

50

Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa

Scopus®



FECYT-127/2025
Fecha de certificación: 6 de octubre de 2014 (4ª edición)
Válido hasta: 19 de diciembre de 2027

junio
2026

www.ciriec-revistajuridica.es

 CIRIEC
españa

ISSN.: 1577-4430

ISSN (ed. electr.)
1989-7332



Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa

n° 50 junio 2026

<http://www.ciriec-revistajuridica.es>
<https://turia.uv.es/index.php/juridicaciriec>

Patrocina



Unión Europea
Fondo Social Europeo

Colaboran

VNIVERSITAT ID VALÈNCIA (CIRIEC)
IUDESCOOP
Institut Universitari d'Investigació en Economia
Social, Cooperativisme i Emprenedoria



Centro de Información y
Documentación Europea
de la Economía Pública,
Social y Cooperativa.

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa

CONSEJO DE REDACCIÓN (Editorial Board)

Dirección

Felipe Palau Ramírez (Derecho Mercantil. Universitat Politècnica de València)

Dirección adjunta

Carlos Vargas Vasserot (Derecho Mercantil. Universidad de Almería)

María José Vañó Vañó (Derecho Mercantil. Universitat de València)

Coordinación académica

Eduardo Miranda Ribera (Derecho Mercantil. Universitat Politècnica de València)

Vocales

Aitor Bengoetxea Alkorta (Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad del País Vasco)

Gemma Fajardo García (Derecho Mercantil. Universitat de València)

Ana Lambea Rueda (Derecho Civil. Universidad Complutense de Madrid)

Jesús Olavarría Iglesia (Derecho Mercantil. Universitat de València)

Yolanda Blasco Gil (Derecho Financiero e Historia del Derecho. Universitat de València)

Coordinación sección Recensiones

Amalia Rodríguez González (Dcho. Mercantil. U. Valladolid)

Itziar Villafañe Pérez (Dcho. Mercantil. UPV/EHU-Gezki)

Secretaría de Redacción

Ana Martínez Benlliure (CIDEA-Universitat de València)

Presidente honorífico

Francisco Vicent Chuliá (Derecho Mercantil. Universitat de València)

COMITÉ CIENTÍFICO (Advisory Board)

Marina Aguilar Rubio (Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Almería)

Vega María Amáez Arce (Derecho Administrativo. Univ. de Deusto)

Rosalía Alfonso Sánchez (Derecho Mercantil. Universidad de Murcia)

Vicente Cuñat Edo (Derecho Mercantil. Universitat de València)

José Miguel Embid Irujo (Derecho Mercantil. Universitat de València)

Manuel García Jiménez (Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Córdoba)

Juan Escribano Gutiérrez (Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Córdoba)

Amparo Grau Ruiz (Derecho Financiero y Tributario. Universidad Complutense de Madrid)

Josune López Rodríguez (Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Deusto)

Purificación Morgado Panadero (Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Salamanca)

Nuria de Nieves Nieto (Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid)

Manuel Paniagua Zurera (Derecho Mercantil. Univ. Loyola Andalucía)

Jesús Quijano González (Derecho Mercantil. Uni. de Valladolid)

José Ramón Salelles (Derecho Mercantil. Universidad Pompeu Fabra)

Antxo Tato Plaza (Derecho Mercantil. Universidad de Vigo)

Ilígeneia Douvitsa (Law and public policies on cooperatives and social and solidarity economy, Hellenic Open University, Greece)

Antonio Fici (Private Law. U. Molise. Italia)

Claude-André Guillothe (Université de Sherbrooke, Canadá)

David Hiez (Private Law. U. Luxembourg. Luxemburgo)

Guilherme Krueger (OCB y Economista. Brasil)

Deolinda Aparicio Meira (Commercial Law. U. Porto, Portugal)

Daniel Menezes (Derecho Político y Económico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, Brasil)

Rui Namorado (Commercial Law. U. Coimbra. Portugal)

Sergio Reyes Lavega (Economía Solidaria. U. República de Uruguay)

Santosh Kumar (International Cooperative Alliance)

Roxana Sánchez (Derecho Civil. Universidad de Costa Rica)

Ian Snaith (Cooperative Law. U. Leicester. Reino Unido)

Carlos Torres Morales (Derecho Comercial. Universidad de Lima. Perú)

CONSEJO ASESOR

Ángel Antonio Blasco Pellicer (Magistrado del Tribunal Supremo - Sala de lo Social)

Amaya Delgado (Directora de COCETA)

Paloma Bel Durán (Asociación de Estudios Cooperativos. UCM)

Alfonso Candau Pérez (Registrador)

Dante Cracogna (Presidente de la Comisión de Derecho Cooperativo de Las Américas)

Nuria Domínguez Fernández (Jefa de servicio de Registros e Inspección de Sociedades Cooperativas Andaluzas)

Josefina Fernández Guadaño (Revista de Estudios Cooperativos. UCM)

Hagen Henry (Coordinador del Comité de Legislación de la Alianza Cooperativa Internacional)

Santiago Merino Hernández (Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi)

Carlos García-Gutiérrez Fernández (Exdirector de la Escuela de Estudios Cooperativos. UCM)

Sebastián Reyna Fernández (Exdirector General de Cooperativas y Sociedades Laborales)

DOCUMENTACIÓN

Emilio Silvestre Talaverano

TÉCNICO EDITOR

Sergio Rubio Martínez

REDACCIÓN Y DISTRIBUCIÓN

CIRIEC-España

Campus Els Tarongers. Facultad de Economía. Despacho 2p21. 46022 VALENCIA

Tel.: 96 356 22 48 / 96 382 84 89-91 - Fax: 96 382 84 92

IMPRESIÓN

LLORÉNS Servicios Gráficos- VALENCIA - Tel. 902 154 305, 963 655 990

PORTADA

ESTUDIO GRÁFICO DE PUBLICIDAD, SL. C/ Xàtiva, 14-60º 46002 - VALENCIA - Tel. 96 394 32 25

© CIRIEC-ESPAÑA

I.S.S.N.: 1577-4430 - I.S.S.N. (edición electrónica): 1989-7332 - Depósito Legal: V-1886-1995

<http://www.ciriec-revistajuridica.es/>

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa, de periodicidad semestral, está calificada como "revista EXCELENTE" por la Fundación Española de Ciencia y Tecnología (FECYT) del Gobierno de España. Está arbitrada e indexada, entre otras, en las siguientes bases de datos: SCOPUS, LATINDEX, IN-RESH, IN-RECJ, DIALNET, DICE, INDICES-CSIC, MIAR, CIRIEC-Internacional y CIDEA

SUMARIO

ARTÍCULOS

– El nuevo marco legal de la compra pública estratégica en México. Impacto en el sector de la Economía Social y Solidaria. Por Tatiana Vanessa González Rivera	9
– La (des)protección del valor social en la contratación reservada. Por Beloke Alea Arrate y María José Rodrigo-Santamaría	43
– La imparcialidad como principio básico en la contratación pública y garantía de una competencia sana para las entidades de la Economía Social. Por Andrea Garrido Juncal	71
– Contratación pública circular inclusiva. Diseño de cláusulas sociales y ambientales. Por Fernando Medina Vidal, Elena Hernández Gómez y Antonio Juan Briones Peñalver	107
– El papel de la contratación pública en la reutilización textil inclusiva. Por Gabriel Vela Micoulaud	141
– El plan de prevención de pérdidas y desperdicio alimentario: nuevo deber para las cooperativas agroalimentarias. Por Anna García Companys	177
– El Token de Carbono como aliado de la Economía Social y regenerativa. Por Elena Díaz Martínez, Isabel María Martínez Alcalá y J. Víctor Mese-guer-Sánchez	209
– Antonio Polo de Bernabé y los orígenes del cooperativismo: una propuesta en la España del XIX. Por Yolanda Blasco Gil	255
– From institutional framework to digital transformation: capabilities, organizational agility and historical evolution of cooperativism in the Cauca Valley. Por Sandra Lucy Cardona Soto y Yolanda Blasco Gil	277

RECENSIONES

– Las sociedades cooperativas de servicios financieros en España. Por Itziar Villafañez Pérez	303
– Régimen jurídico de las sociedades cooperativas canarias (Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias). Por Amalia Rodríguez González	311
– Visión multidisciplinar de la economía social. Por M^a Soledad Fernández Sahagún	317
– La regulación de las reuniones a distancia de los órganos sociales de las cooperativas: estado actual y propuestas de mejora (estudios de derecho comparado). Por Amalia Rodríguez González	321

– L'innovation sociale experimenter et transformer à partir des territoires. Por Amalia Rodríguez González	325
– Ausartzen. Del legado a la innovación: la evolución del cooperativismo de Mondragon. Por Miguel de la Fuente	329
– Los derechos humanos en la vivienda colaborativa. Por Santiago Merino Hernández	333
– Centros especiales de empleo: marco jurídico y políticas públicas. Especial referencia a la Región de Murcia. Por Annie Buquet Segarra	337
– Las cooperativas de viviendas en España: un complejo régimen jurídico para un problema social compartido. Por José Corberá Martínez	343

CRÓNICA DE JURISPRUDENCIA. Enero – junio 2026

– Legitimación activa de las cooperativas de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico. A propósito de las sentencias 316/2026 y 317/2026, de 26 de febrero, de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo (pleno). Por Rafael Lara González	351
– Derecho cooperativo, sociedades agrarias de transformación y otras entidades de la economía social. Por Antonio José Macías Ruano y Daniel Hernández Cáceres	369
– Sector financiero en la Economía Social. Enero 2026 – mayo 2026. Por M^a José Puyalto Franco y Anna García Companys	375
– Derecho financiero y tributario. Por Fernando Hernández Guijarro	381
– Derecho laboral. Enero 2026 – junio 2026. Por Eduardo E. Taléns Visconti y José Manuel López Jiménez	389

CUESTIONES DE ACTUALIDAD

– Notas sobre la Ley 1/2026 de 8 de abril, integral de impulso de la economía social. Por Francisco Vicent Chuliá	395
– Publicación del informe <i>Dos promesas a quienes trabajan: voz y propiedad</i> . Elaborado por la comisión internacional de expertos y expertas de alto nivel sobre la democracia en el trabajo. Por Eduardo Miranda Ribera	415

Instrucciones para los autores / Instructions to authors.....	421
Listado de Ponentes y Evaluadores 2024-2025	425
Declaración ética y de buenas prácticas.....	426
CIDEC	429
Observatorio Español de la Economía Social.....	430
CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa.....	431

ARTÍCULOS

Tatiana Vanessa González Rivera

El nuevo marco legal de la compra pública estratégica en México. Impacto en el sector de la Economía Social y Solidaria

Beloque Alea Arrate – María José Rodrigo-Santamaría

La (des)protección del valor social en la contratación reservada

Andrea Garrido Juncal

La imparcialidad como principio básico en la contratación pública y garantía de una competencia sana para las entidades de la Economía Social

Fernando Medina Vidal – Elena Hernández Gómez –

Antonio Juan Briones Peñalver

Contratación pública circular inclusiva. Diseño de cláusulas sociales y ambientales

Gabriel Vela Micoulaud

El papel de la contratación pública en la reutilización textil inclusiva

Anna García Companys

El plan de prevención de pérdidas y desperdicio alimentario: nuevo deber para las cooperativas agroalimentarias

Elena Díaz Martínez – Isabel María Martínez Alcalá –

J. Víctor Meseguer-Sánchez

El Token de Carbono como aliado de la Economía Social y regenerativa

Yolanda Blasco Gil

Antonio Polo de Bernabé y los orígenes del cooperativismo: una propuesta en la España del XIX

Sandra Lucy Cardona Soto – Yolanda Blasco Gil

From institutional framework to digital transformation: capabilities, organizational agility and historical evolution of cooperativism in the Cauca Valley

EL NUEVO MARCO LEGAL DE LA COMPRA PÚBLICA ESTRATÉGICA EN MÉXICO. IMPACTO EN EL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

THE NEW LEGAL FRAMEWORK FOR STRATEGIC PUBLIC PROCUREMENT IN MEXICO. IMPACT ON THE SOCIAL AND SOLIDARITY ECONOMY SECTOR

Tatiana Vanessa González Rivera

Investigadora de Tiempo Completo

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias

Universidad Nacional Autónoma de México

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9301-2550>

RESUMEN

El artículo analiza, a partir de una metodología descriptiva y hermenéutica, la reciente reforma legal en México que dio lugar a la nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (2025), la cual introduce un enfoque social y participativo en las contrataciones públicas mediante el reconocimiento de las entidades de la Economía Social y Solidaria y redefine el papel del Instituto Nacional de la Economía Social como entidad certificadora de los Organismos del Sector. Así, el análisis se enfoca en los postulados teóricos de la compra pública estratégica y su integración en la nueva ley, destacando sus posibles impactos –aún preliminares– sobre la inclusión, fortalecimiento y transparencia en la participación de las entidades de la ESS como proveedoras del Estado. Se concluye que, si bien la reforma abre oportunidades para el sector, persisten desafíos institucionales y estructurales que condicionan su implementación efectiva y potencial transformador.

PALABRAS CLAVE: Reformas 2025, México, Contrataciones Públicas, Economía Social y Solidaria, Instituto Nacional de la Economía Social.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: González Rivera, Tatiana Vanessa (2026). El nuevo marco legal de la compra pública estratégica en México. Impacto en el sector de la Economía Social y Solidaria, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (50), 9–42. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.50.31854>

ABSTRACT

The article analyzes, using a descriptive and hermeneutic methodology, the recent legal reform in Mexico that gave rise to the new Law on Public Sector Procurement, Leasing, and Services (2025), which introduces a social and participatory approach to public procurement by recognizing Social and Solidarity Economy entities and redefines the role of the National Institute of Social Economy as the certifying body for Sector Organizations. Thus, the analysis focuses on the theoretical postulates of strategic public procurement and their integration into the new law, highlighting their possible impacts –still preliminary– on the inclusion, strengthening, and transparency of the participation of SSE entities as suppliers to the State. It concludes that, although the reform opens up opportunities for the sector, institutional and structural challenges remain that condition its effective implementation and transformative potential.

KEYWORDS: 2025 Reforms, Mexico, Public Procurement, Social and Solidarity Economy, National Institute for Social Economy.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: H57, P13, H4.

EXPANDED ABSTRACT

The new Public Sector Procurement, Leasing, and Services Law (LAASSP) approved by the federal legislature and published in the Official Gazette of the Federation on April 16, 2025, seeks to update the legal framework for public procurement and introduces a social and solidarity-based approach to government procurement. In addition, it reforms and adds various provisions to three laws closely related to economic and social development: the Federal Law on Republican Austerity, the Law on Social and Solidarity Economy, and the General Law on Cooperative Societies.

This reform proposes a restructuring of the role of the State in the management of public resources, suggesting that government purchases and contracts should not be merely administrative processes aimed at economic efficiency, but rather public policy instruments capable of promoting equitable development, inclusion, and sustainability. This reform has the objective to revitalize the participation of the National Institute for Social Economy (INAES), a body that is regaining a central role as the authority responsible for certifying Social Economy Sector Organizations (OSSEs), a necessary requirement for these entities to participate in public tenders and become suppliers to the State.

In recent years, INAES had undergone a process of institutional weakening, evidenced by reductions in its staff and budget, which limited its capacity to promote policies to boost the Social and Solidarity Economy (SSE) sector. This situation had had a negative impact on the promotion of cooperatives, rural production societies, ejidos, communities, and other alternative economic expressions. The new legislation, by restoring its prominence, appears to respond to a political intention to reconfigure the relationship between the state and the solidarity economy, giving social organizations a greater presence in public management and recognizing their potential to generate social, economic, and environmental value.

Likewise, the reform of the General Law on Cooperative Societies introduces substantial changes aimed at making the process of establishing these entities more flexible. The aim is to reduce the bureaucratic and legal obstacles that have historically limited the development of cooperatives in Mexico, facilitating their formalization and strengthening their role as relevant economic actors within the SSE.

However, these changes raise several critical questions. To what extent can the top-down logic characteristic of public policies designed by the central administration really generate positive impacts in a sector as historically autonomous and self-managed as the solidarity economy? Will this reform be able to guarantee security, transparency, and efficiency in public procurement processes with social sector entities? And, beyond the regulatory aspect, will it succeed

in generating real value for society, the economy, and the environment, or will it be limited to a formal change without any profound practical consequences?

The study starts from these questions and proposes a comprehensive and critical analysis of the new Law on Public Sector Procurement, Leasing, and Services, evaluating its internal coherence, its regulatory implications, and its possible impact on the Mexican SSE ecosystem. To this end, a descriptive and hermeneutic methodology is adopted, based on a desk study supported by a review of specialized literature. This approach allows us not only to understand the legal structure of the law, but also to interpret its motivations and teleological objectives, as well as its relationship with the historical, political, and cultural context that gave rise to it.

Following hermeneutic methodology, the study seeks to understand whether the law is an effective tool for promoting the development of the social sector of the economy or whether, on the contrary, its application could be limited by regulatory inconsistencies or a lack of institutional alignment.

The study highlights that, although the legal text explicitly recognizes the importance of the SSE and public procurement with a social focus, there are risks associated with implementation. These include the possible bureaucratization of the certification process, the lack of support and training mechanisms for social organizations, and the absence of coordinated policies between different levels of government. If these issues are not addressed, the reform could remain at the level of discourse, reproducing the traditional gap between regulation and practice.

Finally, the study analyzes the potential impact of the new law on the social sector of the Mexican economy, based on the premise that it has only recently come into force and, therefore, the assessment should be mainly normative and forward-looking. Certain successes are identified, such as the restoration of the role of INAES, the inclusion of language that explicitly recognizes the SSE as a legitimate economic actor, and the opening of new opportunities for participation in the public market. However, there are also shortcomings or gaps, such as the lack of clarity on certification criteria, the need for a monitoring and impact assessment policy, and the lack of fiscal or financial incentives to complement the legal opening.

In broader terms, the reform is interpreted as an attempt by the Mexican State to move towards a more participatory and pluralistic model of economic governance, where public procurement is conceived as a tool for social inclusion and sustainability. However, its success will depend largely on political will, inter-institutional coordination, and the ability of social organizations to adapt to the new legal frameworks. Hence the importance of promoting training processes, collaboration networks, and evaluation mechanisms that allow for measuring not only the economic efficiency of procurement, but also its social and environmental impact.

In conclusion, the new Public Sector Procurement, Leasing, and Services Law represents a paradigm shift in the conception of government contracting in Mexico. Beyond an administrative reform, it constitutes an opportunity to consolidate a strengthened social and solidarity economy capable of influencing public policy and contributing to more equitable and sustainable development. However, the main challenge will be to translate the spirit of the law into concrete actions, preventing the reform from getting bogged down in rhetoric and ensuring that cooperatives, communities, and other SSE actors are able to effectively access the benefits of the new legal framework.

In this way, the study not only describes a legal reform, but also proposes a deeper reflection on the role of the state in promoting alternative economic models, the need to democratize public policies, and the importance of building an institutional ecosystem that recognizes and enhances Mexico's economic and social diversity.

SUMARIO

1. Introducción. 2. Economía social y solidaria: definiciones y actores en México. 3. Compras públicas como herramienta de desarrollo bajo un enfoque estratégico. 4. El nuevo marco legal de la compra pública en México. 5. Análisis del impacto de las reformas en el Sector de la Economía Social y Solidaria. 6. Conclusiones. Referencias.

1. Introducción

El 13 de marzo de 2025 se recibió en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión mexicano, por parte del ejecutivo federal, una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en virtud de la cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Austeridad Republicana, de la Ley de Economía Social y Solidaria y de la Ley General de Sociedades Cooperativas. La iniciativa rápidamente fue aprobada y hoy plantea un enfoque social en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público; asimismo, devuelve protagonismo al Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), ahora encargado de velar por el proceso de certificación de los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSEs) que les permitiría participar en licitaciones públicas para convertirse en proveedores del Estado. Este instituto había experimentado, en los últimos años, una tendencia a la baja de su personal y presupuesto asignado, limitando así la instrumentación de políticas públicas de fomento al sector de la Economía Social y Solidaria (ESS). La Ley en materia de cooperativas también sufre cambios radicales que parecen flexibilizar el proceso de constitución de estas entidades tradicionales de la economía social.

Frente a estas modificaciones legislativas cabe cuestionarse y responder, a partir de esfuerzos analíticos, si la clásica lógica *top-down* aplicada a estas reformas tendrá un impacto positivo en el sector y a su vez si este cambio generará seguridad y transparencia en los procesos de contratación con las entidades de ESS, así como auténtico valor para la sociedad, economía y medio ambiente. Por otro lado, el estudio pretende discutir en qué medida se lograría fortalecer el desarrollo de las cooperativas mexicanas y de las demás entidades de la economía solidaria que suelen ser excluidas de la tradicional política pública de fomento.

El trabajo propone una metodología descriptiva basada en un estudio de gabinete a partir de la revisión de la literatura especializada y a su vez la aplicación del método hermenéutico que implica valorar el objetivo de la norma, la correspondencia entre

esta y lo que se declara, hacer tangible su estructura, develar el sistema de relaciones que establece con el resto del entramado jurídico, comprender las motivaciones teológicas de su creación y desentrañar el condicionamiento ambiental y cultural del momento histórico que lo produjo (Villabella Armengol, 2009).

En ese sentido, se aborda en un primer apartado lo relativo a la conceptualización y actores de la Economía Social y Solidaria mexicana para exponer los principales predicados intelectuales que caracterizan a este sector a nivel nacional; asimismo, es un esfuerzo por identificar a los protagonistas principales, tanto aquellas formas de expresión tradicionales —el caso de las cooperativas— como otras prácticas heterogéneas que se han explorado a nivel territorial y son propias de la realidad mexicana; verbigracia: ejidos y comunidades vistas como expresiones en resistencia. Seguidamente, el estudio se enfoca en desentrañar los postulados teóricos alrededor de la compra pública estratégica con el ánimo de aclarar las distintas modalidades para, en un tercer apartado, conocer en qué medida la nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público reconoce y regula los instrumentos necesarios para implementar este nuevo enfoque en la compra pública. Finalmente, a partir de los insumos teóricos anteriores se estudia el impacto, mayoritariamente normativo dada la reciente entrada en vigor de la ley, en el Sector Social de la Economía mexicana; esto nos permite explorar sus aciertos y desaciertos para valorar en qué medida resultará positiva para las entidades de esta *otra forma de hacer economía*.

2. Economía social y solidaria: definiciones y actores en México

México, al igual que la mayoría de los países de América Latina, se convirtió en un laboratorio de experimentación de las políticas neoliberales (Calva, 2012), sobre todo a partir del proceso de ajuste estructural iniciado en los años ochenta. Esa economía de tipo formal opera bajo la lógica del intercambio para el lucro (patrón del intercambio mercantil), la ganancia individual y alrededor de la institución del mercado (Polanyi, 2017); de modo que cualquier sistema capaz de organizar la totalidad de la vida económica sin ninguna ayuda externa, ciertamente merece ser llamado *autorregulado*.

Esta economía formal se exhibe en los aportes teóricos de Polanyi (2017) quien la contrapone a la idea de una economía sustantiva, es decir, la economía toma otro cariz cuando se piensa como el resultado de procesos históricos de interacción humana con el medio natural y social, con el propósito de satisfacer necesidades y no maximizar ganancias orientadas a la acumulación. Estos análisis y debates se han

sostenido también en el contexto mexicano; por consiguiente, la Economía social y solidaria (ESS) se ubica en los límites de esa corriente política y teórica de la economía sustantiva y se aparta del modelo tradicional de crecimiento económico que produce desigualdades y destrucción ambiental como si se tratara de *un molino satánico* (Polanyi, 2017) que pulveriza toda esencia humana, todo tejido social.

La expresión *Sector Social de la Economía* (SSE) fue acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) desde 1983 y se ha admitido como un sinónimo de ESS. La Ley de Economía Social y Solidaria (LESS) mexicana, de 2012, si bien acogió el otro término en su propia denominación, trató de conservar la cohesión normativa y constitucional en su contenido, de tal forma que en su artículo 3 realiza un intento de definición y le alude como “Sector Social de la Economía”. Asimismo, creemos que la expresión SSE se inserta a nivel constitucional, en el párrafo octavo del artículo 25, para diferenciar los otros dos sectores tradicionales (público y privado) que conforman este sistema de economía mixto. Estos sectores tradicionales, sumados al sector social, están llamados a asistir el desarrollo nacional. Sin embargo, defendemos la idea de que no es el término más apropiado pues toda economía conlleva el aspecto social.

En ese sentido, la neo-locución Economía Social y Solidaria (ESS) ha sido acogida mayoritariamente por la doctrina y legislación de los países latinoamericanos. De hecho, tal cual retoma Cabra de Luna (2012) el Comité Económico y Social Europeo, un 22 de febrero del 2012, aprobó el Dictamen titulado “La economía social en América Latina” (rex/325), en el cual manifiesta que a los efectos de dicho documento es más adecuado utilizar el término *Economía Social y Solidaria* para referirse al concepto en dicha región. En esa misma línea, en 2013 se constituyó en Ginebra el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria, también conocido por su abreviatura TFSSE (*Task Force on Social and Solidarity Economy*), con el objetivo de aumentar la visibilidad de los debates sobre dicho término (Fajardo García, 2019).

Para los efectos de este trabajo de investigación se retoma el término ESS y se asume como un sinónimo de SSE como bien se ha hecho a nivel teórico y práctico en el marco mexicano.

En cuanto a la definición, tanto la CPEUM como la LESS no abonan en la construcción de un auténtico predicado intelectual que pueda caracterizar el perfil de la ESS mexicana, tomando en cuenta principalmente las realidades de sus territorios y comunidades. De hecho, se intenta conceptualizar a partir de las formas asociativas que la conforman, bajo un enfoque *numerus apertus* y tomando en cuenta, de forma genérica, principios y valores propios de estas figuras:

Párrafo octavo CPEUM: “La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.”

Artículo 3 LESS: “El Sector Social de la Economía es el sector de la economía a que se refiere el párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual funciona como un sistema socioeconómico creado por organismos de propiedad social, basados en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano, conformados y administrados en forma asociativa, para satisfacer las necesidades de sus integrantes y comunidades donde se desarrollan, en concordancia con los términos que establece la presente Ley”

Por consiguiente, en este trabajo se ha hecho un esfuerzo por analizar la definición de ESS a partir de los postulados teóricos más representativos esgrimidos en la literatura especializada a nivel de nuestra región.

Asociar dos adjetivos “social” y “solidaria” tan solo separados por esta conjunción (y) que aporta la idea de coexistencia, ha dado pauta para intensos debates teóricos y se han sumado elementos que confeccionan postulados teóricos a partir de la visión europea –factores exógenos de la mano de los procesos migratorios de finales del siglo XIX e inicios del XX sobre todo en Argentina, Brasil, y Colombia– y la visión Latinoamericana –con referencia a factores endógenos a partir de formas de organización precolombina y las connotaciones que cada cultura aporta a la llamada economía solidaria– (Mochi et al., 2024).

Sin ánimos de abordar tantas disquisiciones teóricas, es válido apuntar que el concepto de economía social ha alcanzado un alto grado de consenso científico y se admite como un sector situado entre la economía pública y la economía privada capitalista, cuya característica definitoria –de sus distintas formas asociativas– radica en la prioridad puesta al elemento democrático y participativo con la finalidad de servir a sus asociados y entorno, estructurada alrededor de tres amplias familias de organizaciones: cooperativas, mutuales (ubicadas en el subsector de mercado) y asociaciones o fundaciones (identificadas en el subsector no de mercado) (Laville, 2015; Chaves Ávila et al., 2013; Chaves y Monzón, 2012; Pérez de Mendiguren Castresana et al., 2009; Defourny, 1992).

Por su parte, la economía solidaria deriva de una construcción política e ideológica alternativa al capitalismo y en la que; a decir de quienes han aportado a su teorización (Rojas Herrera, 2019; Bastidas-Delgado, 2018; Pérez de Mendiguren y Etxezarreta, 2015; Coraggio, 2011; Rivera de la Rosa y Ramírez Medel, 2022; Razeto, 2010); se identifican múltiples formas asociativas o un conjunto heterogéneo de prácticas que implican una forma diferente de producir, vender, comprar e intercambiar (todas las esferas del proceso económico) en defensa de la vida, la preservación del equilibrio ecológico y una sociedad más fraterna y humanista. Ciertamente, las categorías analíticas alrededor de la economía solidaria están más propensas al debate pero dan cuenta de numerosas manifestaciones que no puede ni deben ser reflexionadas bajo los paradigmas convencionales (Guerra, 2010).

Por supuesto que para un jurista sumergirse en esta discusión doctrinal es inevitable, principalmente con la intención de proyectar una definición en la norma que sea congruente con la heterogeneidad de las prácticas locales a partir de la evaluación de los factores exógenos y endógenos; no obstante, como bien refieren Cañedo Villarreal et al., (2022); desagregar estos adjetivos ha generado más confusiones que definiciones útiles.

En efecto, para definir la ESS sin ningún tipo de disgregación, se han revisado las apuestas conceptuales de algunos de los principales exponentes en América Latina y esto derivó en una concreta definición que a continuación exponemos:

La ESS es *una nueva racionalidad económica* que involucra procesos de desarrollo local y sostenible basados en la solidaridad, trabajo, autogestión democrática para la producción, circulación, distribución y consumo de bienes y servicios que tienen como finalidad resolver, de la mejor manera posible, las necesidades y deseos legítimos de las personas (reproducción ampliada de la vida de todos e intergeneracionalmente) y el establecimiento de las condiciones apropiadas para la preservación de la naturaleza. Genera, por consiguiente, beneficios sociales, ecológicos y culturales que favorecen a toda la sociedad (Razeto, 1999; Mance, 2007; Coraggio, 2014; Guerra, 2010; Cañedo Villarreal et al., 2022).

En México, con la LESS, se crea el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), el cual es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Bienestar encargado de articular toda la política pública de fomento de la ESS. El INAES elaboró un catálogo de Organismos del Sector Social de la Economía¹ (2024) en el cual detalla las figuras asociativas que se consideran actores de dicho sector.

1. El catálogo se creó desde 2019 a partir del Proyecto Nodos de Impulso a la Economía Social y Solidaria (NODESS), los cuales consisten en alianzas estratégicas y territoriales formadas por, al menos, tres actores: la academia, el sector gubernamental y los llamados Organismos del Sector Social de la Economía (OSSEs) para la creación de ecosistemas de ESS; precisamente con la intención de que los interesados identificaran a las en-

Así, sin distinción alguna entre entidades que conforman la economía social tradicional y aquellos que caracterizarían a la economía solidaria mexicana, el catálogo enumera: 1. Ejidos. 2. Comunidades. 3. Sociedades Cooperativas de productores de bienes y/o servicios. 4. Sociedades Cooperativas de consumidores de bienes y/o servicios. 5. Sociedades de Solidaridad Social. 6. Sociedades Mutualistas. 7. Sociedades Mercantiles que cuenten con participación de organismos del sector social de la economía señalados en este Catálogo, con al menos 51% del capital social. 8. Sociedades de Producción Rural integradas por ejidatarios y/o comuneros. 9. Sociedades Irregulares que cumplan con lo señalado en el catálogo; 10. Sociedades Cooperativas de ahorro y préstamo. 11. Cajas de ahorro de trabajadores. 12. Sociedades Mutualistas de Seguros 13. Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural. 14. Sociedades Financieras Comunitarias integradas por ejidatarios, y/o comuneros u otro organismo del sector social de la economía señalado en el Catálogo. 15. Sociedades Financieras de Objeto Múltiple No Reguladas, integradas por ejidatarios, y/o comuneros u otro organismo del sector social de la economía señalado en el Catálogo.

Posteriormente, cita a organismos de segundo nivel que se crean a partir de la asociación de estas entidades de primer nivel antes citadas.

No cabe duda de que se trata de un catálogo bastante amplio y susceptible de crítica por la inclusión de entidades mercantiles que difícilmente van a cumplir con los requisitos señalados² y en cuyos estatutos se consignen los principios y valores de la ESS; sobre todo por su naturaleza y lógica lucrativa. Asimismo, pensar en la constitución de una entidad mercantil con el propósito de sumarse a la Alianza NODESS es poco probable ya que se trata de un programa federal que no cuenta con presupuesto alguno asignado; en ese sentido, su plan de trabajo se lleva a cabo a partir de la suma de esfuerzos y recursos de los actores que integran el NODESS en cuestión.

tidades que pueden participar en un NODESS, INAES se da a la tarea de ampliar los actores que previamente son citados por la CPEUM y la LESS; textos normativos que coinciden al referir: I. Ejidos; II. Comunidades; III. Organizaciones de trabajadores; IV. Sociedades Cooperativas; V. Empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores; y VI. En general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. Esta última línea o fracción VI (artículo 4 de la LESS) plasma un *numerus apertus* o lista abierta que no se limita a las entidades expresamente mencionadas y bajo tal fundamento INAES crea el catálogo aludido.

2. El mismo catálogo refiere como requisitos: a) Que la toma de decisiones sea democrática y no está ligada al capital aportado por los socios, asociados, o integrantes. b) Que la propiedad de los medios de producción sea social o paritaria. c) Que los excedentes o beneficios generados sean destinados a alguno de los siguientes rubros: i. A la prestación de servicios de carácter social; ii. Al crecimiento de sus reservas y fondos; o iii. A la retribución de los servicios aportados o del trabajo prestado por sus socios, asociados o integrantes. La distribución de estos excedentes o beneficios no debe estar asociada a las aportaciones en capital que, en su caso, se hubiesen realizado.

Por otro lado, estas formas asociativas específicas no necesariamente responden a las prácticas en territorio, que de hecho varían a lo interno del territorio nacional si atendemos a la asimetría económica y diversidad que subsiste en las diferentes regiones del mapa político mexicano. Por lo anterior, debe entenderse que son prácticas heterogéneas, con particularidades distintas, que parten de realidades y problemas diferentes vinculados a lo local y que hacen indispensable un diagnóstico y relevamiento en los territorios. De hecho, los propios actores del sector, hasta ahora reconocidos, no han logrado una unidad orgánica que les permita definir un perfil a partir de la identidad colectiva construida por todos sus integrantes.

Así, nuestros relevamientos en territorios y diferentes investigaciones (Mochi Alemán, et al., 2024) demuestran que existe un caleidoscopio de experiencias que burilan el cariz de la ESS mexicana a partir de formas tradicionales como las cooperativas –principal receptoras de las políticas públicas diseñadas e implementadas para el sector– formas inherentes a la realidad, historia y territorio mexicano como los ejidos y comunidades que, a nuestra consideración, conforman la economía solidaria que se halla en resistencia en tales contextos, y otras formas emergentes que han aparecido como la llamada empresa social que aún no está juridificada en el ordenamiento nacional pero cada vez es más frecuente identificar iniciativas que se autodenominan como tal y se agrupan en el sector de la ESS.

3. Compras públicas como herramienta de desarrollo bajo un enfoque estratégico

La compra pública se define como cualquier adquisición tanto de productos como de servicios requeridos por las organizaciones o entidades públicas para cumplir con sus objetivos funcionales –fines y políticas públicas–; por ende, influye en la industria, economía y sociedad en general. Se señala también que este proceso de compra pública puede asegurar mejores condiciones sociales y lograr un abordaje más amplio de cuestiones sustentables (Rejeb et al., 2024).

Arrowsmith (1995) afirma que la compra pública debe ser vista como instrumento de política social al no limitarse a la simple adquisición de bienes y servicios –visto como único criterio de eficiencia–, sino enfocarse en ella como un medio o vehículo para alcanzar objetivos sociales, económicos e incluso ambientales amplios teniendo en consideración valores y principios que responden al interés general (Véliz López, 2025).

Gimeno Feliú (2024) apunta que, de hecho, los conflictos bélicos propios de un contexto geopolítico tenso y la incertidumbre dejada por la pandemia por COVID

19, son una realidad que clama por una posición institucional de las Administraciones públicas como instrumento dinamizador de la actividad económica al servicio de políticas públicas. Frente a ello se requiere optimizar la regulación, gestión pública y a su vez flexibilizar los trámites procedimentales. Así, la administración pública moderna debe ser proactiva, en favor del interés general a través de un crecimiento inteligente y socialmente responsable.

En el ámbito de las compras públicas los principios, como entes axiológicos que direccionan la acción jurídica, juegan un papel relevante. Si bien cada legislación los integra a sus marcos normativos nacionales a través de su Norma Fundamental y en las leyes reglamentarias respectivas; hemos identificado trabajos (Rodríguez-Arana, 2011; Moreno Molina, 2015) que procuran uniformar tales pues consideran que son el fundamento de toda normativa pública sobre contratación y se identifican por su transversalidad; de hecho, existe un esfuerzo global de tipo internacional y regional por sistematizar estos principios; verbigracia: El Acuerdo Plurilateral del anexo 4 del Acuerdo de Marrakech por el cual se constituye la Organización Mundial de Comercio; Principios de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y Consejo; la Ley Modelo Sobre Contratación Pública de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil de 1993 y su última versión 2011.

Así se identifican como principios comunes y consagrados en la mayoría de las legislaciones latinoamericanas los siguientes (Campos Monge, 2007; Castro Cuenca et al., 2010): igualdad y no discriminación, transparencia, confidencialidad, economía, eficiencia, eficacia, rendición de cuentas, consecución de objetivos sociales y la protección del medio ambiente.

En la legislación mexicana estos principios se encuentran consagrados en el artículo 134 de la CPEUM; así la Carta Magna destaca la eficiencia, eficacia, economía, imparcialidad y honradez. El Amparo en revisión 89/2012 (SCJN, Primera Sala, 2012 aclara su alcance: a) eficiencia que implica alcanzar un objetivo en el menor tiempo y costo posible, con un uso racional de los recursos; b) eficacia que conlleva un aspecto más pragmático y significa obtener el resultado deseado o establecido; c) economía, este principio se relaciona con la administración correcta y prudente de los bienes con el propósito de alcanzar las mejores condiciones de contratación para el Estado; d) imparcialidad, vinculado con el principio de igualdad y no discriminación el cual tiene un rango constitucional y conlleva plantear las mismas condiciones de participación para todos en el procedimiento licitatorio; e) honradez como ejercicio de la probidad, la forma de comportarse de quien cumple con escrúpulo sus deberes profesionales (Licon Ramírez y Breceda Pérez, 2020).

En esa misma línea y derivado de los problemas estructurales que aún aquejan a las sociedades modernas se ha dado lugar a nuevos enfoques en la contratación pú-

blica, se trata de nuevas formas de contratación que “buscan no solo obtener bienes y servicios a precios justos sino también generar un impacto positivo en el entorno social, ambiental y económico” (Véliz López, 2025: 1). Por ende, se ha adjetivado a la compra pública como “estratégica”, “participativa”, “verde”, “sostenible” o se ha decantado por la introducción de conceptos como “valor por dinero” y principios como el de “innovación”.

A partir de la literatura especializada y que se cita en este apartado es posible aclarar que la compra pública estratégica se concibe como un género cuyas vertientes acogen a la compra pública verde o sostenible (subcategoría formalmente reconocida) y, aunque menos establecida, a la compra pública participativa; igualmente conlleva la promoción de la innovación. Y es que la compra pública ha logrado su transición de instrumento meramente administrativo a una herramienta estratégica para alcanzar objetivos más amplios, alineado con metas institucionales y nacionales (Handler, 2015), como mencionábamos en líneas anteriores.

Esta nueva visión estratégica de la compra pública implica ir más allá de los fines meramente económicos y reorientar el gasto público hacia soluciones compatibles con la sostenibilidad ambiental, política social o que apoyen la innovación. También, la consideración de criterios sociales y éticos en los contratos públicos son la base de una contratación pública moderna y “socialmente responsable” orientada a la satisfacción de derechos fundamentales como: empleo, trabajo decente, inclusión social, igualdad de oportunidades y muchas otras prerrogativas más dada la interdependencia de los derechos humanos (Handler, 2015).

Monti (2010) sostiene que “la contratación pública puede impulsar productos y tecnologías innovadores en el ámbito del cambio climático y la energía, impulsar investigación e innovación, promover la cohesión social y ayudar a alcanzar objetivos de reducción de pobreza” (pp. 77 y 78).

En cuanto a las expresiones particulares de la compra pública estratégica, consideramos conveniente apuntar algunas propuestas teóricas que procuran aclarar su esencia a efectos de retomar algunos de estos aspectos en el análisis normativo que se pretende en el siguiente apartado.

Así, la compra pública verde también identificada con los términos de “sostenible”, “ecológica” o “responsable” consiste en la adquisición; por parte de la administración pública; de bienes, obras y servicios con un impacto ambiental reducido durante su ciclo de vida (Pernas García, 2020). El propio Objetivo de Desarrollo Sostenible 12.7 señala la relevancia de “Promover prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”, en pocas palabras se trata de un proceso *de ecologización de la contratación pública* como refiere Foy Valencia (2011).

Vale señalar que concordamos con el autor antes citado (Foy Valencia, 2011) en lo que respecta a que la “compra pública sostenible” no solo involucra lo ambiental sino también lo social y ético –incluso lo laboral a decir de Galán Vioque y Ruiz Olmo (2023)–; así contratación pública responsable “es aquel proceso que además de valorar las ofertas desde un punto de vista económico, incluye criterios ambientales y sociales a tener en cuenta con el fin de contratar de la forma más respetuosa con el medio ambiente y promover la inserción sociolaboral, la igualdad de oportunidades y el comercio justo” (p. 341).

Lazo Vitoria (2022) suma al análisis anterior al reflexionar sobre la crisis del cambio climático como parte de esa amenaza global que requiere medidas drásticas. La compra pública verde es una medida que se ha teñido de obligatoria en esquemas como el de la Unión Europea, acompañada de una gobernanza ambiental y climática. Por lo anterior, es preciso agilizar su aplicación y expansión en otras latitudes como Latinoamérica.

Estimamos que se han utilizado diversos términos como sinónimos dada la complejidad que engloba cada uno y la propia polisemia de estos cuyo significado varía según contexto y perspectiva como es el caso de “sostenible”, “sustentable”, “responsable”; pero nos decantamos por aceptar que la compra pública identificada a través de cualquiera de estos adjetivos conlleva una interpretación holística que involucra ya no solo lo económico sino también lo relacionado con el medio natural y las relaciones sociales. Sobre todo, ese valor social de la compra pública supone colocar a las personas y bien común en el centro de tal procedimiento, consecuentemente estos deben responder a valores y principios inherentes al interés general.

Lo “social” trae aparejado también la perspectiva de género en la compra pública; y es que en el mercado de las adquisiciones públicas únicamente el 1% es atendido por mujeres pues ellas ven limitado su acceso como resultado de normas, políticas, estereotipos, programas discriminatorios (ONU Mujeres, 2022). Por ende, la perspectiva de género en los procesos de compra y contratación pública:

...es la selección sostenible de servicios y bienes teniendo en cuenta el impacto de género y el empoderamiento de las mujeres. Ello supone incorporar la perspectiva de género en los procesos de compra pública con el fin de promover la igualdad entre los hombres y las mujeres

Organización Iberoamericana de Seguridad Social
2023, p. 4

En cuanto a la compra pública participativa, Naciones Unidas (2013) ha insistido en que el crecimiento económico debe ser inclusivo, la intención es brindar oportu-

tunidades a toda la población, pero sobre todo a los grupos que han sido excluidos. Por consiguiente, la compra pública participativa también consiste en una estrategia regulatoria a cargo del Estado que tiene como fin lograr la inclusión, equidad y diálogo social al tomar en cuenta en estos procesos a comunidades y personas que han sido histórica y sistemáticamente excluidos. Esto es posible lograrlo a través de la asignación de puntaje adicional, establecimiento de criterios para los desempates, participación en la construcción de planes de adquisición por medio de los llamados presupuestos participativos, establecimiento de regímenes especiales, entre otros mecanismos. (Pérez Cárdenas y Barreto Moreno, 2025).

Finalmente, el concepto de *valor por dinero* se acerca a lo expresado anteriormente y es parte de este nuevo enfoque multi criterio que pretende caracterizar a las compras públicas y que hemos teorizado para los demás términos; implica también dejar atrás la decisión estrictamente basada en el precio vinculado a la eficacia, eficiencia y economía. Consecuentemente, se contratará “a quien asegure de la finalidad pública de la contratación, considerando la calidad, la sostenibilidad de la oferta y la evaluación de los costos y plazos, entre otros aspectos vinculados a lo natural” (Terrones Jancco y Castillo Andía, 2025: 57).

Sumado a este concepto también es posible identificar el principio de innovación que se incorporó a las Directivas europeas desde 2014 y está vinculado al crecimiento futuro. Carrillo Donaire (2021) sostiene que además de un principio es una medida de fomento a partir de la cual las entidades de la Administración Pública se enfocan en adquirir productos y servicios que todavía no existen en determinado mercado, o que, en caso de ya existir, mejoran los existentes; la finalidad es cubrir diferentes necesidades con soluciones tecnológicas e innovadoras que se adaptan de manera más eficiente y sostenible a las necesidades públicas y por ende al interés general.

Se ha documentado (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2023), por ejemplo, que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) los esquemas de compras públicas han ido evolucionado tal y como se muestra en la Gráfica 1.

Gráfica 1.
Evolución de los esquemas de compras públicas



Fuente: Elaboración propia con base en la Guía Práctica para la implementación de Proyectos de Compra Pública de Innovación (BID, 2023).

4. El nuevo marco legal de la compra pública en México

En nuestra región de América Latina la gestión de la compra pública a través de procedimientos pocos transparentes ha provocado un preocupante crecimiento de la corrupción y el favoritismo; de hecho, las malas prácticas durante las fases de la contratación pública son las principales razones de esa corrupción sumado a consecuencias negativas como las pérdidas económicas de los gobiernos; por tal motivo los diferentes países han buscado actualizar y sustituir la arquitectura jurídico-institucional de las compras públicas atendiendo a nuevos criterios estratégicos.

México no ha sido la excepción, el 13 de marzo de 2025 se recibió en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión mexicano, por parte del ejecutivo federal, una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP). Esta iniciativa fue aprobada rápidamente por el Congreso de la Unión (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2025) y abrogó la anterior Ley del año 2000 –cuya

denominación era similar— en un intento por acoplarse al Sistema Nacional Anticorrupción³ y promover una política de simplificación administrativa.

La Ley anterior, del año 2000, presentaba, a decir de algunos autores (Zárate Martínez, 2006; Salgado Remigio, 2025) imperfecciones que no fueron debidamente atendidas ni por las reformas de 2005, 2013 y 2018; contraviniendo incluso derechos consagrados por la Norma Fundamental. Asimismo, Salgado Remigio (2025) expone que esta Ley (LAASSP 2000) junto a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento no eran un sistema unificado, sino disperso, difuso y desequilibrado; así la anterior normativa no exigía estrategias de prevención en el sector privado pues, muchas veces, los gobiernos eran capturados por grandes empresas que no garantizan el bienestar social, de hecho, actuaban en detrimento de los intereses públicos para favorecer intereses de un selecto grupo de particulares (empresarios o políticos).

Esta ley abordaba las compras públicas desde un enfoque que tendía al aseguramiento de las mejores condiciones de adquisición para el Estado, contemplando limitadamente otros enfoques o alcances más estratégicos, y por ende era frecuente detectar el desvío de recursos e inconsistencias que impedían garantizar el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (Gómez de Lara y Huacuja Betancourt, 2016).

Por su parte, la nueva ley está estructurada en siete títulos⁴ y 120 artículos (16 artículos transitorios) lo que demuestra, a nuestro criterio, una estructura normativa amplia, diseñada para abordar tanto los principios generales como los procesos específicos, mecanismos de contratación, de transparencia, sanciones, controversias y el periodo de transición a lo establecido por este nuevo marco legal.

A continuación, se establecen los principales cambios tomando como punto de partida la legislación anterior que fue abrogada por la citada nueva ley:

3. El 27 de mayo de 2015 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la CPEUM en materia anticorrupción. Entre las reformas destacan la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual —como su nombre lo refiere— tiene un carácter nacional por lo que se aplica a las autoridades tanto federales como estatales y por ende a los tres poderes del Estado. Es una instancia de coordinación para la prevención, detección y sanción de responsabilidades de tipo administrativas y hechos de corrupción; también tiene facultades orientadas a la fiscalización y control de recursos públicos.

4. Título Primero: Disposiciones Generales, Título Segundo: De los procedimientos de Contratación; Título Tercero: De los Contratos; Título Cuarto: De la Plataforma; Título Quinto: De la verificación, Título Sexto: De las infracciones y sanciones; Título Séptimo: De la Solución de las Controversias.

Cuadro 1.
Cambios suscitados en la legislación en materia de compras públicas

Elemento	LAASSP 2000	LAASSP 2025
Alcances de la reforma	Ley Reglamentaria del artículo 134 CPEUM con estructura y enfoque tradicional. Reforma al ordenamiento existente.	Reglamentaria del artículo 134 CPEUM que reemplaza completamente la estructura anterior como nuevo ordenamiento con cambios profundos en su diseño y operatividad.
Autoridad principal	El sistema estaba a cargo de la Secretaría de la Función Pública	Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno
Redefinición de conceptos como “Precio no aceptable” y “precio no conveniente”	Se contemplaba el concepto de Precio no aceptable y precio conveniente.	Precio no aceptable: Cuando el monto ofertado exceda el presupuesto autorizado. Cuando el monto ofertado resulte superior 10% respecto del que se obtenga de la media en la investigación de mercado. Precio no conveniente: se determina a partir de obtener el promedio de los precios preponderantes que resulten de las proposiciones aceptadas técnicamente en el procedimiento de contratación, y a éste se le resta el porcentaje que determine la Secretaría en el Reglamento de la Ley.
Plataforma y digitalización	Establece el Sistema CompraNet como plataforma electrónica de información pública gubernamental a cargo de la Secretaría de la Función Pública	<i>Plataforma Digital de Contrataciones Públicas</i> , la cual gestiona íntegramente el ciclo de contratación. <i>Tienda Digital del Gobierno Federal</i> como módulo para adquisiciones ágiles mediante órdenes de suministro en acuerdos marco
Procedimientos de contratación	I. Licitación pública; II. Invitación a cuando menos tres personas, o III. Adjudicación directa.	Se mantienen las anteriores y se agrega: IV. Diálogo competitivo; V. Adjudicación directa con estrategia de negociación; VI. Asignación de un contrato específico derivado de la suscripción de un acuerdo marco, y VII. Asignación de órdenes de suministro derivados de la Tienda Digital Se refuerza la obligación de realizar una <i>investigación de mercado previa documentada</i> .

Elemento	LAASSP 2000	LAASSP 2025
Órganos de Gobernanza	Compras descentralizadas	Comité de Contrataciones Estratégicas
Testigos sociales	Fracción IV artículo 26 Ter, señalaba estas funciones.	Se reformula el inciso c) y se agrega el d) en el artículo 38 fracción IV sobre los testigos sociales: d) Informar de su participación, durante el procedimiento de contratación o finalizado este, en cualquier momento que le sea solicitado por el órgano interno de control en la dependencia o entidad, para lo cual deberá acompañar la documentación correspondiente

Fuente: Elaboración propia con base en los dos textos normativos publicados en el Diario Oficial de la Federación en las fechas respectivas.

Como analizamos en el apartado anterior ya no solo es pertinente la transparencia en la adjudicación de contratos y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos como elementos claves para garantizar que las compras públicas se realicen de manera adecuada; es importante contemplar otros principios transversales como lo hace la nueva LAASSP al cambiar el enfoque tradicional de la compra pública; así, el nuevo ordenamiento introduce criterios obligatorios de sostenibilidad e inclusión social (compra pública estratégica). De hecho, el artículo 21 de la LAASSP establece los principios tradicionales de eficiencia, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia y honradez también consagrados en la CPEUM; pero también enfatiza que es indispensable apoyar en condiciones de competencia a las áreas prioritarias del desarrollo, en el ámbito económico, ambiental y social.

En cuanto a la compra pública sostenible la ley dispone los siguientes aspectos destacables:

1. La Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno emitirá las políticas, bases y lineamientos para llevar a cabo los procedimientos de conformidad con aspectos de sustentabilidad ambiental, incluyendo la evaluación de las tecnologías que permitan la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y la eficiencia energética, que deberán observar las dependencias y entidades (Artículo 4 LAASSP).
2. Consideraciones particulares para las adquisiciones de papel para uso de oficina, muebles, madera y en general suministros de oficina –en el caso de la madera se exige certificado otorgado por terceros previamente registrados en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales que garanticen el origen

- y el manejo sustentable de los aprovechamientos forestales de donde proviene dicha madera– (Artículo 18 LAASSP).
3. En los procedimientos de licitación bajo el sistema de evaluación por puntos y porcentajes, se otorgan puntos adicionales a las empresas que implementen procesos voluntarios de autorregulación ambiental, conforme a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Artículo 18 inciso e LAASSP).
 4. Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas a fin de asegurar al Estado las mejores en cuanto a eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección al medio ambiente (Artículo 35 LAASSP).

Como corolario de este apartado no podemos obviar en señalar que el nuevo ordenamiento resulta pionero al ampliar el enfoque de “lo social” en comparación con la ley anterior, la cual si bien establecía el otorgamiento de puntaje adicional a personas con discapacidad (inclusión social) o a empresas que contaran con personas con discapacidad en una proporción de al menos el 5% de su planta y una antigüedad de seis meses⁵ (Artículo 14 de la LAASSP del 2000); dicha ley mantenía fuera del procedimiento de compra pública a otros grupos o sectores tradicionalmente excluidos o que simplemente no podían competir en igualdad de condiciones con empresas de sectores consolidados como el sector privado de corte capitalista.

Es así que la Ley vigente dispone que cuando se utilice la evaluación por puntos y porcentajes se otorgará un puntaje adicional a (Artículo 18, Fracción III, incisos b, c, d LAASSP):

1. Cooperativas, Organismos del Sector Social de la Economía (OSSEs) certificados por el INAES, incluyendo aquellos cuyo objeto sea la inclusión laboral de mujeres y personas vulnerables y las constituidas o conformadas por grupos de atención prioritaria. Finalmente, se toma en cuenta de forma expresa y con un tratamiento particular al SSE reconocido a nivel constitucional.
 2. Mipymes.
 3. Empresas que apliquen políticas y prácticas de igualdad de género, conforme a la certificación correspondiente emitida por las autoridades y organismos facultados para tal efecto.
 4. Empresas que manifiesten que en su cadena de valor se incluyen Mipymes, cooperativas y OSSEs certificados por el INAES.
5. La actual LAASSP dispone una antigüedad que no sea inferior a un año (Artículo 18, fracción III, inciso a).

Asimismo, las nuevas disposiciones jurídicas permiten que las dependencias y entidades puedan llevar a cabo licitaciones públicas de carácter nacional en las que únicamente puedan participar Mipymes, cooperativas y OSSEs, estos dos últimos certificados por INAES; incluyendo aquellos cuyo objeto sea la inclusión laboral de mujeres y personas vulnerables, así como las constituidas o conformadas por grupos de atención prioritaria que tengan por objeto la inclusión laboral de mujeres y/o personas vulnerables (Artículo 18, Fracción IV LAASSP).

5. Análisis del impacto de las reformas en el Sector de la Economía Social y Solidaria

Por muchos años, en México, los protagonistas del Sector de la ESS, la academia, la sociedad civil organizada y algunos actores de gobierno que comprenden el alcance y auténtica naturaleza de esta otra forma de hacer economía –pocas entidades de gobierno, a decir verdad, y es un hecho que hemos comprobado a partir del quehacer práctico con la política pública de los NODESS⁶– se han dado a la tarea de presentar propuestas de reformas o borradores completos para promover un auténtico ejercicio de *lege ferenda* de la normativa especial aplicable a este sector; sin embargo, ninguna de estas propuestas encontró eco en el legislativo federal a pesar de contemplar la experiencia y práctica de los actores, así como los diagnósticos llevados a cabo por la academia a través de estudiosos con saberes expertos comprobados en la materia.

Fue finalmente en abril de 2025 que se lograron reformas a la Ley de Economía Social y Solidaria (LESS) y de la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC) derivado de la aprobación de la nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las dos moradas legislativas citadas y a su vez de la Ley Federal de Austeridad Republicana. Se trató de una iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal sin mediar consulta o intercambios con el Sector; de tal manera que la primera crítica constructiva y de manera general que se desprende de este proceso radica en el hecho de que continúan promoviéndose políticas públicas de cara al sector de la ESS, sean estas normativas u operativas, basadas en procesos con una lógica *top-down* (de arriba abajo); es decir, que no promueven un intercambio y diálogo real con los protagonistas del sector –bajo la dinámica *bottom-up* (de abajo arriba)– y no favorecen auténticos procesos

6. La autora de esta propuesta es coordinadora del NODESS Morelos Solidario y Cooperativo avalado por el INAES desde el año 2020. <https://morelossolidario.org/>

de co-construcción y co-producción de políticas públicas. Esto último es lo más recomendado por la doctrina y práctica especializada de nuestra región (Hintze, 2013).

Ahora bien, interesa analizar de forma particular los aspectos que reforma esta iniciativa en las dos leyes de la materia que mencionamos al inicio de este acápite. En ese orden de ideas, nuestras observaciones serán vertidas a medida que destacamos los cambios registrados.

En primer lugar, estas reformas parecen rescatar al Instituto Nacional de la Economía Social (INAES); y es que en febrero de 2024 y a partir de una Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reformaban, adicionaban y derogaban diversas disposiciones de distintos ordenamientos, en materia de simplificación orgánica, se pretendía la conversión de INAES en una unidad administrativa, transfiriendo sus funciones a un Centro Nacional de Economía Social de la Secretaría de Bienestar. Esa degradación jerárquica que anulaba a INAES, entidad que ya de por sí venía siendo afectada con una reducción de su presupuesto y personal capacitado, quedó eclipsada por este nueva LAASSP 2025 que sí entró en vigor y reformó la LESS, pues a partir de ahora se faculta al INAES (Artículo 14, fracción XXI Bis LESS) para definir e implementar el modelo de certificación de las sociedades cooperativas y demás organismos del sector en lo que corresponde a valores, principios, fines y prácticas del cooperativismo y de la Economía Social y Solidaria (ESS) con el objeto de convertirse en proveedoras del gobierno.

Sin duda, es admitido con agrado que con esta reforma se coloque en los reflectores a INAES y fortalezca sus funciones como entidad encargada de instrumentar la política pública del SSE; sin embargo, no dejamos de advertir dos aspectos: por un lado, diversos expertos (Martínez, 1988; Conde Bonfil, 2017; Rojas Herrera, 2016) han cuestionado las confusiones actuales que mantiene la Ley en comento en relación con principios, fines, valores y prácticas; es decir, ese marco de valores y principios de la ley además de parecer agrupar en igualdad de importancia valores, principios, fines, prácticas (Artículo 7 LESS), presenta poca riqueza doctrinaria y práctica (Artículos 9, 10 LESS) comparada con otras leyes de la región latinoamericana y con las propias experiencias emergentes en México o expresiones en resistencia. Esto inquieta al pensar que INAES dará tal certificación con base en lo contenido en la Ley de Economía Social y Solidaria sin que esta sufra actualizaciones en aspectos esenciales como el descrito.

Por otro lado, recordemos que a las Mipymes también se les dará la oportunidad de participar como proveedoras del gobierno y ser acreedoras de puntaje adicional; no obstante, para el caso de estas y otras empresas del sector privado no se exige la certificación que sí deben obtener los OSSEs, los cuales deben cumplir con esta, al parecer, *conditio sine qua non* de acudir al INAES para obtener la aludida certifica-

ción. Lo anterior nos sitúa en un trato diferenciado no justificado y por ende discriminatorio. Se estableció que el modelo de certificación deberá implementarse en un máximo de 180 días naturales a partir de la entrada en vigor de la reforma (Artículos transitorio, Décimo primero, LESS).

En la propia LAASSP y LESS se suele leer “cooperativas y Organismos del Sector Social de la Economía”, lo cual reanuda la discusión práctica y académica en cuanto a considerar a las cooperativas como un sector independiente y distinto. En el primer apartado de este estudio hemos dejado en claro que las cooperativas son formas tradicionales de la economía social; pero también encontramos otras formas asociativas que, influenciadas por factores endógenos, conforman la economía solidaria. No obstante, el conjunto de ambas integra el Sector Social de la Economía (como se le denomina en México) o Economía Social y Solidaria; de hecho, así lo refuerza el propio catálogo de OSSEs creado por INAES. Por ende, esta separación entre cooperativas y otros OSSEs, parece colocar en el centro del escenario de la discusión y relevancia pública a las cooperativas provocando una discriminación de la inmensa mayoría de los emprendimientos de ESS. Esto a la larga impacta en la propia política pública que ha beneficiado mayoritariamente a las cooperativas (Rojas Herrera, 2020; Conde Bonfil, 2020).

Siguiendo con las reformas suscitadas y dado que al INAES le corresponde realizar la certificación para que los OSSEs –entre estos las cooperativas– tengan la oportunidad de convertirse en proveedoras del Estado, resultó medular también realizar un cambio puntual en la ley especial de cooperativas; en ese sentido, se reforma la fracción III del artículo 12 de la LGSC referido a la constitución de estos entes, de tal forma que se eliminan las atribuciones a los fedatarios públicos –notarios y corredores– así como al juez de distrito, juez de primera instancia en la misma materia del fuero común, presidente municipal, secretario, delegado municipal o titular de los órganos político-administrativos, del lugar donde la cooperativa tendrá su domicilio; para acreditar la identidad de los asociados y ratificar su voluntad de constituir la sociedad cooperativa.

En esa misma línea INAES llevará un Padrón Nacional de Sociedades Cooperativas y se encargará de tramitar, a su vez, su inscripción en el Registro Público de Comercio. Tanto el Padrón como su inscripción en el Registro Público de Comercio permitirán su publicidad frente a terceros, brindando la seguridad jurídica requerida (Artículo 13 LGSC).

Iniciemos con la crítica del primer aspecto, es decir, la exclusión de los fedatarios públicos. Al legislador mexicano pareciera habérsele olvidado algunas disposiciones del Código Civil Federal (ejemplo las establecidas en los artículos 2546 al 2557) y otras de las leyes del notariado propias de las entidades federativas, en virtud de las

cuales se exige la intervención de notario para el otorgamiento de ciertos poderes. Asimismo, en la práctica diaria cooperativa y de otras entidades del sector se ha documentado la necesidad de contar con tales poderes –no aceptándose poderes otorgados en escrito privado, aunque la ley lo permita– para lograr un intercambio con actores de otros sectores en la plataforma de mercado en la cual deben funcionar y desenvolverse las expresiones de la ESS pues debemos admitir que sigue imperando un sistema económico de corte capitalista.

En cuanto al Padrón Nacional de Sociedades Cooperativas, el 24 de julio de este año 2025 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo de las bases de operación y funcionamiento del Sistema Electrónico de dicho Padrón, lo anterior estuvo a cargo de la Secretaría de Bienestar. Vale decir que contar con este Padrón que aporte información fidedigna permite tener insumos de tipo cuantitativos –ante la falta de datos estadísticos en el país en relación con las cooperativas formalizadas y en funcionamiento– y cualitativos para visibilizar la existencia, particularidades, ubicación y estado de las cooperativas de distinta naturaleza para su identificación y trazabilidad a nivel nacional. Igualmente, esto permitiría contar con una mayor información para procesos de co-producción y co-construcción de políticas públicas locales en favor de las cooperativas ya que la CPEUM en su fracción XXIX-N del artículo 73 establece la facultad concurrente en materia de fomento cooperativo, en virtud de la cual las entidades federativas a través de sus congresos locales pueden legislar en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa.

No obstante, es válido también apuntar algunas críticas constructivas al mencionado Padrón. Una vez más las bases del Padrón –al igual que las reformas a la LGSC– se estipularon sin consultar al sector cooperativo mexicano. En la vigente LESS nada se dice respecto de este Padrón a pesar de recaer sobre INAES su manejo y control (únicamente en los transitorios, artículo décimo segundo⁷), de tal manera que todos los requisitos y procedimientos se señalan en tales bases emitidas por una Secretaría del poder Ejecutivo, la cual tendrá a su cargo de forma unilateral todo lo referido al Padrón.

Asimismo, creemos que el acuerdo establece criterios y requisitos que parecen orientarse más al control de las cooperativas que a su fomento y participación en programas públicos y licitaciones. Por otro lado, si bien el artículo 20⁸ de las bases da

7. Décimo Segundo LESS: Las Sociedades Cooperativas que se hayan constituido legalmente previo a la entrada en vigor del presente Decreto, podrán registrarse en el Padrón Nacional de Sociedades Cooperativas, conforme a las disposiciones que establezca el Instituto.

8. Artículo 20: El Instituto podrá realizar por los medios que considere convenientes campañas de difusión y sensibilización para que las sociedades cooperativas a que se refiere el artículo 19 que antecede, realicen su inscripción al Padrón.

la oportunidad de inscripción a las sociedades cooperativas ya constituidas, hemos documentado –dada nuestra pertenencia a un NODESS– cómo INAES ha iniciado una carrera contra el tiempo por incluir al Padrón –cuya página, a septiembre de 2025, todavía no está lista– a sociedades cooperativas formalmente constituidas que tengan o hayan tenido vínculos con los NODESS; es decir, se busca en los NODESS el listado de cooperativas con las cuales se tienen intercambios para invitarlas a capacitaciones con la finalidad de integrarse al Padrón Nacional; sin embargo, si bien no desestimamos la capacidad de los NODESS pues de hecho es una política pública que aplaudimos y tiene relevantes impactos en los territorios –todavía sin documentar– consideramos que es un mecanismo desordenado y con poca alcance pues los mismos NODESS siempre han acudido a INAES para intentar identificar, en la práctica de los territorios y comunidades en los cuales trabajan, a entidades cooperativas debidamente constituidas en pro de establecer estos vínculos estrechos para impulsar los ecosistemas de economía social.

Sumado a lo anterior, muchas iniciativas de economía social ancladas a territorios y comunidades más rurales o de zonas remotas, y que pretenden formalizarse como sociedades cooperativas, no tienen acceso a internet o dispositivos electrónicos que les faciliten cumplir con este procedimiento en los plazos tan cortos estipulados en las bases.

Incluso, uno de los requisitos para incorporarse al Padrón, según el artículo 8 de las bases, consiste en la acreditación del curso virtual sobre “Economía Social y Cooperativismo” que imparte el Instituto en la plataforma del Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Especializada (SINCA) (<https://sinca.gob.mx/>)⁹ u otra entidad acreditada por el Instituto para tal efecto. Nuevamente nos preguntamos si los futuros asociados de una cooperativa ubicada en zona remota tendrían oportunidad de cumplir con el curso en comento. Tampoco sabemos si se trata del mismo curso que se ofrece en la plataforma SINCA a los NODESS pues cuando hemos solicitado información a INAES sobre estas nuevas reformas y sus implicaciones, no hemos logrado, hasta el momento, respuesta positiva alguna. Las propuestas desde los NODESS van orientadas a crear grupos de trabajo con facilitadores que puedan exponer punto por punto el alcance de las reformas y su impacto en el sector; empero, estas peticiones no han encontrado espacio en la agenda del Instituto.

9. A la fecha en la cual se concluye el estudio (septiembre 2025) y de una revisión de la plataforma no es posible identificar el curso “Economía social y cooperativismo”.

6. Conclusiones

A la fecha en la cual se desarrolla el presente estudio exploratorio la ley objeto de estudio –Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público 2025– tiene cuatro meses de haber entrado en vigor. Esto nos ha limitado para exponer un enfoque más pragmático de la misma dado que todavía no es posible medir su impacto real de forma completa y concluyente; principalmente para evaluar los cambios significativos en el sector como mecanismo de fomento a través de la compra pública estratégica y participativa que pretende dicha normativa. Esto significa que la discusión académica y pública en relación con este tema debe continuar a través de reflexiones críticas que deriven de la medición progresiva de sus efectos en la ESS mexicana.

No obstante, consideramos que es posible cerrar estas líneas analíticas con conclusiones preliminares que resultan del enfoque teórico- normativo que caracterizan el estudio.

Es un hecho que la Ley introduce mecanismos que reconocen y procuran promover la participación del Sector de la Economía Social y Solidaria en los procesos de contratación pública. Lo anterior debe ser considerado como un importante avance en términos normativos. Por supuesto, con el tiempo se deberá explorar en qué medida y condiciones se ha dado el aumento de la participación de las entidades del sector, no solo cooperativo sino en general una estadística desagregada que apunte al número de contratos adjudicados a los OSSEs. Seguimos pugnando por la necesidad de que estas políticas públicas, en este caso normativas, no sean discriminatorias de las expresiones heterogéneas de Economía Solidaria que se identifican en los territorios.

Por tanto, resulta conclusivo la necesidad imperiosa de generar mecanismos de monitoreo y evaluación del impacto de la ley a través de indicadores de seguimiento específico para el sector de la ESS. Una tarea que, sin lugar a duda, le corresponde al Estado en diálogo con el propio sector.

A pesar del avance normativo apuntado en líneas anteriores, algunos requisitos establecidos por la ley, como el caso de la certificación otorgada por INAES, sí resultan discriminatorios al no ser exigidos para empresas del sector privado y menoscaban la simplificación de los procesos administrativos, aunado al poco y ambiguo contenido en materia de valores y principios que acoge la LESS en aras de llevar a cabo oportunamente dicho proceso de certificación.

Asimismo, la reforma que impacta en la LGSC y desplaza el quehacer de los fedatarios públicos elimina procesos claves como la necesidad de ciertos poderes que facilitan el intercambio y las relaciones o vínculos jurídicos de las cooperativas con otras

entidades del sector público y privado. Es cierto que muchas entidades del sector no cuentan con la capacidad técnica, financiera o legal para competir en igualdad de condiciones con las empresas tradicionales capitalistas; sin embargo, este ánimo del legislador —o del ejecutivo si atendemos a la génesis de la ley— desconoce la práctica cooperativa y varias disposiciones de naturaleza civil y notarial.

Respecto del Padrón Nacional de Cooperativas existe una centralización excesiva en el INAES sin involucrar instancias estatales, municipales y por supuesto al sector cooperativo; al menos se debió contemplar la posibilidad de activar el Consejo Consultivo de Fomento de la Economía Social reconocido en el artículo 21 de la LESS pues al demandar la ley una pluralidad en su constitución (personas representantes de organismos del sector, del ámbito académico, científico, profesional, empresarial, del poder legislativo y/o de organismos internacionales vinculados con el tema) enriquece el diálogo para un mejor funcionamiento del Padrón y así se puede evitar que el mismo se vuelva un mecanismo de control burocrático y poco representativo de las cooperativas con anclaje territorial y comunitario.

Los NODESS pueden ser aliados en este nuevo quehacer del INAES; pero se requiere también una interacción dialógica para entender los impactos de las reformas y a su vez el camino operativo que pretende transitar el Instituto. Por otro lado, los diagnósticos y relevamientos realizados por los NODESS en los territorios favorece —es verdad— la canalización de las cooperativas para su registro en el Padrón entendiéndolo como un medio para impulsar su participación igualitaria en las contrataciones públicas; sin embargo, esto debe darse de forma sensibilizada y ordenada. Igualmente, pueden ayudar a replicar la información y acompañar los procesos para la formalización de iniciativas en cooperativas u otras formas asociativas identificadas como OSSEs; los NODESS pueden cubrir ese vacío de muchos colectivos o grupos que carecen de capacidad técnica y legal.

Finalmente, los NODESS pueden ayudar a identificar cooperativas con potencial para vender bienes y servicios al Estado o ayudarles a prepararse para estos procesos de licitación. Y lo más importante, al tratarse de Alianza Estratégicas vinculan con los gobiernos locales para entender y exponer necesidades y demandas. En conclusión, los NODESS deben ser vistos como un engranaje operativo clave y por ende, es una oportunidad también para redefinir y potenciar sus funciones con una mayor claridad y recursos dado esta función estratégica, articuladora, operativa y capacitadora que pueden asumir en el proceso.

Referencias

- Arrowsmith, Sue (1995). Public Procurement as an Instrument of Policy and the impact of the Market Liberalisation, *Law Quarterly Review* 111, 235-284.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2023). Guía Práctica para la implementación de Proyectos de Compra Pública de Innovación. <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Guia-practica-para-la-implementacion-de-proyectos-de-compra-publica-de-innovacion.pdf>
- Bastidas Delgado, Oscar (2018). *La economía social entre la economía popular y la economía solidaria. Aportes a sus entidades organizacionales*, Editora Galaxia C.A., Caracas.
- Cabra de Luna, Miguel (2012). *La economía social en América Latina*, Comité Económico y Social Europeo, Bruselas.
- Calva, José Luis (2012). *Crisis económica mundial y futuro de la globalización* (Vol. I), Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios para una nueva estrategia de desarrollo, Ciudad de México.
- Campos Monge, Christian (2007). Contratación Pública y Corrupción (Un análisis particular de los principios rectores de la contratación administrativa), *Revista de Ciencias Jurídicas* (112), 171-218.
- Cañedo Villarreal, Roberto, Barragán Mendoza, María del Carmen y Esparza Carmona, Juan Carlos (2022). El ecosistema de la economía social y solidaria: una propuesta conceptual. En: Carola Conde Bonfil, *Actualidad y perspectivas de la economía social y solidaria en México* (pp. 15-39). Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Ciudad de México.
- Carrillo Donaire, Juan Antonio (2021). La compra pública de innovación: retos y oportunidades para el desarrollo de la I+d+i desde la demanda pública, *IUS ET VERITAS* (62), 38-59. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202101.002>
- Castro Cuenca, Carlos Guillermo, García López, Luisa Fernanda y Martínez Vargas, Juan Ramón (2010). *La contratación estatal: teoría general. Perspectiva comparada y regulación internacional*, Universidad del Rosario, Bogotá.
- Catálogo de los Organismos del Sector Social de la Economía (2024). Última versión contenida en los Términos de Referencia de la Invitación Pública 2024 Pre NODESS.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/906840/T_rminos_de_referencia_01_de_abril_2024.pdf

- Chaves Ávila, Rafael y Monzón Campos, José Luis (2012). Beyond the crisis: the social economy, prop of a new model of sustainable economic development, *Service Bussines* (6), 5-26. <https://doi.org/10.1007/s11628-011-0125-7>
- Chaves Ávila, Rafael, Monzón Campos, José Luis, Pérez de Uralde, José María y Radrigán, Mario (2013). La economía social en clave internacional, cuantificación, reconocimiento institucional y visibilidad social en Europa, Iberoamérica y Norte de África, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos* 112, 122-150. https://doi.org/10.5209/rev_REVE.2013.v112.43069
- Código Civil Federal [CCF]. Art. 2554. México. <https://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo-civil-federal/libro-cuarto/parte-segunda/titulo-noveno/capitulo-i/#articulo-2554>
- Conde Bonfil, Carola (2017). Mucho ruido y pocas nueces: Tres décadas de la ley de economía social y solidaria en México. En: Gloria Jovita Guadarrama Sánchez, (Coord.), *Instituciones, sociedad civil y políticas públicas. Trayectorias de Investigación* (pp. 175-234). El Colegio Mexiquense, México.
- Conde Bonfil, Carola (2020). La política pública de fomento a la economía social en México 2012-2020, *Textual* (76), 297-345. <https://doi.org/10.5154/r.textual.2020.76.12>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario de la Federación el 5 de febrero de 1917. Recuperada de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Coraggio, José Luis (2011). *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital*, Ediciones Abya-Yala, Quito.
- Coraggio, José Luis (2014). Una lectura de Polanyi desde la economía social y solidaria en América Latina, *Cad. Metrop.* 16(31), 17-35. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3101>
- Defourny, Jacques (1992). Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector. En: José Luis Monzón y Jacques Defourny, (Eds.), *Economía Social. Entre economía capitalista y economía pública* (pp. 79-104). CIRIEC-España, Valencia.
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres [ONU Mujeres] (2022). <https://lac.unwomen.org/es/digital-library/publications/2022/05/compras-publicas-con-perspectiva-de-genero-avances-y-desafios-en-america-latina-para-dinamizar-a-las-empresas-lideradas-por-mujeres>
- Fajardo García, Gemma Isabel (2019). El reconocimiento legal de la economía social en Europa. Alcance y consecuencias, *Cooperativismo & Desarrollo* 27(114), 1-31. <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2019.01.06>

- Gómez de Lara, Fernando y Huacuja Betancourt, Sergio (2016). *La contratación de bienes, arrendamientos y servicios en la administración pública federal: un análisis sobre los contratos administrativos y sus implicaciones jurídicas de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP)*, Universidad Panamericana, México.
- Foy Valencia, Pierre (2011). Consideraciones sobre la contratación pública sostenible (“verde”), *Derecho PUCP* (66), 335-350.
<https://doi.org/10.18800/derechopucp.201101.016>
- Galán Vioque, Roberto y Ruiz Olmo, Irene (2023). *La contratación pública sostenible en la Ley de Contratos del Sector Público*, Tirant Lo Blanch, Madrid.
- Gimeno Feliú, José María (2024). *Hacia una buena administración de la contratación pública. De la cultura de la burocracia y el precio a la de la estrategia y el valor de los resultados*, Marcial Pons, Madrid.
- Guerra, Pablo (2010). La economía solidaria en Latinoamérica, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global* (110), 67-76.
- Handler, Heinz (2015). *Strategic Public procurement: An overview*. WWWforEurope Policy Pape.
- Hintze, Susana (2013). Alcances y desafíos de las políticas públicas para la economía popular solidaria. En: Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), *La economía Popular y Solidaria. El ser humano sobre el capital 2007-2013* (pp. 247-263). Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, Quito.
- Laville, Louis (2015). *Asociarse para el Bien Común, Tercer sector, economía social y economía solidaria*, Icaria Antrazyt, Barcelona.
- Lazo Vitoria, Ximena (2022). Compra pública verde: una herramienta estratégica de lucha contra el cambio climático. En: Ximena Angélica Lazo Vitoria, *Compra Pública Verde y Cambio Climático* (pp. 11-38). Atelier, Libros Jurídicos, Barcelona.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) 2025. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2025.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAASSP.pdf>
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) 2000. Publicada en el Diario Oficial de la Federación. El 4 de enero de 2000.
http://www.conamed.gob.mx/transparencia/pdf/ley_adquisiciones.pdf
- Ley de Economía Social y Solidaria reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al Sector Social de la Economía. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2012. Recuperada de:
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LESS.pdf>

- Licon Ramírez, Paloma Alely y Breceda Pérez, Jorge Antonio (2020). Evaluación de los principios constitucionales en la contratación pública. Legislación del Estado de Chihuahua, *Chihuahua Hoy* (18), 323-362.
<https://doi.org/10.20983/chihuahuahoy.2020.18.11>
- Mance, Euclides André (2007). Economía Solidária, Revolução Global e Sociedades Pós-Capitalistas, *Instituto de Filosofia da Libertação*, 1-17.
- Martínez, Ifigenia (1988). La economía del sector social. Una alternativa para la superación de la crisis. En: Armando Labra, *El sector social de la economía. Una opción ante la crisis*. Centro de investigaciones interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, México.
- Mochi Alemán, Prudenizio, González Rivera, Tatiana Vanessa, Girardo, Cristina y Hindrichs, Imke (2024). Encuentros y desencuentros de la Economía Social y Solidaria (ESS) en el Estado de Morelos. En: Juan Velázquez González y Tatiana González Rivera, (Coord.), *Desigualdad y Crisis: Ensayos para pensar críticamente la economía* (pp. 131-154). Prensas Zaragoza, Universidad de Zaragoza.
- Monti, Mario (2010). *A new strategy for the single market: At the service of Europe's economy and society. Report to the President of the European Commission*. European Commission, Bruselas.
- Moreno Molina, José Antonio (2015). Principios Generales de la Contratación Pública en el Reciente Derecho Internacional, Europeo y de América Latina, *Revista Derecho & Sociedad*, 55-64.
- Naciones Unidas (2013). *TST Issues Brief: Sustained and Inclusive Economic Growth, Infrastructure Development, and Industrialization*.
https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2078Draft%20Issue%20Brief_Sustained%20and%20Inclusive%20Economic%20Growth_Final_16Oct.pdf
- Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (2023). *Orientaciones para incorporar la perspectiva de género en la compra y contratación de servicios en los Organismos Iberoamericanos 2023*. Cooperación Española. https://oiss.org/wp-content/uploads/2023/08/Licitacion_con_PdG_OOIB-1.pdf
- Pérez Cárdenas, Marcela y Barreto Moreno, Antonio Alejandro (2025). Bases para la construcción de un sistema de compra pública participativa, *Foro: Revista De Derecho* (43), 63-81. <https://doi.org/10.32719/26312484.2025.43.4>
- Pérez de Mendiguren, Juan Carlos y Etxezarreta, Enekoitz (2015). Sobre el concepto de economía social y solidaria: aproximaciones desde Europa y América Latina, *Revista de Economía Mundial* (40), 123-143.
- Pérez de Mendiguren, Juan Carlos, Etxezarreta, Enekoitz y Guridi, Luis (2009). *Economía social, empresa social y economía solidaria*, REAS Euskadi, Bilbao.

- Pernas García, Juan José (2020). Compra pública verde y circular: el largo (y lento) camino hacia una amplia aplicación práctica de la contratación estratégica. En: Gerardo García-Álvarez García, Jesús Jordano Fraga, Blanca Lozano Cutanda & Alba Nogueira López, *Observatorio de Políticas Ambientales 2020* (pp. 873-914). CEIMAT, Madrid.
- Polanyi, Karl (2017). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
- Razeto, Luis (1999). La economía de solidaridad: concepto, realidad y proyecto, *Persona y Sociedad* XIII(2), 1-14.
- Razeto, Luis (2010). ¿Qué es la economía solidaria?, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global* (110), 47-52.
- Rejeb, Abderahman, Rejeb, Karim, Appolloni, Andrea y Seuring, Stefan (2024). Public procurement research: a bibliometric analysis, *International Journal of Public Sector Management* 37(2), 183-214. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-07-2022-0157>
- Rivera de la Rosa, José de Jesús y Ramírez Medel, Josué (2022). Prácticas solidarias en el cambio social. En: Carola Conde Bonfil, (Coord.), *Actualidad y perspectivas de la economía social y solidaria en México* (págs. 95-118). Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco, Ciudad de México.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2011). Los principios del Derecho Global de la Contratación Pública, *Derecho PUCP* (66), 29-54. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201101.001>
- Rojas Herrera, Juan José (2016). Reflexiones generales en torno al significado y alcances del reconocimiento constitucional de la existencia del sector social de la economía mexicana en el contexto del sector cooperativo, *Relaciones* 146, 251-281. <https://doi.org/10.24901/rehs.v37i146.14>
- Rojas Herrera, Juan José (2019). Elementos para valorar el potencial innovador de la economía solidaria en México. En: Prudencio Mochi Alemán, *Otras economías, otros desarrollos: agricultura familiar y economía social*. Foro Consultivo, Científico y Tecnológico A.C., Ciudad de México.
- Rojas Herrera, Juan José (2020). La economía social solidaria y la política social del nuevo gobierno federal, *Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 29(57), 68-87. <https://doi.org/10.20983/noesis.2020.1.4>
- Salgado Remigio, Sofía (2025). La política de contrataciones públicas en la Administración Pública Federal en México de 2018 a 2023. En: Fernando Patrón Sánchez, José Jesús Soriano Flores y Diana Vicher García, (Coords.), *Transformaciones en la administración pública y en la política en la 4T: gobernabilidad, reformas institucionales y participación social* (pp. 129-161). Akademia, Guanajuato.

- Secretaría de Bienestar. Acuerdo de las bases de operación y funcionamiento del Sistema Electrónico del Padrón Nacional de Sociedades Cooperativas.
<https://sidof.segob.gob.mx/notas/5763705>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN] Primera Sala (2012). Amparo en revisión 89/2012, [Administrativa, Constitucional] Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2001371>
- Terrones Jancco, Jhojan Marquino y Castillo Andia, Víctor Giordano (2025). Hacia una nueva era en las contrataciones públicas: integrando los principios de valor por dinero e innovación en el marco legal peruano, *Revista Digital de Derecho Administrativo* (34), 43-73. <https://doi.org/10.18601/21452946.n34.03>
- Véliz López, Daniela Elena (2025). El círculo virtuoso de la compra pública, *Foro: Revista De Derecho* 43, 45-61. <https://doi.org/10.32719/26312484.2025.43.3>
- Villabella Armengol, Carlos Manuel (2009). La investigación científica en la ciencia jurídica. Sus particularidades, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C.* 3(23), 5-37. <https://doi.org/10.35487/rius.v3i23.2009.164>
- Yokasta Guzmán, Santos, Coello, Raquel, Engell, Jaime y González Sanz, María Jesús (2022). *Compras públicas con perspectiva de género. Avances y desafíos en América Latina para dinamizar a las empresas lideradas por mujeres como motor de la recuperación post COVID-19*. ONU Mujeres.
<https://lac.unwomen.org/es/digital-library/publications/2022/05/compras-publicas-con-perspectiva-de-genero-avances-y-desafios-en-america-latina-para-dinamizar-a-las-empresas-lideradas-por-mujeres>
- Zárate Martínez, Miguel (2006). Anticonstitucionalidad de la inhabilitación a terceros para participar dentro de un procedimiento de contratación pública en México, *IUSTITIA Revista Jurídica* (15), 229-245.

LA (DES)PROTECCIÓN DEL VALOR SOCIAL EN LA CONTRATACIÓN RESERVADA

THE (DIS)PROTECTION OF SOCIAL VALUE IN RESERVED CONTRACTS

Beloque Alea Arrate

Doctoranda

Universidad de Deusto

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0908-6325>

María José Rodrigo-Santamaría

Doctoranda

Universidad del País Vasco, EHU

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2738-3270>

RESUMEN

El presente trabajo analiza los contratos reservados como instrumento de la contratación pública destinado a facilitar el acceso al mercado de los centros especiales de empleo de iniciativa social y las empresas de inserción, promoviendo la inclusión sociolaboral de personas con especiales dificultades de acceso al empleo. Esta figura, prevista en el Derecho de la UE y desarrollada en el ordenamiento español mediante la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 9/2017, constituye una herramienta clave para el diseño de políticas públicas con finalidad social.

Así, el trabajo examina la capacidad de la contratación pública reservada para generar valor social, tomando como base expedientes recientes en los que las adjudicaciones plantean interrogantes sobre la aplicación del principio de mejor relación calidad-precio. Desde una perspectiva jurídico-económica, el artículo revisa la evolución del régimen jurídico, analiza expedientes concretos y valora sus implicaciones, proponiendo criterios que refuercen la dimensión estratégica de estos contratos.

PALABRAS CLAVE: Contratos del sector público, contratos reservados, contabilidad social, valor social.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Alea Arrate, Beloque & Rodrigo-Santamaría, María José (2026). La (des)protección del valor social en la contratación reservada, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (50), 43–70.

DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.50.31862>

ABSTRACT

This paper analyses reserved contracts as an instrument of public procurement aimed at facilitating market access for social initiative special employment centres and work integration social enterprises, promoting the socio-labour inclusion of people facing particular difficulties in accessing employment. This mechanism, provided for under EU law and developed in the Spanish legal system through Additional Provision Four of Law 9/2017 on Public Sector Contracts, constitutes a key tool for the design of public policies with a social purpose.

Thus, the paper examines the capacity of reserved public procurement to generate social value, drawing on recent procurement procedures in which contract awards raise questions regarding the application of the principle of the most economically advantageous tender. From a legal and economic perspective, the article reviews the evolution of the legal framework, analyses specific cases and assesses their implications, and proposes criteria to strengthen the strategic dimension of such contracts.

KEYWORDS: Public sector contracts, reserved contracts, Stakeholder Accounting, social value.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: A13, B55, H57.

LISTADO DE ACRÓNIMOS

A efectos de facilitar la lectura del texto, se incluye a continuación un listado de los principales acrónimos utilizados:

CEE: Centro Especial de Empleo

CEEIS: Centro Especial de Empleo de iniciativa social

CEEIE: Centro Especial de Empleo de iniciativa empresarial

EI: Empresa de Inserción

LCSP: Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TSJ: Tribunal Superior de Justicia

TACRC: Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales

TACP: Tribunal Administrativo de Contratación Pública

MDPP: Matriz de Doble Impacto de la Compra Pública

SEPE: Servicio Público de Empleo Estatal

EXPANDED ABSTRACT

Reserved public procurement has progressively consolidated itself within European and national legal systems as a policy instrument aimed at fostering the labour market inclusion of individuals facing significant barriers to employment. Within the framework of European Union public procurement law, this instrument enables contracting authorities to reserve participation in certain procurement procedures for economic operators whose primary mission is the social and labour inclusion of persons facing particular difficulties in accessing employment.

In the European legal framework, this mechanism is established in Article 20 of Directive 2014/24/EU, which allows Member States to restrict participation in procurement procedures to sheltered workshops and other economic operators whose main objective is the social and professional integration of persons with disabilities or others facing particular difficulties in accessing employment. The Directive explicitly recognises the role that such organisations can play in promoting equal opportunities, social participation and inclusive labour markets.

In the Spanish legal system, this provision has been transposed through Additional Provision Four of Law 9/2017 on Public Sector Contracts (Ley de Contratos del Sector Público, LCSP). This rule establishes a specific mechanism enabling contracting authorities to reserve certain public contracts for social initiative sheltered employment centres (Centros Especiales de Empleo de iniciativa social) and work integration social enterprises (Empresas de Inserción). The purpose of this reservation is to channel public expenditure towards organisations whose activity is explicitly oriented towards labour inclusion and the generation of social value.

Within the broader context of strategic public procurement, reserved contracts represent an important instrument for aligning procurement policy with social objectives, particularly those related to employment inclusion, territorial cohesion and the strengthening of the social economy. However, the mere existence of a legal framework enabling such reservations does not automatically guarantee that the intended social objectives are effectively achieved in practice.

Recent experiences in public procurement procedures reveal a significant tension between the formal compliance with the legal requirements governing reserved contracts and the effective generation of social value through these procurement processes. In certain cases, procurement procedures formally reserved for eligible social economy operators have resulted in contract awards driven primarily by price-based competition, thereby raising questions about the extent to which the underlying social objectives of the reservation are truly safeguarded. This tension between formal compliance and substantive effectiveness constitutes the central problem addressed in this article.

Against this background, the article pursues three main objectives. First, it seeks to review the evolution and current configuration of the legal regime governing reserved public procurement in Spain, with particular attention to the regulatory framework established by Additional Provision Four of the Public Sector Contracts Law and its relationship with the European legal framework derived from Directive 2014/24/EU. Second, the study aims to analyse recent procurement procedures involving reserved contracts, examining publicly available documentation in order to identify the key factors that determine contract award decisions in practice. This analysis focuses especially on the role played by economic evaluation formulas, the weighting of price criteria and the treatment of abnormally low tenders.

Third, the article seeks to assess the economic and social implications of these procurement decisions, identifying potential shortcomings in the current implementation of reserved procurement and proposing analytical and methodological tools capable of strengthening the strategic and social dimension of this instrument. Through these objectives, the article contributes to the broader debate on how public procurement systems can move beyond a purely formal compliance approach and become an effective mechanism for generating measurable social value.

The research adopts an interdisciplinary approach combining legal and economic analysis. From a legal perspective, the article conducts a dogmatic analysis of the regulatory framework governing reserved contracts, examining the development of the instrument within European Union law and its transposition into Spanish legislation. Particular attention is given to the interpretation of Article 20 of Directive 2014/24/EU and to the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union, especially the judgment delivered in case C-598/19. This decision clarified the scope of Member States' discretion when defining the categories of operators eligible for participation in reserved procurement procedures. The article also analyses the evolving interpretation of this legal framework by Spanish administrative and judicial bodies, highlighting the existence of divergent positions among regional High Courts concerning the compatibility of the Spanish regulatory model with EU law.

From an empirical perspective, the study examines recent public procurement procedures involving reserved contracts, based on publicly available procurement documentation. These cases are analysed with the aim of identifying how procurement design choices—such as the weighting of award criteria or the use of specific pricing formulas—may influence the extent to which social objectives are effectively realised.

Finally, the article introduces an evaluative analytical framework inspired by stakeholder accounting and social accounting approaches. This framework focuses on assessing the outcomes of procurement processes rather than merely their procedural compliance. By incorpo-

rating indicators related to employment inclusion, job quality, training, community impact and economic redistribution, the analysis seeks to capture the broader social value generated by reserved public procurement.

The analysis reveals that, despite the existence of a robust legal framework supporting the use of reserved procurement, significant implementation challenges persist in practice. One of the most relevant issues identified concerns the design of award criteria within reserved procurement procedures. In several analysed cases, the economic criterion—typically the price offered by the tenderer—received a disproportionately high weighting, sometimes accounting for up to 80% of the total score. When combined with linear price-based evaluation formulas that reward the lowest bid, this design strongly incentivises competition based on price minimisation.

Such configurations can undermine the social objectives of reserved procurement. Organisations operating within the social economy, such as social initiative sheltered employment centres and work integration enterprises, often incur additional costs associated with labour inclusion, training, social support and workplace adaptation. When procurement procedures prioritise price above other qualitative factors, these organisations may be forced to compete under conditions that contradict their social mission.

Another problematic practice identified in the analysed cases involves the use of public subsidies to justify abnormally low tenders. Some operators have argued that expected public subsidies aimed at supporting employment inclusion should be considered when demonstrating the economic viability of unusually low bids. However, such practices risk distorting the purpose of these subsidies, which are intended to compensate for the additional costs of social inclusion rather than to enable aggressive price competition in procurement procedures. The article also highlights cases in which technical evaluations identifying significant deficiencies in service proposals were effectively neutralised by price-based scoring systems, resulting in contract awards to the lowest bidder despite concerns about service quality.

Taken together, these findings suggest that the effectiveness of reserved procurement cannot be ensured solely through the legal restriction of eligible bidders. Instead, the entire procurement design—including award criteria, evaluation formulas and oversight mechanisms—must be aligned with the social objectives that justify the use of reservation mechanisms.

In response to these challenges, the article proposes a methodological tool designed to facilitate the evaluation of the social value generated by reserved public procurement: the Public Procurement Double Impact Matrix (Matriz de Doble Impacto de la Compra Pública). Inspired by the polyhedral model of Stakeholder Accounting, this framework distinguishes between two complementary dimensions of value creation:

1. Active value, corresponding to the direct value generated through the provision of the contracted service. This includes the fulfilment of contractual obligations and any additional improvements introduced by the contractor.
2. Passive value, representing the broader social and economic impacts generated through the execution of the contract. These impacts may include employment opportunities for vulnerable groups, wages paid to local workers, fiscal contributions, the activation of local supply chains and the provision of training and support services.

Strengthening the strategic dimension of reserved public procurement therefore requires more than the formal recognition of eligible social economy operators. As the cases analysed in this article illustrate, the transformative potential of reserved contracts can be significantly weakened when procurement procedures are designed around price-based competition, allowing economic criteria to override the social purpose that justifies the reservation itself.

Addressing this gap requires evaluation tools capable of making the social value generated through procurement decisions visible and measurable. In this regard, the article proposes the Public Procurement Double Impact Matrix (MDPP), inspired by the polyhedral model of stakeholder accounting, as a practical framework for assessing both the functional value of the contracted service and the broader social impacts generated through its execution.

By incorporating variables such as inclusive employment, training, local economic redistribution and social support processes into procurement evaluation, this approach allows contracting authorities to better align procurement design with the social objectives embedded in reserved contracts. In doing so, the reservation mechanism can move beyond a purely formal instrument of access and become a genuine tool for generating measurable social value through public expenditure.

SUMARIO

1. Introducción. 2. Fundamentos jurídicos de la contratación reservada. 3. Problemática práctica: entre el cumplimiento formal y la efectividad material. 4. Hacia una protección efectiva del valor social. 5. Conclusiones y propuestas para el fortalecimiento de la dimensión estratégica social. Bibliografía.

1. Introducción

La contratación reservada se ha consolidado en el ordenamiento jurídico como un instrumento de política pública destinado a favorecer el acceso al mercado de operadores cuya misión principal es la inclusión sociolaboral, en particular, los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y las Empresas de Inserción. Su anclaje en el Derecho de la Unión y su desarrollo más reciente por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, Ley de Contratos del Sector Público o LCSP) han permitido articular un cauce específico para orientar el gasto público hacia finalidades de empleo inclusivo, con atención a personas que afrontan mayores barreras de acceso al trabajo.

Ahora bien, la experiencia reciente evidencia que, junto a expedientes que materializan esa finalidad, coexisten procedimientos en los que el cumplimiento formal se traduce en una materialización parcial del valor social perseguido, especialmente cuando la lógica de adjudicación se aproxima a un precio de referencia mínimo. Esta tensión entre cumplimiento formal y efectividad material constituye el punto de partida del presente trabajo. Así, el artículo persigue tres objetivos: revisar la evolución y el alcance del régimen jurídico de la contratación reservada, con especial atención a su configuración en la Disposición Adicional Cuarta de la LCSP; analizar expedientes recientes, identificando qué elementos resultan determinantes en las decisiones de adjudicación; y valorar las implicaciones de esas decisiones, con el fin de proponer criterios que refuercen la dimensión estratégica de la compra pública y su capacidad de generar valor social. Todo ello se aborda desde una perspectiva jurídico-económica.

Metodológicamente, se combina un análisis dogmático del régimen jurídico y de su interpretación jurisprudencial y administrativa con una aproximación evaluativa de inspiración en la Contabilidad Social, centrada en el resultado y no solo en el cumplimiento, que incorpora indicadores de valor social en sentido amplio -empleo inclusivo y de calidad (estabilidad, apoyos, desarrollo competencial), igualdad y no discriminación, accesibilidad, impacto en proveedores y comunidad- a partir de los

cuales se analiza el grado de alineación de los expedientes con los objetivos sociales de la contratación reservada, permitiendo estimar el retorno social de la contratación. Esta mirada situada, propia de quienes operan en el ámbito de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y de las Empresas de Inserción, se articula en clave analítica, formulando hipótesis contrastables sobre el efecto de los diseños de pliegos y de las decisiones de adjudicación.

En definitiva, la contribución que se propone mediante el presente artículo es principalmente de dos órdenes: (i) expositivo-sistematizador, al ordenar el fundamento normativo y su inserción en la contratación estratégica; y (ii) aplicado, al ofrecer orientación para el diseño de los expedientes hacia resultados sociales verificables. Con este encuadre, el siguiente apartado desarrolla los fundamentos jurídico-positivos y su articulación en la LCSP, como base para el análisis de la práctica administrativa.

2. Fundamentos jurídicos de la contratación reservada

La contratación reservada encuentra su origen en el marco jurídico de la Unión Europea, que ha configurado este instrumento como una técnica de acción positiva orientada a la inclusión laboral y social de personas con mayores dificultades para acceder al empleo. Este marco europeo constituye el punto de partida imprescindible para entender cómo se ha desarrollado la figura en nuestro ordenamiento jurídico, delimitando las condiciones de aplicación y la legitimidad de la reserva de contratos.

El artículo 20 de la Directiva 2014/24/UE habilita a los Estados miembros para reservar la participación en procedimientos de contratación pública a talleres protegidos y a operadores económicos cuyo objetivo principal sea dicha inclusión, o bien para condicionar la ejecución de determinados contratos al marco de programas de empleo protegido, siempre que al menos el 30 % de su plantilla esté compuesta por personas con discapacidad o con especiales dificultades de inserción laboral. Además, exige que el anuncio de licitación haga referencia expresa a esta reserva.

Este mecanismo jurídico se inserta en una lógica finalista que la propia Directiva explicita en su preámbulo: el empleo constituye un elemento esencial para la igualdad de oportunidades y la participación en la vida comunitaria, y los talleres protegidos, así como otras empresas con misión social, pueden desempeñar un papel significativo a tal fin. El referido artículo 20 se limita a referirse, en su tenor literal, a “personas discapacitadas o desfavorecidas” y a los programas de empleo protegido. Ahora bien, la concreción de a quién alcanza la reserva ha quedado abierta a la configuración de los Estados miembros.

En este punto, corresponde diferenciar, asimismo, el artículo 20 y el artículo 77 de la Directiva 2014/24/UE. El primero permite la reserva a favor de entidades cuya finalidad principal sea la inclusión sociolaboral, con independencia del objeto del contrato. Por su parte, el artículo 77 prevé una reserva específica para determinados servicios sociales, sanitarios y culturales incluidos en el Anexo XIV de la Directiva (Anexo IV de la LCSP), condicionada a misión de servicio público, reinversión de beneficios y estructuras participativas, y con límite máximo de tres años. Se trata, por tanto, de dos vías complementarias y diferenciadas: una de carácter funcional, prevista en el artículo 20, y otra de carácter material, recogida en el artículo 77. La Disposición Adicional Cuadragésima Octava de la LCSP transpone esta reserva para los servicios del Anexo IV, a favor de las organizaciones que reúnan dichas condiciones, con la limitación temporal indicada.

La Disposición Adicional Cuarta de la LCSP constituye la vía de transposición del artículo 20 de la Directiva en nuestro ordenamiento. La opción estatal acota subjetivamente el perímetro de la reserva, circunscribiendo su destino a Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social (CEEIS) y a Empresas de Inserción (EI), de acuerdo con su normativa específica y con su acreditación registral. Esta configuración, aunque más estrecha que la fórmula europea de “talleres protegidos u operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional”, persigue alinear la herramienta con el ecosistema estatal de economía social y con la finalidad de inclusión sociolaboral que justifica la reserva. En efecto, este precepto no solo habilita, sino que también impone a los poderes adjudicadores la fijación de porcentajes mínimos de reserva, reforzando así su carácter de política pública activa. Al mismo tiempo, leyes sectoriales posteriores, como la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, han introducido reservas específicas.

En cuanto a sus antecedentes y evolución normativa, conviene recordar que la reserva no nace con la mencionada Directiva, ni con la vigente LCSP. En el plano europeo, la Directiva 2004/18/CE (art. 19) ya preveía la posibilidad de reservar la participación a talleres protegidos; sin embargo, la Directiva 2014/24/UE (art. 20) actualizó ese esquema, ampliando el ámbito subjetivo de referencia. En el plano interno, la figura estaba positivada al menos desde la Ley 30/2007, de 30 de octubre, y el Texto Refundido de 2011 (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) -este segundo cuerpo legal incorporó expresamente a las Empresas de Inserción como posibles entidades destinatarias de la reserva, puesto que el primero consideraba únicamente a los Centros Especiales de Empleo- de modo que la LCSP tampoco crea la institución *ex novo*, sino que la reordena y la adecua al nuevo marco europeo.

Como decíamos, la principal novedad de la legislación española en 2017 es de carácter subjetivo: la Disposición Adicional Cuarta deja de proyectar la reserva sobre todos los Centros Especiales de Empleo y la circunscribe a los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social, manteniendo también a las Empresas de Inserción como beneficiarias, y remitiendo a su régimen sectorial propio y a la correspondiente acreditación (artículo 43 del 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 y Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, respectivamente). Con ello, se pretende alinear la herramienta con la finalidad integradora de la Directiva y con la lógica de la economía social, orientada a la reinversión del excedente, a la gobernanza participativa y a la atención de personas que requieren mayores apoyos para el desempeño laboral (Mendoza Jiménez et al., 2018: 295-332).

Sin embargo, la opción por circunscribir la reserva a los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social y la correlativa exclusión de otros centros que no satisfacen los requisitos para ser considerados “de iniciativa social” (en adelante, Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Empresarial [CEEIE]) ha sido objeto de una litigiosidad sostenida. Las impugnaciones se han articulado, esencialmente, en torno a dos ejes: (i) el principio de igualdad de trato, al sostenerse que el artículo 20.1 de la Directiva 2014/24/UE no predetermina la forma jurídica ni el estatuto económico del operador y que la exclusión de CEEIE constituiría una diferenciación no justificada; y (ii) la proporcionalidad de la medida, al alegarse que la finalidad de inclusión podría alcanzarse mediante alternativas menos restrictivas, sin necesidad de limitar *ex ante* el perímetro subjetivo.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha confirmado el margen de configuración nacional en este ámbito. Desde la perspectiva jurisprudencial, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6/10/2021, asunto C-598/19, ECLI: EU:C:2021:810 fija el estándar aplicable al uso del artículo 20.1. El Tribunal declara que la restricción del ámbito subjetivo, como es la opción estatal, por Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y Empresas de Inserción, no es incompatible *per se* con el Derecho de la Unión, siempre que contribuya efectivamente a la finalidad de inclusión que legitima la reserva y respete los principios de igualdad de trato y proporcionalidad. La cuestión prejudicial que dio origen al fallo planteaba justamente si el artículo 20.1 permitía acotar la reserva de ese modo¹; y la respuesta del Tribunal traslada a los órganos jurisdiccionales nacionales

1. El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco elevó al TJUE la cuestión prejudicial mediante el Auto de 17/7/2019, nº 299/2019, ECLI: ES: TSJPV:2019: 299^a. Este procedimiento encuentra su origen en un

la verificación de esa proporcionalidad, atendiendo a la coherencia entre su delimitación subjetiva y los resultados de inclusión perseguidos.

La doctrina del TJUE en el asunto C-598/19 ha sido acogida de forma dispar por los Tribunales Superiores de Justicia (Serrano Chamizo, 2025: 130-133). De un lado, el TSJ del País Vasco, en la sentencia de 26/5/2022, n.º 215/2022, ECLI:ES:TS-JPV:2022:1688, resolvió el litigio que originó la cuestión prejudicial que dio lugar a la referida sentencia del TJUE C-598/19 considerando que la Disposición Adicional Cuarta de la LCSP resulta incompatible con el artículo 20.1 de la Directiva. La literatura especializada resume esta posición vasca como la única claramente contraria a la adecuación de la Disposición Adicional Cuarta al Derecho de la Unión.

Frente a ello, otros Tribunales Superiores de Justicia han sostenido la conformidad de la Disposición Adicional Cuarta de la LCSP con el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24/UE, validando la opción de transposición estatal. En particular, el TSJ de Castilla y León señala que la ausencia de ánimo de lucro y la obligación de reinversión propias de los CEEIS maximizan su valor social y proporcionan mayor calidad en el empleo, lo que puede justificar objetivamente la diferencia de trato respecto de los CEE de iniciativa empresarial (TSJ Castilla y León, Sala de lo Contencioso, 23/11/2022, n.º 1307/2022, ECLI:ES:TSJCL:2022:4751). Por su parte, el TSJ de Madrid aplica un juicio de proporcionalidad con comparación empírica CEEIS/CEEIE y, a partir de datos del SEPE, constata que, con el 35 % de los centros, los CEEIS alcanzan cifras de personas con discapacidad empleadas muy escasamente inferiores a las de los CEEIE (en 2020, 47,14 % vs. 52,86 % de distribución, respectivamente), lo que permite considerar idónea y proporcionada la delimitación en el caso (TSJ Madrid, Sala de lo Contencioso, Sección Tercera, 10/10/2022, n.º 1383/2022, ECLI:ES:TSJM:2022:12366).

Por ello, el Tribunal Supremo, tras apreciar la existencia de interés casacional en esta materia, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión, fijando criterio en relación con la compatibilidad de la reserva de contratos a favor de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, con exclusión de los de iniciativa empresarial, con los principios de igualdad de trato y proporcionalidad a la luz del artículo 20.1 de la Directiva 2014/24/UE y de la interpretación ofrecida por la STJUE de 6 de octubre de 2021 (asunto C-598/19). Así, ha confirmado que dicha delimitación

recurso contencioso-administrativo contra un Acuerdo de la Diputación Foral de Gipuzkoa por el que se aprueban las instrucciones sobre los contratos reservados. La recurrente argumentaba, en síntesis, como se ha ido exponiendo, que todos los Centros Especiales de Empleo cumplen los requisitos de la Directiva 2014/24/UE y satisfacen la finalidad de inclusión social y que, consecuentemente, no procede no tenerlos en cuenta en la reserva por el hecho de no estar constituidos sin ánimo de lucro, así como por no prever la reinversión de beneficios en la misma actividad.

no resulta, en sí misma, contraria al Derecho de la Unión (STS 4471/2025, de 16 de octubre de 2025, rec. 6815/2022; STS 4746/2025, de 23 de octubre de 2025, rec. 5594/2022; STS 5577/2025, de 9 de diciembre de 2025, rec. 6905/2022; STS 269/2026, de 4 de febrero de 2026, rec. 3144/2023).

Desde una perspectiva más global, el referido artículo 20 convive con otros vectores de la Directiva que refuerzan la dimensión social de la contratación pública. La contratación reservada no puede entenderse al margen de la evolución hacia una contratación pública estratégica. Muy en particular, con el artículo 18 de la misma norma, que no solo impone a los poderes adjudicadores el respeto de los principios de igualdad, transparencia y proporcionalidad, sino también la obligación de velar por el cumplimiento de las disposiciones sociales y laborales recogidas en el Anexo X; y con el artículo 70, que permite establecer condiciones especiales de ejecución de carácter social o laboral vinculadas al objeto del contrato. Esta integración normativa evidencia que la reserva del artículo 20 no constituye una excepción aislada, sino que se inscribe en un marco más amplio de contratación estratégica orientada a objetivos sociales (Caranta, 2022: 154; Moreno Molina, 2025).

En el ámbito estatal, la LCSP recoge expresamente las referencias a la sostenibilidad social tanto en su Preámbulo como en disposiciones materiales como el artículo 1 o el artículo 145.2, que sitúan la mejor relación calidad-precio como regla general y posibilitan la incorporación de criterios sociales en las adjudicaciones, o el artículo 202, que regula las condiciones especiales de ejecución y exige la incorporación de al menos una de carácter social, ético o medioambiental en cada licitación. De este modo, el marco jurídico nacional refuerza y desarrolla el enfoque integrador de la Directiva, ofreciendo un soporte normativo coherente para la consideración de aspectos sociales, incluida la reserva de contratos, como parte de una estrategia más amplia de la contratación pública.

A la luz de lo expuesto, puede afirmarse que la reserva de contratos a entidades cuya finalidad principal sea la inclusión sociolaboral, como los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social y las Empresas de Inserción, encuentra un respaldo jurídico sólido tanto en el Derecho de la Unión como en su trasposición al ordenamiento interno. El diseño normativo vigente, reforzado por la interpretación del TJUE y la jurisprudencia nacional, ofrece un marco que habilita a los poderes adjudicadores a orientar sus decisiones hacia objetivos de política social, en coherencia con los principios rectores de la contratación pública estratégica.

Ahora bien, la existencia de un marco jurídico habilitante no garantiza, por sí sola, la consecución efectiva de los fines de inclusión y generación de valor social. La experiencia práctica muestra que, en ocasiones, la utilización formal de figuras como la contratación reservada no se traduce en un impacto social real y mensurable. La

forma en que se configuran los pliegos, se valoran las ofertas o se adjudican los contratos puede limitar el potencial transformador de esta figura.

3. Problemática práctica: entre el cumplimiento formal y la efectividad material

Sin perjuicio de lo expuesto en el apartado anterior, no debería perderse de vista que el reconocimiento normativo de los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social y Empresas de Inserción como operadores cualificados no garantiza, por sí solo, la finalidad inclusiva que persigue la figura de los contratos reservados ni los fines sociales que, de forma más general, persigue la contratación pública estratégica y responsable. En no pocas ocasiones, la propia configuración del procedimiento, especialmente cuando incorpora fórmulas de valoración económica con un peso desproporcionado del precio, termina tensionando los principios inspiradores de la reserva, primando la adjudicación al menor precio sobre la sostenibilidad de los proyectos de inclusión².

La utilización de la reserva no convierte por sí misma a la contratación pública en más social o responsable si se concibe únicamente como un requisito formal que han de cumplir los operadores económicos, sin valorar su contribución efectiva a los objetivos de inclusión ni atender al contenido material de la prestación. En este sentido, no puede obviarse la existencia de prácticas consistentes en la utilización de determinadas fórmulas jurídico-organizativas orientadas a encajar formalmente en las categorías de entidades beneficiarias de la reserva, sin que ello se traduzca necesariamente en una mayor generación de valor social o en un impacto real en términos de inclusión.

La contratación reservada debe entenderse como una auténtica política activa de empleo, cuya eficacia depende no solo de quién accede al contrato, sino también de cómo se configura la adjudicación y de qué resultados es capaz de generar en términos de inclusión y valor social. Dicho de otro modo, uno de los principales riesgos que enfrenta la contratación reservada es que la voluntad integradora que la legitima en el plano jurídico quede desactivada en la práctica por decisiones técnicas que obedecen a una lógica economicista. De hecho, esta problemática no es exclusiva del ámbito de la contratación pública, sino que responde a una debilidad más amplia del

2. Los ejemplos expuestos se inspiran en expedientes reales de contratación reservada, que se presentan de forma anonimizada para preservar la confidencialidad de las entidades implicadas y evitar la exposición pública de malas prácticas concretas. El objetivo es ilustrar tendencias estructurales, no señalar casos particulares.

sistema de políticas públicas, caracterizado por una limitada cultura de evaluación y de análisis de resultados (Labeaga y Muñoz, 2013; de la Fuente y Novales, 2023).

En el ámbito de la compra pública, este fenómeno se produce, con especial frecuencia, cuando los criterios de adjudicación y sus fórmulas de valoración no se diseñan conforme a la regla de la mejor relación calidad-precio y, por tanto, no se alinean de manera coherente con los objetivos sociales que fundamentan el procedimiento. Es decir, cuando el contrato se reserva formalmente a operadores legitimados teóricamente para resultar beneficiarios, pero el pliego de condiciones introduce elementos que presionan a la baja los precios y reducen el margen de acción de estas entidades para operar conforme a su naturaleza y sus valores. En los expedientes analizados, esta fricción se examina atendiendo, en particular, a la ponderación atribuida al precio frente a los criterios cualitativos o sociales, a las fórmulas de valoración económica empleadas y a la forma en que tales elementos terminan condicionando el resultado de la adjudicación, incluso cuando ello desdibuja la finalidad inclusiva que justifica la reserva.

Un expediente reciente ilustra bien esta disfunción. Se trata de un contrato de servicios dividido en varios lotes, todos ellos reservados, en el que se atribuía al precio ofertado una ponderación del 80 % sobre la puntuación total. El criterio económico se evaluaba mediante una fórmula lineal decreciente del siguiente tenor: *Puntuación = (Oferta más baja / Oferta del licitador) × 80 puntos*. Esta fórmula lineal decreciente otorga la máxima puntuación a la oferta más barata y penaliza progresivamente al resto de licitadores conforme se alejan del mínimo. Se trata de una fórmula de aplicación directa, sin umbrales de saciedad ni límites de amortiguación, ni una interacción visible con controles frente a ofertas anormalmente bajas que actúen como salvaguarda ante posibles distorsiones.

Por tanto, el componente económico pasa a ser determinante, situando en un segundo plano los aspectos cualitativos del servicio, así como las potenciales externalidades positivas vinculadas a la ejecución del contrato por parte de entidades de la economía social. Esta fórmula, al premiar de forma desproporcionada la oferta más barata, intensifica la competencia basada en la primacía del precio mínimo incluso entre operadores del ámbito social, y genera un incentivo contrario a la lógica inclusiva: el de reducir los costes al mínimo, en lugar de optimizar la calidad del acompañamiento o la estabilidad del empleo, como vía para maximizar las opciones de adjudicación. Conviene recordar, además, que el objetivo principal del sector público no es tanto minimizar el gasto como garantizar la adecuada prestación del servicio público. La reducción de precios carece de valor si implica un menor rendimiento global del proyecto, pues lo que se persigue es un equilibrio razonable entre calidad del servicio y coste económico.

De hecho, en el pliego no se exige justificación previa de la viabilidad económica de las ofertas ni se establecen salvaguardas explícitas frente a propuestas que comprometan la sostenibilidad de los compromisos sociales asumidos. Ello puede traducirse en un efecto distorsionador sobre el mercado protegido, al empujar a las entidades adjudicatarias hacia dinámicas de precarización involuntaria para poder competir. De esta forma, los criterios sociales quedan relegados a un segundo plano, sin capacidad real para corregir el sesgo de fondo. La consecuencia es una desconexión entre los objetivos que motivan la reserva y los resultados que esta produce efectivamente en el tejido económico y social.

Este tipo de configuración no solo resulta incoherente con la finalidad de la reserva, sino que puede comprometer directamente la viabilidad de los proyectos de inserción que pretenden sostenerse mediante la contratación pública. Las entidades destinatarias de la reserva operan bajo un régimen jurídico y organizativo específico, en el que los márgenes económicos se subordinan a la atención personalizada, el acompañamiento laboral y la creación de itinerarios de inclusión. Competir en un escenario de precio supone no solo algo contrario a la obtención de la mejor relación calidad-precio en todo proceso de compra pública, sino también exigirles operar bajo parámetros empresariales convencionales, en contradicción con su razón de ser.

Desde el punto de vista normativo, este diseño entra en colisión con lo dispuesto en la LCSP, que establece que la adjudicación debe realizarse atendiendo a la mejor relación calidad-precio. Más aún, vulnera el espíritu de la Disposición Adicional Cuarta, que vincula expresamente los contratos reservados con la finalidad de inclusión social, la cual queda desvirtuada si el expediente no incorpora instrumentos técnicos coherentes con dicha finalidad.

Este caso no debe entenderse como una excepción anecdótica, sino como expresión de una tensión estructural entre el reconocimiento formal de la reserva y la falta de adecuación material de los instrumentos técnicos para su aplicación efectiva. En última instancia, la reserva no se agota en la delimitación subjetiva de los posibles adjudicatarios; exige un alineamiento integral del expediente de contratación con su finalidad social, lo que incluye ponderaciones razonables del precio frente a los demás criterios y la utilización de fórmulas de valoración que eviten premiar indirectamente estrategias de coste incompatibles con la inclusión. La compra pública responsable no puede sustentarse exclusivamente en quién contrata, sino también en cómo se contrata.

Una práctica igualmente preocupante es la utilización de subvenciones públicas como elemento para justificar la viabilidad de ofertas incursas en presunción de anormalidad. En ciertos procedimientos de contratación, se ha observado que algunos operadores argumentan la futura percepción de ayudas públicas como sustento para

acreditar la posibilidad de ejecutar el contrato a precios significativamente por debajo del umbral estimado por el órgano de contratación.

Esta práctica también plantea serias objeciones desde el punto de vista de la coherencia con la finalidad de la reserva. Subvenciones otorgadas a los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social y a Empresas de Inserción -como las ayudas al mantenimiento de empleo o a la contratación de personas con especiales dificultades de inserción- tienen por objeto compensar los mayores costes derivados de su función social, no competir con ventaja en licitaciones públicas mediante ofertas a la baja. Utilizar estos apoyos para justificar precios reducidos desvirtúa su sentido, e incluso puede poner en riesgo la sostenibilidad de los procesos de inclusión, al tensionar los márgenes económicos de entidades cuya misión no es maximizar beneficios, sino generar empleo adaptado.

Desde el punto de vista jurídico, también aquí la doctrina administrativa ha mostrado posiciones divergentes. Mientras que algunas resoluciones admiten la posibilidad de incorporar ayudas reconocidas y ciertas (TACRC, 2018), otras más recientes insisten en que no pueden considerarse subvenciones que no hayan sido efectivamente concedidas, ni cuya obtención dependa de factores inciertos, como el grado de discapacidad del personal a contratar o la existencia de crédito disponible (TACRC, 2023a; 2023b; TACP Comunidad de Madrid, 2018).

Otro caso significativo refuerza este diagnóstico. En un contrato reservado de servicios de limpieza, el informe técnico del órgano de contratación puso de manifiesto carencias sustanciales en la oferta de la empresa que finalmente resultó adjudicataria: déficit de horas respecto a la cobertura mínima exigida, distribución inadecuada del personal, ausencia de supervisión en turnos críticos e inadecuación en la planificación de determinadas tareas. A pesar de que la propuesta técnica fue valorada de forma negativa, la oferta resultó adjudicataria por haber presentado el precio más bajo, lo que evidencia cómo un peso excesivo del criterio económico puede neutralizar de facto la valoración técnica, incluso cuando esta es concluyente.

Este tipo de prácticas reproducen una lógica de contratación orientada de manera prioritaria al precio, desatendiendo tanto la calidad del servicio como los fines inclusivos que justifican la reserva. En consecuencia, se constata que el problema no reside únicamente en la configuración jurídica de la figura de los contratos reservados, sino también en su traslación material a expedientes en los que los instrumentos de adjudicación y control no se encuentran alineados con la finalidad social perseguida. Solo la coherencia entre el diseño normativo y la ejecución práctica permitirá que la contratación reservada despliegue todo su potencial para el desarrollo de políticas activas de empleo. De los casos analizados, pueden identificarse cuatro patrones recurrentes de desalineación entre la configuración técnica de los expedientes y la finalidad social

de la contratación reservada: (i) la sobrerrepresentación del criterio económico en la ponderación de la adjudicación; (ii) la neutralización efectiva de los criterios técnicos o cualitativos; (iii) la utilización distorsionada de subvenciones públicas como elemento justificativo de ofertas inviables o de difícil justificación desde una perspectiva económica y social; y (iv) la utilización de estructuras jurídico-organizativas orientadas a un cumplimiento meramente formal de los requisitos de acceso a la reserva, sin una correlación efectiva con la generación de valor social.

En definitiva, configuraciones como las expuestas plantean, en última instancia, una cuestión de fondo que trasciende los casos concretos: si resulta coherente con la finalidad de los contratos reservados atribuir al precio un peso tan determinante en la adjudicación. Cuando el objeto del contrato no se agota en la mera prestación de un servicio, sino que incorpora de forma inherente objetivos de inclusión laboral, especialmente en servicios que suelen ser intensivos en mano de obra, la primacía del criterio económico puede desvirtuar el propio sentido de la reserva. En estos supuestos, la ponderación del precio no constituye únicamente una decisión técnica, sino una opción sustantiva que condiciona el tipo de resultados que el procedimiento es capaz de producir, pudiendo desplazar a un segundo plano aquellos elementos -calidad del acompañamiento, estabilidad en el empleo o intensidad del apoyo- que justifican la utilización de esta figura en el marco de la contratación pública estratégica.

Frente a las malas prácticas señaladas, resulta oportuno subrayar que comienzan a emerger experiencias en sentido contrario. Por ejemplo, en un expediente reciente se incorporó expresamente el valor social como criterio de adjudicación, junto al precio y a otros factores técnicos. Aunque se trata de una práctica todavía incipiente, su relevancia radica en que desplaza la centralidad del coste a corto plazo como único eje de competencia e introduce en la lógica evaluativa dimensiones relacionadas con la inclusión laboral, la estabilidad en el empleo o la generación de retornos sociales verificables. Otro ejemplo lo encontramos en el expediente de un ayuntamiento que ha incorporado, como parte de los criterios de adjudicación, una valoración específica (hasta 10 puntos) destinada a evaluar el proyecto de inserción social presentado por las entidades licitadoras.

Sin entrar aquí en un análisis exhaustivo, que excedería el objeto de este trabajo, conviene destacar que estas iniciativas demuestran la viabilidad de utilizar la reserva no solo como mecanismo de acceso diferenciado para determinados operadores, sino como herramienta para orientar la contratación hacia resultados tangibles en términos de cohesión e inclusión. En contraste con los ejemplos previos, donde la finalidad social se diluía por un diseño economicista de los pliegos, este tipo de experiencias ofrecen un punto de referencia valioso para comprender cómo puede articularse de manera coherente la reserva, vinculando el expediente a los fines de política pública que la justifican.

4. Hacia una protección efectiva del valor social

Los contratos reservados a CEEIS y/o EI adquieren un papel destacado, al permitir canalizar recursos públicos hacia iniciativas que generan externalidades positivas medibles en términos de inclusión sociolaboral, dinamización de economías locales y ahorro en prestaciones sociales (European Commission, 2016; Loader, 2007; Bovaird, 2006). No obstante, estudios recientes subrayan que persisten tensiones estructurales entre la búsqueda de eficiencia económica -tradicionalmente medida en términos de reducción de costes, rapidez de los procedimientos y maximización de la concurrencia- y la incorporación de objetivos sociales en la contratación pública.

En efecto, diversos trabajos advierten que la introducción de criterios sociales puede ser percibida por los operadores como un factor de complejidad adicional que ralentiza los procesos, genera costes de transacción más elevados y, en ciertos casos, limita la competencia efectiva (Wontner et al., 2020). Sin embargo, esta aparente contradicción no debería interpretarse como una dicotomía insalvable, sino como un reto de gobernanza que exige redefinir la eficiencia bajo parámetros más amplios, donde la mejor relación calidad-precio incorpore no solo el componente económico, sino también el impacto social y ambiental de la contratación (Grandia & Meehan, 2017; Malacina, 2022). El desarrollo de marcos analíticos que combinen indicadores económicos con métricas de impacto social constituye, por tanto, una condición indispensable para orientar la toma de decisiones públicas hacia una asignación eficiente y socialmente responsable de los recursos.

Una contratación que incorpore de manera efectiva criterios de valor social puede considerarse más “eficiente” en un sentido amplio, en tanto que permite alcanzar beneficios múltiples con el mismo nivel de gasto público. Este enfoque supone trascender la concepción clásica de eficiencia basada exclusivamente en el precio de adjudicación, para integrar dimensiones cualitativas vinculadas al cumplimiento de objetivos públicos y al impacto generado en la sociedad. En este sentido, autores como OECD (2021b) y Flynn & Davis (2017) sostienen que el principio de mejor calidad-precio (value for money) debe ser entendido como un marco integrador que no solo evalúa la economía de los recursos empleados (precio), sino también la eficacia (grado de consecución de objetivos de la política pública) y la efectividad social (impactos positivos en términos de inclusión, cohesión territorial o sostenibilidad ambiental). Así, el gasto público se transforma en una inversión estratégica capaz de articular resultados económicos y sociales de forma simultánea, incrementando el retorno total para la ciudadanía (Uyarra et al., 2020). Bajo esta lógica, la eficiencia no se reduce al ahorro inmediato, sino que se vincula a la maximización del valor público generado a lo largo del ciclo contractual.

La contratación pública del siglo XXI enfrenta el reto de equilibrar esa búsqueda de valor social con la imprescindible eficiencia y transparencia, disponiendo de instrumentos flexibles y de uso sencillo que permitan a los poderes públicos adjudicar contratos transparentes y cualitativamente competitivos lo más fácilmente posible, en función de la mejor relación calidad-precio (*value for money*), con la finalidad de acabar con la práctica de comprar en función del precio más bajo. Para que la consideración del valor social sea más que retórica, es necesario contar con metodologías rigurosas de medición de impacto y valor, tanto cuantitativas como cualitativas, que informen a las administraciones sobre los resultados obtenidos y orienten decisiones futuras. Si los organismos públicos pueden demostrar con datos que ciertas contrataciones generaron, por ejemplo, X empleos para personas con discapacidad, Y toneladas de CO₂ evitadas, o Z euros en beneficios socioeconómicos netos, entonces será más fácil justificar decisiones de adjudicación basadas no solo en el precio sino en el valor total aportado.

La medición del valor generado más allá del mercado ha sido objeto de atención creciente en los últimos años, especialmente a través del desarrollo de modelos de contabilidad social orientados a organizaciones de la economía social, administraciones públicas y empresas con propósito (Retolaza et al., 2015; Bernal, 2020; Alea, 2024). La Contabilidad Social, también llamada *Stakeholder Accounting*, constituye una herramienta surgida con ánimo de servir de ampliación a la contabilidad económico-financiera, a la contabilidad tradicional, y se caracteriza por monetizar, cuantificar en unidades monetarias, el valor social generado por una organización o empresa con su actividad (Freeman et al., 2020; Amiano et al., 2020; Echanove, 2020).

En este trabajo proponemos la Matriz de Doble Impacto de la Compra Pública (MDPP) como instrumento metodológico inspirado en el modelo poliédrico de Contabilidad Social, que permite cuantificar tanto el valor de activo (servicio contratado y mejoras añadidas) como el valor de pasivo (impactos sociales y económicos transferidos indirectos generados). Este enfoque posibilita un análisis comprehensivo del doble impacto de la contratación pública: el impacto funcional del servicio prestado y el impacto de transferencia de valor y redistribución a los distintos grupos de interés.

Desde la perspectiva de la Contabilidad Social, el valor de activo hace referencia al conjunto de beneficios tangibles directamente derivados de la ejecución del contrato por parte del proveedor, en este caso la empresa adjudicataria. En contextos de contratación pública, este valor se corresponde inicialmente con el cumplimiento estricto del objeto contractual, es decir, con la prestación efectiva del servicio contratado conforme a los estándares de calidad definidos en los pliegos técnicos. No obstante, la metodología del modelo poliédrico permite identificar, cuantificar y añadir posi-

bles elementos de valor adicional generados en la ejecución, incluso cuando no estén formalmente recogidos en la documentación contractual.

Este valor se corresponderá con el importe de adjudicación, que representa el compromiso económico por parte de la administración para la ejecución de los servicios/obras contratadas. No obstante, también hay que tener en cuenta la incorporación de innovaciones o mejoras voluntarias por parte de la empresa adjudicataria, que incrementen el valor total de la prestación. Este fenómeno, habitual en entornos de contratación pública avanzada, refleja cómo las empresas proveedoras pueden contribuir a la generación de valor público más allá del cumplimiento mínimo de sus obligaciones. Desde la perspectiva del modelo poliédrico, este plus de valor se incorpora como componente del activo, evidenciando que la contratación pública puede actuar como motor de innovación, calidad y mejora continua en la prestación de servicios esenciales.

El valor de pasivo en la Contabilidad Social hace referencia al conjunto de beneficios y recursos transferidos y redistribuidos por la organización hacia su entorno social, económico y administrativo, que no forman parte del intercambio mercantil directo, pero que tienen un impacto positivo o negativo verificable. En el contexto de la contratación pública, este valor permite identificar cómo la ejecución de un contrato trasciende el perímetro de la prestación de servicios y contribuye al fortalecimiento del tejido social y económico local.

Un contrato reservado genera una serie de transferencias con impacto social, que pueden ser desglosadas en distintas variables de valor: 1) devolución social, que incluye tanto la contribución fiscal derivada del contrato como el volumen de salarios netos abonados a los trabajadores locales. Esta transferencia no solo refuerza la economía local, sino que también contribuye a la sostenibilidad del sistema de protección social al incrementar los ingresos públicos y reducir la necesidad de prestaciones sociales. 2) variable de valor vinculada al consumo de servicios de proximidad durante la ejecución del contrato, incorporación en su cadena de suministro a proveedores locales. Su relevancia estratégica radica en la activación de economías circulares de proximidad, que contribuyen a la resiliencia económica del entorno inmediato. 3) Plus valor a las personas trabajadoras en situación de vulnerabilidad, las variables de valor de no mercado incluidas son el número de personas en situación de vulnerabilidad que participan en la ejecución del contrato, las horas de formación en el puesto de trabajo, las horas de acompañamiento sociolaboral o acompañamiento psicológico, las inserciones en mercado ordinario de las personas vinculadas al servicio que finalizan procesos de inserción en el periodo de ejecución del mismo.

Esta cuantificación evidencia cómo los contratos reservados generan retornos no monetarios que pueden ser formalmente incorporados en procesos de evaluación de

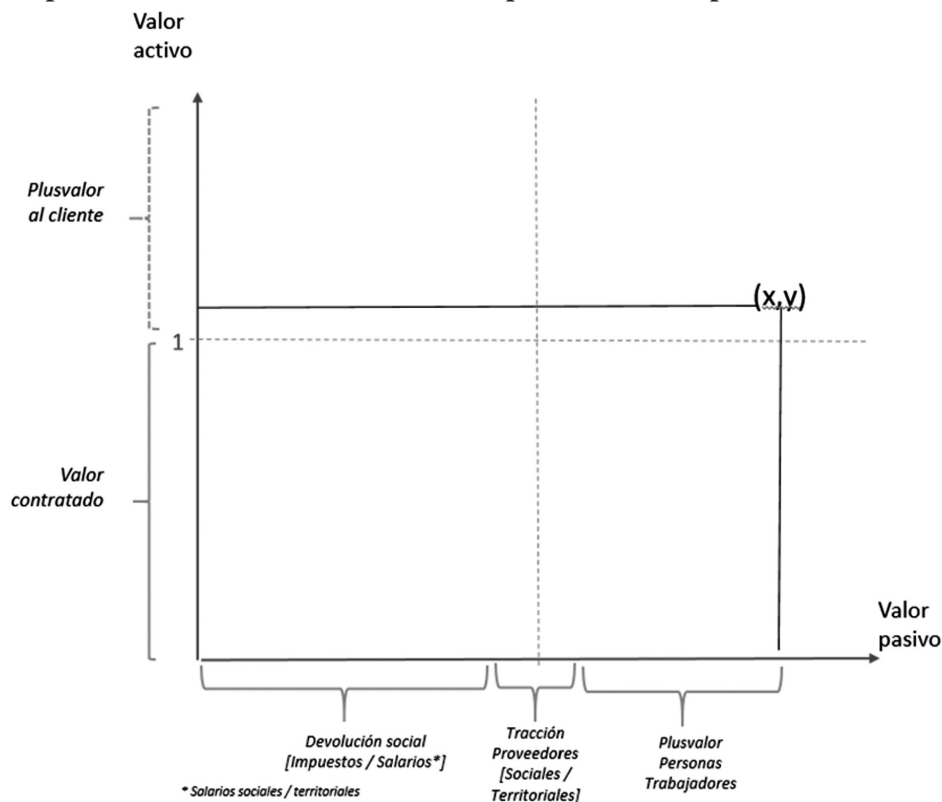
eficiencia y eficacia de las políticas públicas. En definitiva, el contrato no solo cumple con su objeto funcional, sino que moviliza recursos con efecto redistributivo, apuntalando la cohesión social y el desarrollo económico inclusivo.

Tabla 1.
Variables utilizadas en el modelo de doble impacto generado en la contratación

Dimensión/ Categoría	Subcategoría	Descripción
VALOR DE ACTIVO (Impacto funcional – Eje Y)	Valor del servicio contratado	Prestación del servicio según pliego
	Mejora funcional	Innovaciones y mejoras en la ejecución del contrato
VALOR DE PASIVO (Impacto de transferencia de valor y redistribución – Eje X)	Devolución social	Salarios netos abonados a trabajadores locales
		Impuestos y cotizaciones sociales generadas por el contrato
	Impacto en proveedores (mercado)	Gasto en proveedores locales
	Valor de no mercado (inserción sociolaboral)	Acompañamiento, tutorías, formación en puesto, itinerarios de inserción y mejora de la empleabilidad
VALOR TOTAL GENERADO	Valor consolidado (activo + pasivo)	Suma del valor funcional y del impacto social distribuido

Fuente: Elaboración propia.

La medición del valor generado por la contratación pública reservada se puede representar de forma gráfica mediante un sistema bidimensional, en el que se cruzan dos ejes fundamentales: el eje vertical (Y), correspondiente al valor activo, y el eje horizontal (X), que representa el valor pasivo o impacto social adicional derivado de la ejecución del contrato. Esta visualización permite evidenciar, de manera sintética, el alcance total de la contribución de un contrato más allá de su dimensión puramente económica.

Cuadro 1.**Representación de la Matriz de Doble Impacto de La Compra Pública-MDPP**

Fuente: Elaboración propia.

El valor Activo eje Y, Valor del Servicio, está centrado en torno al valor 1, que representa el cumplimiento estricto del contrato según lo previsto en los pliegos técnicos. Cuando el punto se sitúa por encima de 1, indica que el contratista ha proporcionado un servicio que excede el mínimo esperado, lo cual puede incluir mejoras voluntarias como certificaciones de calidad, incorporación de innovación técnica o ampliación de coberturas.

El eje X Valor Activo o Impacto Social cuantifica los efectos redistributivos y sociales no contractuales pero generados por la ejecución del contrato. Estos beneficios sociales y económicos, aunque no forman parte del objeto contractual explícito, son cuantificables y relevantes desde una perspectiva de política pública estratégica.

El punto representado en la intersección de ambos ejes, (x,y), simboliza el doble impacto del contrato, por un lado, se ha ejecutado el servicio con un ligero incremento de calidad y por otro, se ha generado un retorno social adicional significativo, que multiplica el valor económico invertido. Esta representación sitúa el contrato dentro del cuadrante superior derecho, que, conforme al modelo conceptual, es el cuadrante deseable, donde se maximiza tanto la calidad del servicio como el impacto social.

Este gráfico constituye una herramienta eficaz para representar de manera sintética la eficiencia extendida de un contrato público. En lugar de limitarse a evaluar el coste o el cumplimiento normativo, este modelo permite visualizar el grado en que el contrato contribuye a la creación de valor público integral, considerando tanto el rendimiento técnico como el impacto social. Su aplicación puede facilitar procesos de evaluación, rendición de cuentas y toma de decisiones informadas en las administraciones públicas comprometidas con la sostenibilidad y la inclusión.

La eficiencia en el ámbito de la contratación pública constituye uno de los principios rectores del gasto público responsable y sostenible. Enfoques alineados con las políticas de contratación pública estratégica incluyen el valor público generado, es decir, el conjunto de beneficios sociales, económicos y medioambientales derivados del contrato (OECD, 2021a).

Una contratación pública es eficiente no solo cuando optimiza los recursos económicos, sino cuando maximiza el impacto positivo generado por cada euro invertido, integrando variables como la inclusión laboral, la cohesión territorial, la sostenibilidad ambiental y el retorno fiscal. Esta visión es especialmente pertinente en el caso de contratos reservados, cuya finalidad explícita es promover el empleo inclusivo y el desarrollo local, además de garantizar la prestación de servicios públicos esenciales. En el modelo propuesto, la eficiencia del contrato se ha evaluado mediante la fórmula:

$$\text{Eficiencia del contrato} = \frac{\Sigma \text{Valor Activo} + \Sigma \text{Valor Pasivo}}{\text{Precio de Adjudicación}}$$

Donde el numerador incluye tanto el valor del servicio prestado (valor activo) como los retornos económicos y sociales generados (valor pasivo). Este valor refleja no solo la calidad y ejecución del servicio contratado, sino también la generación de empleo para colectivos vulnerables, la reducción potencial de gastos asistenciales, el aumento de ingresos fiscales y el fortalecimiento de proveedores locales.

Además, esta medición incorpora el valor añadido aportado por la empresa adjudicataria mediante acciones voluntarias, no previstas en el pliego técnico, y los

procesos de acompañamiento a personas. Así, se reconoce que la eficiencia no debe restringirse a indicadores de ahorro directo, sino que debe contemplar el conjunto de beneficios generados para la sociedad en su conjunto.

En definitiva, una contratación pública eficiente en el siglo XXI no es simplemente aquella que “cuesta menos”, sino la que genera más valor público con los recursos disponibles. La medición multidimensional de esta eficiencia, tal y como permite el enfoque de la Contabilidad Social, se presenta como una herramienta crucial para orientar las políticas públicas hacia modelos más justos, inclusivos y sostenibles. Este planteamiento conecta con la evolución doctrinal hacia una noción de eficiencia extendida o “eficiencia social”, que integra los retornos no mercantiles como parte esencial de la evaluación del gasto público.

5. Conclusiones y propuestas para el fortalecimiento de la dimensión estratégica social

El análisis realizado permite afirmar que la contratación pública reservada constituye un instrumento valioso de política inclusiva, pero su eficacia depende en gran medida de la forma en que se diseñan y ejecutan los procedimientos de contratación. El marco jurídico vigente, con la LCSP y las Directivas europeas como referencia, ofrece una base sólida; sin embargo, cuando los pliegos atribuyen un peso desproporcionado al precio o incorporan justificaciones económicas insuficientes, la finalidad social de la reserva se ve seriamente comprometida.

Los ejemplos examinados muestran tanto prácticas problemáticas, como la centralidad casi exclusiva del criterio económico o el uso impropio de subvenciones, como iniciativas prometedoras en las que el valor social se incorpora expresamente como criterio de adjudicación. Estos contrastes evidencian que la clave no reside únicamente en el reconocimiento jurídico de determinados operadores, sino en asegurar que los instrumentos de adjudicación y los mecanismos de control reflejen de manera coherente los objetivos de inclusión sociolaboral. De ahí que resulte necesario consolidar marcos de evaluación basados en indicadores sociales verificables, entre los que destacan los desarrollados por la Contabilidad Social.

En el plano europeo, este debate adquiere renovada importancia con el proceso de revisión de las Directivas de contratación pública, actualmente en curso y con horizonte de reforma en 2026. El refuerzo de la orientación hacia criterios de sostenibilidad en dicha reforma ofrece la oportunidad de consolidar la contratación pública como auténtica palanca de transformación, siempre que esos principios se traduzcan

en criterios de adjudicación efectivos y en mecanismos de control aplicados de forma coherente.

La reserva de contratos encierra un potencial transformador que excede con mucho el cumplimiento formal de la normativa. Para desplegarlo plenamente, es preciso que el Derecho y la práctica se articulen con coherencia, de modo que la contratación pública no solo satisfaga sus fines jurídicos, sino que genere un impacto social verificable y duradero.

Bibliografía

- Alea Arrate, Beloque (2024). Hacia un análisis del retorno social de la contratación pública mediante la contabilidad social. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (45), 155-180.
<https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.45.27182>
- Amiano Bonatxea, Iratxe, San-José Ruiz de Aguirre, Leire & Gutiérrez-Goiria, Jorge (2020). La valoración de empresas en la economía social: valor social esperado del Museo de la Minería del País Vasco. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 101, 33-56. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.101.18226>
- Bernal Uribarrena, Ramón (2020). Incrementando la eficiencia en las licitaciones públicas con la contabilidad social. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 100, 239-276. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.100.18109>
- Bovaird, Tony (2006). Developing new forms of partnership with the ‘market’ in the procurement of public services. *Public Administration*, 84(1), 81-102.
<https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2006.00494.x>
- Caranta, Roberto (2022). Towards socially responsible public procurement. *ERA Forum* (23), 149-164. <https://doi.org/10.1007/s12027-022-00718-5>
- Echanove Franco, Alfonso (2020). Marco de referencia para la integración de la contabilidad social en la gestión estratégica de las empresas de Economía Social. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 100, 207-237. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.100.18118>
- European Commission. (2016). *Buying social: A guide to taking account of social considerations in public procurement*. Publications Office of the European Union.
- Freeman, Edward, Retolaza José Luis & San-José, Leire (2020). Stakeholder accounting: Hacia un modelo ampliado de contabilidad. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 100, 89-114.
<https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.100.18962>
- Flynn, Anthony & Davis, Paul (2017). Explaining SME participation and success in public procurement using a capability-based model of tendering. *Journal of Public Procurement*, 17(3), 337-372. <https://doi.org/10.1108/JOPP-17-03-2017-B003>
- De la Fuente Moreno, Ángel & Novales Cinca, Alfonso (2023). El marco institucional para la evaluación de políticas públicas en España. *Ekonomiaz* (103), 36-51.
- Grandia, Jolien & Meehan, Joanne (2017). Public procurement as a policy tool: Using procurement to reach desired outcomes in society. *International Journal of Public Sector Management*, 30(4), 302-309.
<https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2017-0066>

- Labeaga, José María & Muñoz, César (2013). La evaluación de políticas públicas en España: aprendizaje y práctica institucional. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, (1), 31-53. <https://doi.org/10.5944/reppp.1.2013.10778>
- Loader, Kim (2007). The challenge of competitive procurement: Value for money versus small business support. *Public Money & Management*, 27(5), 307-314. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2007.00601.x>
- Malacina, Iryna, Karttunen, Elina, Jääskeläinen, Aki, Lintukangas, Katrina, Heikkilä, Jussi & Kähkönen, Anni-Kaisa (2022). Capturing the value creation in public procurement: A practice-based view, *Journal of Purchasing and Supply Management*, 28(2), 100745. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2021.100745>
- Mendoza Jiménez, Javier, Román Cervantes, Cándido & Hernández López, Montserrat (2018). Los contratos reservados: una herramienta para el fortalecimiento de las entidades sociales. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (33), 295-332. <https://turia.uv.es/index.php/juridicaciriec/article/view/13069>
- Moreno Molina, José Antonio (2025). Compra pública estratégica y Economía Social: cuestiones relevantes, desafíos y posibilidades, *CIRIEC-España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (49), 13-45. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.49.31904>
- OECD (2021a). *Public procurement for sustainable and inclusive growth: Enabling reform through evidence and peer reviews*. OECD Publishing.
- OECD (2021b). *Public procurement toolbox: Value for money in public procurement*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/toolbox/>
- Retolaza, José Luis, San-José, Leire, Ruiz-Roqueñi, Maite, Araujo, Andrés, Agüado, Ricardo, Urionabarrenetxea, Sara, García-Merino, Domingo y Alcañiz González, Leire (2015). Incorporando el valor social en las licitaciones públicas: un modelo integral. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (85), 55-82. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.85.6876>
- Retolaza, José Luis & San-José, Leire (2016). Contabilidad social para la sostenibilidad: modelo y aplicación. *Revista de contabilidad y dirección* (23), 159-178.
- Serrano Chamizo, Javier (2025). La reserva de participación en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos en favor de los Centros de Empleo de Iniciativa Social y el debate sobre su ajuste a la Directiva 2014/24/UE. *Actualidad Jurídica Ambiental* (155), 122-134.
- Uyarra, Elvira, Zabala-Iturriagoitia, Jon Mikel, Flanagan, Kieron & Magro, Edurne (2020). Public procurement, innovation and industrial policy: Rationales, roles, capabilities and implementation. *Research Policy*, 49(1), 103844. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2019.103844>

Wontner, Karen Lorraine, Walker, Helen, Harris, Irina & Lynch, Jane (2020). Maximising ‘community benefits’ in public procurement: Tensions and trade-offs. *International Journal of Operations & Production Management*, 40(12), 1909-1939. <https://doi.org/10.1108/IJOPM-05-2019-0395>

Jurisprudencia

- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2021, 6 de octubre). *Sentencia (Sala Quinta) en el asunto C-598/19, Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (CONACEE) c. Diputación Foral de Guipúzcoa y FEACEM*. ECLI:EU:C:2021:810.
- Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. (2022, 23 de noviembre). *Sentencia 1307/2022*. ECLI:ES:TSJCL:2022:4751.
- Tribunal Superior de Justicia de Madrid. (2022, 10 de octubre). *Sentencia 1383/2022*. ECLI:ES:TSJM:2022:12366.
- Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. (2022, 26 de mayo). *Sentencia 215/2022*. ECLI:ES:TSJPV:2022:1688.
- Tribunal Supremo. (2025, 16 de octubre). *Sentencia 1302/2025* (rec. 6815/2022). ECLI:ES:TS:2025:4471.
- Tribunal Supremo. (2025, 23 de octubre). *Sentencia 1335/2025* (rec. 5594/2022). ECLI:ES:TS:2025:4746.
- Tribunal Supremo. (2025, 9 de diciembre). *Sentencia 1678/2025* (rec. 6905/2022). ECLI:ES:TS:2025:5577.
- Tribunal Supremo. (2026, 4 de febrero). *Sentencia 269/2026* (rec. 3144/2023). ECLI:ES:TS:2026:269.

Resoluciones administrativas

- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2018, 28 de junio). *Resolución 718/2018*.
- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2023, 30 de marzo). *Resolución 344/2023*.
- Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid. (2018, 13 de julio). *Resolución 223/2018*.

Expedientes de contratación pública

- Expedientes de contratación reservada (2019–2024). Muestra de procedimientos analizados en distintas Administraciones Públicas. Información no publicada, utilizada de forma anonimizada a efectos de análisis académico.

LA IMPARCIALIDAD COMO PRINCIPIO BÁSICO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y GARANTÍA DE UNA COMPETENCIA SANA PARA LAS ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL

IMPARTIALITY AS A BASIC PRINCIPLE IN PUBLIC PROCUREMENT AND A GUARANTEE OF FAIR COMPETITION FOR SOCIAL ECONOMY ENTITIES

Andrea Garrido Juncal

Profesora titular de Derecho Administrativo

Universidad de Santiago de Compostela

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3332-3255>

RESUMEN

La imparcialidad en la contratación pública es clave para garantizar una competencia justa para las entidades de la economía social, siendo la detección y gestión de los conflictos de intereses uno de los mecanismos que nuestro ordenamiento jurídico ofrece para su protección. El presente trabajo defiende la necesidad de desarrollar lo dispuesto en el art. 64 de la LCSP, poniendo de relieve los problemas interpretativos derivados de la escasa atención que el legislador estatal ha prestado a esta materia, y formulando, al mismo tiempo, diversas propuestas orientadas a su superación.

PALABRAS CLAVE: Conflictos de intereses, contratación pública, imparcialidad, integridad, igualdad de trato.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Garrido Juncal, Andrea (2026). La imparcialidad como principio básico en la contratación pública y garantía de una competencia sana para las entidades de la Economía Social, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (50), 71–106. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.50.32040>

ABSTRACT

Impartiality in public procurement is essential to ensuring fair competition for social economy entities, with the detection and management of conflicts of interest constituting one of the mechanisms provided by our legal system for their protection. This paper argues for the need to further develop the provisions set out in article 64 of the LCSP, highlighting the interpretative difficulties arising from the limited attention that the national legislature has devoted to this matter, while at the same time putting forward several proposals aimed at overcoming them.

KEYWORDS: Conflicts of interest, public procurement, impartiality, integrity, equal treatment.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: H01, M01, M02.

EXPANDED ABSTRACT

Impartiality in public procurement is key to ensuring fair competition for social economy entities, with the detection and management of conflicts of interest constituting one of the mechanisms that our legal system provides for their protection.

The main purpose of this paper is to offer a conceptual approach to conflicts of interest, identifying the actors obliged to detect, prevent, and adopt corrective measures. In particular, it will examine whether this task falls to social economy entities submitting bids or, conversely, whether safeguarding the principles of impartiality and independence in procurement rests exclusively with public authorities.

The firmness with which the rules recognize this function as a public responsibility contrasts with what occurs in practice. When a tenderer challenges the award of a public contract on the grounds of a conflict of interest, they are reproached, for example, for not having previously brought this circumstance to the attention of the contracting authority, whether by challenging the tender specifications, initiating recusal proceedings, or complying with the duty established in art. 64 of the Spanish Public Sector Contracts Act (LCSP). This provision establishes that any person or entity aware of a potential conflict of interest must immediately inform the contracting authority. Furthermore, in appeal proceedings, the appellant is required to provide sufficiently solid evidence of the existence of such a conflict. These requirements, imposed by the administrative bodies competent to resolve special procurement appeals, seem to dilute, to some extent, the responsibility of contracting authorities in preventing conflicts of interest.

The many uncertainties surrounding the fight against conflicts of interest are largely due to the limited regulation of this legal instrument, which is intended to guarantee the integrity of the procurement procedure. Conflicts of interest are regulated in a single provision of the LCSP, without the State or the Autonomous Communities having promoted further regulatory development. Only minimal—albeit insufficient—progress can be observed in art. 103 of Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Given that the current system presents significant shortcomings resulting from this insufficient development, the aim of this paper is to demonstrate that neither a generic definition nor the three categories of conflicts of interest set out in anti-fraud plans are truly useful. It is therefore essential to move towards an autonomous construction of the concept of conflict of interest and to refine its definition from a dual perspective: objective and subjective. In short, the value of this study lies in its in-depth examination of conflicts of interest, a concept imported from

the European Union legal framework and incorporated into our legal system, whose practical application has not been as effective as might have been expected.

The reference to conflicts of interest in art. 64 of the LCSP is the result of the transposition of art. 24 of Directive 2014/24/EU. In general terms, this transposition must be regarded as insufficient, at least if this instrument is to be effective in this area of administrative activity. The doubts raised by this concept are countless, ranging from which factual situations give rise to a conflict of interest to which actors may be involved.

When defining what is meant by a conflict of interest, two approaches may be adopted: a descriptive one—which defines the concept in general terms—and a prescriptive one—which establishes specific situations deemed to conflict with public duties. It is evident that art. 64 of the LCSP adopts a descriptive approach, which does not always facilitate distinguishing between acceptable and objectionable conduct. Consequently, this ambiguity may lead to an expansive interpretation of the concept. However, if we consider the consequences that may follow from identifying a conflict of interest—including the exclusion of a tenderer—it could be argued, as in the case of prohibitions on contracting, that we are dealing with a rule that limits rights. As is well known, such rules must be interpreted strictly, without allowing for analogical or expansive application.

Ultimately, this study constitutes, to some extent, a response to a problem about which various bodies responsible for overseeing the proper use of public funds have been warning following audit activities. Although certain improvements can be observed, these remain insufficient. Therefore, the ultimate aim of this research is to reflect the current state of play in combating conflicts of interest in public procurement and to advocate for overcoming the limited regulation contained in the LCSP. Although experts argue that the possible emergence of conflicts of interest should be accepted as a normal occurrence, they also warn that many recent corruption scandals began with poorly managed conflicts of interest. The national legislator must focus its attention on this issue and clarify how to proceed in such cases, as the current regulatory silence is giving rise to highly divergent and even contradictory interpretations, which hinder the effective incorporation of conflicts of interest into our legal system. It is therefore urgent to define the concept of conflict of interest precisely from a dual—objective and subjective—perspective, to establish the applicable procedure in the event of a report, and to clarify the legal consequences arising from its identification. Although the National Anti-Corruption Plan introduces innovative measures aimed at detecting such conflicts, it does not seem appropriate to implement them without first having clearly defined the notion of conflict of interest.

SUMARIO¹

1. Introducción. 2. La pertinencia de profundizar en el estudio de los conflictos de intereses y avanzar en su tratamiento teórico y práctico. 2.1. Cuestiones previas. 2.2. Sujetos obligados a detectar, prevenir y poner remedio a los conflictos de intereses. 2.3. La delimitación de los conflictos de intereses. 2.4. Los tres tipos de conflictos de intereses y la necesidad de avanzar hacia una construcción autónoma del concepto de conflicto de intereses. 2.5. La obligación de presentar indicios de la existencia de conflictos de interés. 2.6. Las consecuencias derivadas de la concurrencia del conflicto de intereses. 3. Conclusiones y líneas de actuación futuras. Bibliografía.

1. Introducción

El *Documento sobre Contratación Pública Sanitaria Responsable* -presentado en el Ministerio de Sanidad en mayo de 2025- señala que, al diseñar las estrategias de compra pública, no solo debe garantizarse la eficiencia económica, sino también la promoción de principios éticos, ambientales y de innovación. Asimismo, se hace hincapié en la necesidad de que dichas estrategias sean transparentes y justas, asegurando la selección de proveedores que cumplan con estándares de calidad y comportamiento ético, y evitando cualquier forma de corrupción o conflicto de intereses (pág. 62).

A este respecto, conviene señalar que lo anterior se alinea con lo dispuesto en el art. 64 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP, en adelante).

Donde existan potestades públicas, siempre habrá riesgo de que se desvíen en favor de intereses particulares (Iglesias Rey, 2018: 295). Por ello, con el objetivo de garantizar que las entidades de economía social participen en procedimientos de contratación pública que respeten los principios de igualdad de trato y transparencia, resulta fundamental adoptar medidas adecuadas para prevenir, detectar y resolver de forma eficaz los conflictos de intereses que puedan surgir, evitando así cualquier distorsión de la competencia.

Este trabajo tiene como finalidad principal ofrecer una aproximación conceptual a los conflictos de intereses, identificando a los sujetos obligados a detectarlos,

1. Este trabajo se enmarca en las actividades del Grupo de investigación GI-1876- GRC ED431C 2023/29 “Empresa y Administración”.

prevenirlos y adoptar medidas correctivas. En particular, se analizará si esta tarea corresponde a las entidades de la economía social que presentan las ofertas o, por el contrario, si la salvaguarda de los principios de imparcialidad e independencia en la contratación recae exclusivamente sobre los poderes públicos.

Adelantamos que la firmeza con la que las normas reconocen esta función como responsabilidad pública contrasta con lo que ocurre en la práctica. Cuando un licitador impugna la adjudicación de un contrato público alegando la existencia de un conflicto de intereses, se le reprocha, por ejemplo, no haber puesto dicha circunstancia en conocimiento del órgano de contratación con anterioridad, ya sea recurriendo los pliegos, promoviendo un incidente de recusación o acogiéndose al deber previsto en el art. 64.2 de la LCSP. Dicho precepto establece que aquellas personas o entidades que tengan conocimiento de un posible conflicto de interés deberán comunicarlo inmediatamente al órgano de contratación.

Además, en sede de recurso, se exige al recurrente que aporte indicios suficientemente convincentes sobre la existencia de dicho conflicto. Estas exigencias, requeridas por los tribunales administrativos competentes para resolver los recursos especiales en materia de contratación, parecen diluir en cierta medida la responsabilidad de los órganos de contratación en la prevención de los conflictos de intereses. Tampoco contribuyen a aclarar cuál es el cauce procedimental adecuado para ponerlos en conocimiento (¿debe seguirse la tramitación prevista para la recusación?). Otra duda que nos surge es la siguiente: ¿la puesta en conocimiento de un posible conflicto de interés debería determinar la suspensión inmediata del procedimiento de contratación hasta que se confirme si efectivamente existe dicho conflicto?

Las múltiples dudas que plantea la lucha contra los conflictos de intereses se deben, en gran parte, a la escasa regulación de este instrumento jurídico, llamado a garantizar la integridad del procedimiento de contratación. Los conflictos de intereses han sido regulados únicamente en un artículo de la LCSP, sin que el Estado ni las Comunidades Autónomas hayan promovido su desarrollo normativo. Tan solo se aprecia un mínimo avance, aunque insuficiente, en el art. 103 de la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Partiendo de que el sistema actual presenta importantes carencias derivadas de ese insuficiente desarrollo, el propósito de este trabajo es demostrar que ni una definición genérica ni las tres categorías de conflictos de intereses recogidas en los Planes Antifraude resultan verdaderamente útiles. Se hace imprescindible avanzar hacia una construcción autónoma del concepto de conflicto de intereses y profundizar en su delimitación desde una doble perspectiva: objetiva y subjetiva.

Para finalizar, conviene destacar que la prevención, detección y corrección de los conflictos de intereses ha adquirido una relevancia creciente a raíz de la publicación de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Dicha orden establece, como actuaciones obligatorias para los órganos gestores de los fondos europeos, tanto la cumplimentación de la Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses como la implantación de un procedimiento específico para la gestión de eventuales conflictos de intereses. Esta disposición normativa ha supuesto un avance significativo, en tanto que ha contribuido a la aplicación práctica de lo previsto en el art. 64 de la LCSP, proporcionando herramientas concretas para garantizar la objetividad en los procedimientos de contratación pública financiados con fondos europeos. En este sentido, resulta imprescindible continuar fortaleciendo estos mecanismos de control, extendiéndolos a la totalidad de los procedimientos de contratación pública, con independencia de su fuente de financiación. De hecho, recientemente la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid ha recomendado la actualización de los Planes de Medidas Antifraude y la conveniencia de que las entidades extendieran su política antifraude a la totalidad de los fondos públicos que gestionan, y no exclusivamente a los vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia con el fin de reforzar la transparencia y la integridad en la gestión². Asimismo, conviene enfatizar que los riesgos susceptibles de comprometer la imparcialidad de la actuación administrativa no se limitan a la fase de selección del contratista, sino que pueden proyectarse también durante la ejecución del contrato.

Como sostiene Fernández Mallol, no basta con adoptar decisiones orientadas a garantizar la eficiencia y la rentabilidad en la contratación pública; el ordenamiento jurídico debe, además, prevenir y eliminar aquellas situaciones en las que puedan concurrir intereses contrapuestos. No resulta suficiente una regulación parcial de la materia, sino que se hace imprescindible el establecimiento de disposiciones minuciosas, completas y aplicables a la totalidad de los entes que integran el sector público, como medida normativa imprescindible para eliminar los eventuales conflictos de intereses en la contratación pública (2014: 122).

En resumen, el valor del presente trabajo radica en que profundiza en el estudio de los conflictos de intereses, un concepto importado del marco normativo de la Unión Europea e incorporado a nuestro ordenamiento jurídico, cuya aplicación práctica no está resultando tan efectiva como cabría esperar. El 5 de febrero de 2026

2. Pág. 80 del Informe de Fiscalización de la situación, en 2024, de las medidas incluidas en los Planes de Medidas Antifraude aprobados por las Entidades Locales de la Comunidad de Madrid que participen en la ejecución de las medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. (Acuerdo del Consejo de 23 de diciembre de 2025).

los eurodiputados de la Comisión de Control Presupuestario de la Unión Europea manifestaron su preocupación por el uso generalizado de financiación no vinculada a los costes. Monika Hohlmeier señaló: “El presupuesto de Europa no es una máquina de dinero de la que simplemente se quita dinero y desaparece. Es una promesa de ofrecer resultados tangibles y un impacto real. La presupuestación basada en el rendimiento puede acelerar las reformas necesarias, pero nunca debe debilitar la rendición de cuentas. Cuando los pagos se desacoplan de los costes reales, la transparencia y la relación calidad-precio son más difíciles de demostrar. En la era de la digitalización, no hay excusa para los puntos ciegos: las soluciones modernas e interoperables deben hacer que los flujos de caja sean visibles y auditables, con criterios claros para los desencadenantes de pago, trayectoria de auditoría completa y trazabilidad en tiempo real hasta los destinatarios finales, incluidos contratistas y subcontratistas, para que cada euro pueda ser rastreado, comprobado y justificado”³.

En definitiva, este trabajo constituye, en cierto modo, una respuesta a un problema sobre el que nos vienen alertando diversos órganos encargados de velar por el correcto uso de los fondos públicos tras la realización de las oportunas tareas de auditoría. Aunque se constatan ciertas mejoras, estas resultan insuficientes. Por ello, el fin último de este trabajo es reflejar el estado de la cuestión en materia de lucha contra los conflictos de intereses en la contratación pública y reivindicar la necesidad de poner fin a la escasa regulación existente en la LCSP. El legislador estatal debe centrar su atención en esta cuestión y aclarar cómo proceder en estos supuestos, pues el actual silencio normativo está dando lugar a interpretaciones muy dispares e incluso contradictorias, que no favorecen que la incorporación de los conflictos de intereses a nuestro ordenamiento jurídico alcance el impacto esperado.

A juicio de algunos autores, nos encontramos incluso ante una deficiente transposición de las Directivas. La LCSP no aporta un desarrollo adicional en su art. 64, que en esencia se ciñe a transcribir el art. 24 de la Directiva 2014/24/UE. Si a ello se suma la ausencia de herramientas específicas que faciliten la adopción de medidas anticorrupción en el ámbito contractual, el resultado es un cierto estancamiento del impulso que el legislador europeo pretendía promover en materia de integridad (Miranzo Díaz, 2023).

3. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20260129IPR32662/meps-warn-against-expanding-performance-based-funding-in-the-next-mff> (Consulta: 8/02/2026).

2. La pertinencia de profundizar en el estudio de los conflictos de intereses y avanzar en su tratamiento teórico y práctico

2.1. Cuestiones previas

2.1.1. *Un instrumento jurídico llamado a garantizar la integridad e imparcialidad en la adopción de las decisiones administrativas*

El Acuerdo 108/2016, de 9 de noviembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón establece lo siguiente: “El conflicto de intereses es un instrumento jurídico llamado a garantizar la integridad e imparcialidad en la adopción de las decisiones administrativas. La integridad se reconoce hoy como un principio jurídico que debe guiar la actuación de los cargos y empleados públicos. Los conflictos de intereses suponen, por lo general, una contraposición entre el desarrollo de una función pública y los intereses privados de un cargo o empleado cuando estos intereses pueden influir indebidamente en el desempeño de la función pública”.

A estos efectos, conviene recordar desde el inicio, tal como señala Cerrillo i Martínez, que la mera existencia de un conflicto de intereses no constituye un caso de corrupción. Ahora bien, si no se gestiona adecuadamente, puede dar lugar a favoritismos, abusos de poder, tratos discriminatorios, falta de imparcialidad y objetividad en la adjudicación de los contratos públicos o a la aprehensión o el derroche de recursos públicos (2012: 374).

Como apunta Capdeferro Villagrasa, el conflicto de intereses es una situación de riesgo de parcialidad, y no de parcialidad ya consumada. Así, el conflicto de intereses sucede en cuanto la persona afectada por el conflicto de intereses va a intervenir como cargo o empleado pública, pero en este momento todavía no habrá intervenido por razón de su cargo o puesto de trabajo. No necesariamente la confluencia de intereses privados debe distorsionar la objetividad e imparcialidad del juicio, pero podría hacerlo (2024: 70).

Es importante aclarar que nuestro ordenamiento jurídico ya impone medidas orientadas a la prevención de los conflictos de intereses. Pensemos, por ejemplo, en las causas de abstención y recusación, reguladas en los arts. 23 y 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, o en el régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades contemplado en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. A partir de la constatación de esta realidad, cabría también plantearse si la construcción autónoma de los conflictos de intereses tiene sentido o si bastan los mecanismos que nuestro Derecho ya ofrece. En nuestra opinión, la respuesta debe

ser afirmativa: se trata de una garantía adicional necesaria, a través de la cual podrían evitarse situaciones e intervenciones de sujetos que no quedan cubiertas por lo que podríamos denominar los mecanismos clásicos (o más conocidos) destinados a asegurar la imparcialidad.

2.1.2. Las dificultades de aplicar conceptos y definiciones provenientes del marco normativo de la Unión Europea

Si centramos nuestro análisis en el art. 64 de la LCSP o en las medidas antifraude adoptadas en el marco de ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, lo primero que advertimos es que hemos incorporado conceptos y definiciones procedentes del marco normativo de la Unión Europea sin una reflexión suficiente sobre su proyección práctica en nuestra realidad administrativa.

Existe un problema de base: se ha olvidado también que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha establecido que los criterios que configuran el concepto de conflicto de intereses deben ser definidos por el Derecho nacional. Corresponde, por tanto, al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro determinar los requisitos que deben concurrir para declarar su existencia, así como el procedimiento para su resolución. Dado que, en líneas generales, este desarrollo normativo no se ha llevado a cabo de manera suficiente, nos vemos obligados a acudir a los escasos pronunciamientos del TJUE, a las resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (y de sus equivalentes autonómicos), así como a algunos fallos judiciales.

2.2. Sujetos obligados a detectar, prevenir y poner remedio a los conflictos de intereses

2.2.1. El papel activo que se atribuye al poder adjudicador

El considerando 16 de la Directiva 2014/24/UE señala: “Los poderes adjudicadores deben hacer uso de todos los medios que el Derecho nacional ponga a su disposición con el fin de evitar que los procedimientos de contratación pública se vean afectados por conflictos de intereses. Ello puede suponer hacer uso de procedimientos destinados a detectar, evitar y resolver conflictos de intereses”.

El art. 24 de la Directiva 2014/24/UE determina: “Los Estados miembros velarán por que los poderes adjudicadores tomen las medidas adecuadas para prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir

en los procedimientos de contratación a fin de evitar cualquier falseamiento de la competencia y garantizar la igualdad de trato de todos los operadores económicos”.

El art. 64.1 de la LCSP declara: “Los órganos de contratación deberán tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores”.

A tenor de lo expuesto, cabe concluir que la intención del legislador europeo ha sido la de reconocer un papel activo al poder adjudicador en la tarea de evitar que los procedimientos de contratación pública se vean afectados por conflictos de intereses.

La Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 12 de marzo de 2015, en el asunto eVigilo, C-538-13, argumenta lo siguiente: “42. Por lo que atañe a las normas sobre la prueba a este respecto, procede señalar que, de conformidad con el artículo 2 de la Directiva 2004/18, los poderes adjudicadores darán a los operadores económicos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y obrarán con transparencia. De ello se deduce que se les atribuye un papel activo en la aplicación de esos principios de adjudicación de los contratos públicos. 43 Como este deber corresponde al contenido esencial de las directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos (véase la sentencia Michaniki, C-213/07, EU:C:2008:731, apartado 45), de ello se desprende que el poder adjudicador está obligado, en cualquier caso, a comprobar la existencia de eventuales conflictos de intereses y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir, detectar y poner remedio a los conflictos de intereses”.

Como colofón, cabría preguntarse si ese papel activo del poder adjudicador resulta incompatible con imponer al demandante, en el marco del procedimiento de recurso, la carga de probar la existencia de un conflicto de intereses. Asimismo, habría que dilucidar si dicho papel implica que ninguna otra parte pueda participar en la tarea de prevenir, detectar y solucionar de manera efectiva los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de contratación.

2.2.2. El deber de informar al órgano de contratación sobre la existencia de un posible conflicto de intereses

El art. 64.2 de la LCSP establece: “Aquellas personas o entidades que tengan conocimiento de un posible conflicto de interés deberán ponerlo inmediatamente en conocimiento del órgano de contratación”. A tenor de lo anterior, parece que,

al menos en las fases de prevención y detección de los conflictos de intereses, otros sujetos distintos del órgano de contratación podrían intervenir. La cuestión clave es quiénes son estos sujetos y mediante qué mecanismos pueden actuar.

En la Resolución nº 1936/2021 (fundamento de derecho quinto), el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales advierte que debe tenerse en cuenta que el art. 64.2 de la LCSP no solo impone obligaciones a los órganos de contratación, sino que exige cierta diligencia a los licitadores en este sentido, al disponer que aquellas personas o entidades que tengan conocimiento de un posible conflicto de interés deberán ponerlo inmediatamente en conocimiento del órgano de contratación. Ello debe ponerse en conexión con la posibilidad de promover el incidente de recusación, de tal forma que el alegato de desigualdad de trato se debilita, a juicio de este Tribunal, si el recurrente no promovió incidente de recusación.

En la Resolución nº 1323/2019 (fundamento de derecho octavo) el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales alerta que el concepto de conflicto de intereses no es ajeno a nuestra legislación, que en diversas normas se establecen mecanismos como la abstención y recusación para evitar que tales conflictos se produzcan. En este caso se constata en primer lugar que el recurrente no promovió incidente de recusación oportunamente, no siendo este órgano competente para tramitar tal cuestión (vid. art. 24.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

Llegados a este punto, conviene señalar que el art. 64 de la LCSP establece el deber de informar al órgano de contratación sobre la existencia de un posible conflicto de intereses, sin concretar, no obstante, el cauce a través del cual debe articularse dicha comunicación. Este silencio normativo ha llevado a los órganos competentes para resolver los recursos especiales en materia de contratación a considerar que el mecanismo procedente para el ejercicio de este derecho es la recusación. Sin embargo, ninguna de las resoluciones dictadas hasta el momento ha despejado, por ejemplo, la cuestión relativa a la posibilidad de poner en conocimiento la existencia de un conflicto de intereses a través de los sistemas internos de información o el canal externo.

Ante la eventual duda sobre la viabilidad de utilizar estas vías o sobre la protección del informante en tales supuestos, resulta oportuno recordar que la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (Ley 2/2023, en adelante) no protege al denunciante de cualquier tipo de infracción normativa. En efecto, esta norma estatal, en lo que respecta a las denuncias referidas a ámbitos regidos por el derecho nacional, no se extiende a cualquier vulneración de las normas, ni a los malos funcionamientos o errores graves de gestión, incluido el derroche de fondos públicos,

ni, desde luego, al supuesto límite más controvertido, las conductas u omisiones que sin ser ilegales desde el punto de vista formal pueden ser contradictorias con los intereses generales. Por eso mismo, según Guichot Reina, no amerita el nombre de ley de «lucha contra la corrupción», como su propio título proclama y como se insistió en el debate parlamentario (2024: 130).

La Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y de protección de la persona denunciante -texto legal aprobado con anterioridad a la Ley 2/2023- creó la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción y regula el procedimiento que esta ha de seguir para la investigación e inspección de hechos que, entre otros, pudieran ser constitutivos de conflicto de intereses. Atendiendo al momento de aprobación de la ley autonómica y de la ley estatal, resulta indiscutible que la primera es más ambiciosa, por lo que bien podría haber sido tenida en cuenta por la segunda.

2.3. La delimitación de los conflictos de intereses

2.3.1. Desde la perspectiva objetiva: análisis de los supuestos de hecho que originan un conflicto de intereses

El art. 24 de la Directiva 2014/24/UE declara: “El concepto de conflicto de intereses comprenderá al menos cualquier situación en la que los miembros del personal del poder adjudicador, o de un proveedor de servicios de contratación que actúe en nombre del poder adjudicador, que participen en el desarrollo del procedimiento de contratación o puedan influir en el resultado de dicho procedimiento tengan, directa o indirectamente, un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de contratación”.

Tomando como referencia este precepto de la Directiva, el art. 64.2 de la LCSP establece casi en idénticos términos: “A estos efectos el concepto de conflicto de intereses abarcará, al menos, cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación”.

La definición contenida en el art. 24 de la Directiva 2014/24/UE constituye una definición de mínimos que, como señalaron los tribunales contractuales nacionales en el documento elaborado al respecto, tiene efecto directo. Se trata de un ámbito subjetivo -el delimitado por el art. 24- respecto del cual los Estados miembros pue-

den añadir supuestos adicionales, pero en ningún caso reducir su alcance mediante el desarrollo de la legislación nacional. En consecuencia, cabe entender que el contenido del art. 64.2 de la LCSP debe interpretarse, al menos en relación con los contratos SARA, de conformidad con el Derecho de la Unión Europea, en el sentido de que la expresión “personal al servicio del órgano de contratación” incluye también a “los proveedores de servicios de contratación que actúen en nombre del poder adjudicador” (Miranzo Díaz, 2019: 317-318). No obstante, esta cuestión se abordará más adelante.

En la Resolución nº 1551/2024 (fundamento de derecho décimo), el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales detalla que “las situaciones que provocan el conflicto de interés se enumeran ad exemplum, sin afán exhaustivo. La existencia de conflicto de interés ha de apreciarse a la luz de la finalidad perseguida por la norma, los principios basilares en materia de contratación cuya protección persigue, que son la igualdad y la transparencia. La clave para apreciar la existencia de conflicto de interés se encuentra así en que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación. Ello nos lleva a concluir que para que exista conflicto de interés es suficiente que pudiera parecer, esto es, no es preciso acreditar un resultado, que el conflicto de interés ha alterado la actuación administrativa, basta que pudiera parecer que lo ha hecho”.

En la Resolución nº 1936/2021 (fundamento de derecho quinto), el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales concluye: “para que pueda declararse la existencia de un conflicto de intereses, que conduzca a la exclusión del licitador afectado, dicho conflicto ha de ser real y probado, no meramente hipotético. Lo verdaderamente relevante para resolver esta cuestión, rechazando la existencia de un conflicto de interés en el caso que nos ocupa, han sido los hechos. Más concretamente la ausencia de hechos probados que acrediten la existencia de un conflicto real no meramente hipotético. La recurrente se ha limitado a invocar una relación mercantil de la cual podría resultar un potencial conflicto de interés sin, a continuación, convertirlo en real y no meramente hipotético. Para ello, debería haber descrito acciones u omisiones del personal del poder adjudicador que evidenciasen un interés económico, financiero o personal, en la adjudicación del contrato a favor de la UTE AQUATEC”.

Por tanto, cabe formular tres apreciaciones relevantes. En primer lugar, no existe una lista cerrada de situaciones constitutivas de conflicto de intereses, lo que debe valorarse positivamente. Como explica García Luengo, la insistencia del legislador español en un sistema de lista cerrada de causas de abstención y recusación proviene del contagio de las consideraciones propias de la abstención en el ámbito judicial, en los que un sistema abierto pone en peligro el derecho al juez predeterminado por la

Ley. No obstante, en el ámbito administrativo, no parece que el riesgo a una cláusula general sea tan grave, como demuestra la tendencia a su uso en la normativa europea o en derecho comparado. Es más, la opción por una lista cerrada de causas de abstención y recusación contrasta con la lista de causas de nulidad de pleno derecho o la lista de actos que deben ser objeto de motivación, las cuales terminan con una llamada al legislador sectorial-o incluso, en el caso de los supuestos de motivación, a la potestad reglamentaria-, para que incorpore nuevos casos ajustados a las necesidades de cada ámbito sectorial (2022: 32, 40). Entendemos que este razonamiento resulta plenamente extrapolable al tema que nos ocupa, de modo que debería aspirarse a una técnica normativa que combine la enumeración de los principales supuestos de hecho susceptibles de originar un conflicto de intereses -en aras de la seguridad jurídica- con la inclusión de una cláusula general. La principal ventaja de este modelo reside en que permitiría una aplicación más flexible y eficaz del principio de imparcialidad, sin necesidad de recurrir a interpretaciones forzadas del marco normativo.

En segundo lugar, se ha interpretado que la LCSP no exige, para apreciar el conflicto de intereses, que se produzca una efectiva y material conculcación de los principios imparcialidad o independencia. Por tanto, esto respaldaría la construcción de las tres categorías de conflicto de intereses, a las que aludiremos en el siguiente epígrafe. Ahora bien, si lo que se pretende es que se reconozca la existencia de un conflicto de intereses y que además se excluya al licitador afectado, entonces será preciso acreditar un resultado, es decir, probar que el conflicto de intereses ha alterado efectivamente la actuación administrativa.

En tercer lugar, interesa destacar la Sentencia, del Tribunal General de la Unión Europea (Sala Cuarta), Asunto T-556/11, Caso European Dynamics Luxembourg S.A. y Otros contra Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO), de 27 abril 2016, que se refiere a la abstracción del elemento intencional de quienes se ven inmersos en el conflicto de interés. En particular, se explica: “Conviene precisar que un conflicto o una confusión de intereses constituye, en sí mismo y objetivamente, una disfunción grave o una anomalía seria, sin que sea necesario para su calificación tener en cuenta las intenciones de los interesados ni su buena o mala fe (véanse en ese sentido las sentencias de 15 de junio de 1999, *Ismeri Europa/Tribunal de Cuentas*, T-277/97, Rec, EU:T:1999:124, apartado 123; *Nexans France/ Empresa común Fusion for Energy*, citada en el apartado anterior, EU:T:2013:141, apartado 115, y de 11 de junio de 2014, *Communicaid Group/Comisión*, T-4/13, EU:T:2014:437, apartado 53)”. En línea con lo anterior, es decir, que es fundamental considerar el conflicto de interés sin enfocarse en la intención de las personas involucradas, la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 28 de febrero de 2018, asunto T 292/15, razona lo siguiente: “97. Ahora bien, si una persona

puede, cuando licita en el contrato público de que se trate, influir involuntariamente en las condiciones de este, orientándolo en un sentido que le sea favorable, dicha persona puede encontrarse en una situación que dé lugar a un conflicto de intereses. Esta situación puede falsear la competencia entre los licitadores (sentencias de 3 de marzo de 2005, Fabricom, C-21/03 y C-34/03, EU:C:2005:127, apartado 30, y de 11 de junio de 2014, Communicaid Group/Comisión, T-4/13, no publicada, EU:T:2014:437, apartado 53) y rompe la igualdad entre los licitadores”.

En síntesis, Medina Arnáiz insiste en que el concepto de conflicto de intereses tiene un carácter objetivo y para caracterizarlo se requiere abstraernos de las intenciones de las personas a las que se refiere. No se exige, por tanto, un abuso de cargo o posición, tan sólo que los sujetos se encuentren en situación de intervenir en el procedimiento o influir en él, puesto que las acciones de estos sujetos susceptibles de incurrir en un conflicto de intereses se concretan sobre los términos «actuar», «participar» e «influir» en el procedimiento de contratación (2016b: 95).

2.3.2. Desde la perspectiva subjetiva: identificación de los sujetos involucrados en los conflictos de intereses

En la Resolución nº 1551/2024 (fundamento de derecho décimo), el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha concluido que el conflicto de interés exige identificar a personas en quien apreciarlo al tiempo de la licitación, no a futuro, pues el art. 64.2 de la LCSP señala: “el personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo”.

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales indica que ese elemento personal ha de completarse con la denominada proximidad, que en términos descriptivos se precisa en el art. 64 de la LCSP cuando declara que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo. Por ello, el mero hecho de que una persona conflictuada preste servicios en el órgano de contratación no contamina las decisiones de la licitación, si aquella no tiene proximidad con esta, en el sentido de no participar, no decidir, no asesorar, no poder influir en su resultado. Por otra parte, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales entiende que la normativa en materia de contratación no define el conflicto de interés por referencia a un ámbito temporal concreto, probablemente porque la casuística es más rica en matices y su delimitación temporal, el automatismo que de la misma pudiera derivarse, impediría incluir dentro del conflicto de interés situaciones claramente incluibles, sobre todo si se examinan a la luz del re-

sultado, es decir, cuando este claramente evidencie una vulneración de los principios de igualdad y transparencia. En cada caso deberá valorarse si el tiempo transcurrido ha provocado que un conflicto de interés sea solo potencial o aparente (fundamento de derecho décimo de la Resolución nº 1551/2024).

De acuerdo con lo anteriormente señalado, la advertencia de un conflicto de intereses exige identificar a las personas afectadas. Este conflicto suele surgir, por lo general, entre alguien vinculado al licitador y el personal al servicio del órgano de contratación. Teniendo en cuenta la literalidad del art. 64.2 de la LCSP, que se refiere al “personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación”, se ha planteado el siguiente debate: ¿Existirá un conflicto de intereses por el hecho de que el funcionario que redactó los pliegos de prescripciones técnicas fuera cónyuge del Director Gerente de una de las empresas que concurrieron a la convocatoria?

Al analizar la Sentencia 202/2021, de 15 de abril, dictada en el recurso 262/2019 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª) del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria (fundamento de derecho sexto), cabe considerar que podrían defenderse dos posturas.

La primera postura sostiene que no existe un conflicto de intereses, y esta conclusión se apoya en las siguientes cuatro razones: a) El funcionario en cuestión no iba a formar parte de la mesa de contratación, órgano encargado de proponer al órgano de contratación cuál debía ser el candidato idóneo para la adjudicación del contrato. b) Dicho funcionario no solo no fue miembro de la mesa de contratación, sino que tampoco intervino en ningún otro trámite del procedimiento, limitándose exclusivamente a la redacción del pliego de prescripciones técnicas. c) El pliego de prescripciones técnicas se ajusta a un modelo “tipo” que las administraciones públicas suelen emplear en procedimientos similares. d) El funcionario únicamente intervino en la redacción del pliego de prescripciones técnicas, y no en el de cláusulas administrativas, que es donde se establecen los criterios de adjudicación del contrato. En consecuencia, su intervención no podía condicionar en modo alguno la selección de una empresa adjudicataria sobre las demás participantes. De los cuatro argumentos expuestos, el último nos resulta particularmente cuestionable y, por ello, no lo compartimos.

La segunda postura sostiene que sí concurre un conflicto de intereses. La participación en el proceso de preparación de un contrato -concretamente, en la redacción de los pliegos, uno de los elementos fundamentales para delimitar los candidatos y

valorar sus propuestas- por parte de un funcionario del Ayuntamiento que es cónyuge del Director Gerente de una de las empresas licitadoras podría generar razonablemente una situación de riesgo o de duda sobre la transparencia y la objetividad del procedimiento de contratación.

Pues bien, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias ha considerado que no existe conflicto de intereses, apoyando dicha conclusión en los razonamientos anteriormente expuestos y haciendo referencia también al Informe 27/15, de 6 de noviembre de 2017, de la Junta Consultiva de Contratación Pública.

El conocimiento previo de los licitadores, por sí solo y en ausencia de otras evidencias, no puede considerarse una circunstancia suficiente para comprometer la imparcialidad de los técnicos intervinientes ni para entender que concurre un conflicto de intereses. Así lo ha señalado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución n.º 1323/2019, concretamente en el fundamento de derecho octavo.

La LCSP no establece que la mera existencia de una relación de parentesco constituya, por sí sola, un conflicto de intereses. Sin embargo, deja patente que ésta da lugar a un conflicto de intereses cuando tiene incidencia directa en el procedimiento de licitación. Este criterio ha sido recogido por el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, en su Resolución 58/2020, de 4 de marzo, relativa al Recurso 26/2020, en el fundamento de derecho cuarto.

Por lo que se refiere a los vínculos entre los expertos nombrados por el poder adjudicador y los especialistas de las empresas adjudicatarias del contrato, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 12 de marzo de 2015, en el asunto eVigilo, C-538-13, avisa: “45. (...) La circunstancia de que esas personas trabajen juntas en la misma universidad, pertenezcan al mismo grupo de investigaciones o tengan vínculos de subordinación en el seno de esa universidad, si se acredita debidamente, constituyen elementos objetivos que deben dar lugar a un examen pormenorizado por parte del poder adjudicador o, en su caso, por parte de las autoridades de control administrativas o judiciales. 46 Sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, y en particular de las mencionadas en el apartado 43 de la presente sentencia, el concepto de «parcialidad» y los criterios que configuran este concepto deben ser definidos por el Derecho nacional. Lo mismo sucede con las normas relativas a los efectos jurídicos de una eventual parcialidad. De este modo, corresponde al Derecho nacional determinar si -y en qué medida- las autoridades administrativas y judiciales competentes deben tener en cuenta la circunstancia de que una eventual imparcialidad de los expertos no ha tenido incidencia en la decisión de adjudicación del contrato”.

Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Asturias se pronuncia con contundencia al respecto. En su Sentencia núm. 965/2019, de 27 de diciembre (fundamento de derecho undécimo), sostiene lo siguiente: “La situación analizada en el presente caso evidencia, de manera objetiva, la existencia de un conflicto de intereses. El ejercicio imparcial de las funciones del evaluador se encuentra comprometido debido a razones personales, ya que este había trabajado en la empresa licitadora dentro de los dos últimos años, previos a su participación como experto en la evaluación de criterios sujetos a juicio de valor”.

El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra comparte las conclusiones formuladas por la Junta Consultiva de Contratación del Estado en su Informe 16/2019, al señalar lo siguiente: “Parece que el supuesto concreto reflejado en la norma es aquel que se produce cuando el personal de la Administración que participa en el procedimiento de contratación tiene interés en favor de algún licitador, y dicho personal puede influir en la elección de la empresa adjudicataria. Pero el artículo 64 de la LCSP afirma que, al menos en este supuesto, hay conflicto de intereses, lo que permite apreciar también otras situaciones análogas, siempre que se vea comprometida de manera efectiva la objetividad de la valoración”. En coherencia con este enfoque, el Tribunal considera que también debe calificarse como conflicto de intereses la existencia de vinculaciones personales o de otra índole que pudieran apreciarse en los vocales técnicos de la Mesa de Contratación externos a la entidad contratante; cualquier otra interpretación carecería de sentido pues supondría entender que tales garantías sólo son exigibles a unos vocales frente a otros del mismo órgano colegiado, lo que difícilmente coherente con la finalidad que persigue la regulación citada (Acuerdo 14/2024, de 8 de marzo, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, fundamento de derecho quinto).

La selección de los pronunciamientos anteriores no es baladí, sino que refleja lo confusa que resulta la delimitación de los conflictos de intereses desde una perspectiva subjetiva. Por un lado, es evidente que la denuncia de cualquier conflicto de intereses debe ir acompañada de la identificación de los sujetos implicados. En este sentido, se ha insistido en que es esencial que se trate de una persona que participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o que, aun sin intervenir directamente, pueda influir en su resultado. Dentro de este grupo de personas encajarían, sin duda, el órgano de contratación, la mesa de contratación, los miembros del comité de expertos o de los órganos técnicos especializados encargados de aplicar criterios de adjudicación basados en juicios de valor, así como el redactor de los pliegos de contratación.

Ahora bien, el hecho de que se tenga conocimiento previo de los licitadores o se mantenga con ellos una relación de parentesco no puede considerarse, por sí solo y en ausencia de otras pruebas, una circunstancia suficiente para afirmar que su im-

parcialidad se ha visto comprometida y que concurre un conflicto de intereses. Tal como ha puesto de relieve el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, corresponde al Derecho nacional definir los criterios que configuran este concepto. De no hacerlo, se corre el riesgo de actuar con incertidumbre y de adoptar decisiones que podrían resultar desproporcionadas. En este sentido, conviene recordar lo señalado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, que en su Informe 16/2019 recomendaba aplicar con cautela las prohibiciones de contratar. A este respecto, reproducía el criterio ya expuesto en su Informe 31/2015, en los siguientes términos:

(...) Por tanto, la prohibición no puede extenderse a los familiares de cualquier empleado de la Corporación Local, sino sólo a aquellos que tengan una influencia relevante en la adjudicación. Así lo expusimos en nuestro Informe 31/2015 en que señalamos lo siguiente: “Recordemos, por otro lado, que la norma exige que exista un conflicto de intereses entre el potencial licitador y el titular del órgano de contratación o quien lo sustituya, sin mencionar otros supuestos diferentes. La mencionada exigencia legal no puede interpretarse con carácter extensivo en ningún caso. Por ello, el hecho de que pueda existir una potencial relación (o incluso una influencia también potencial) entre el titular del órgano de contratación y quienes prestan sus servicios retribuidos para la misma Corporación no supone que debamos identificar ambos supuestos que, como hemos señalado, no están mencionados en la norma. Evidentemente, la extensión de la prohibición de contratar a todas las personas que presten sus servicios en la entidad pública contratante o a sus parientes resultaría por completo desproporcionada. Por esta razón, el legislador ha querido limitar la influencia desencadenante de la prohibición de contratar a las personas que participan o que verdaderamente tienen en sus manos la decisión final del procedimiento de selección del contratista, que son las que conforman el órgano de contratación. Que dichas personas en algunos supuestos puedan considerarse superiores jerárquicos del empleado municipal no implica per se que exista un conflicto de intereses y menos una prohibición de contratar.

Como colofón, el hecho de que el art. 64 de la LCSP no identifique de manera expresa a la totalidad de las personas que pueden verse involucradas en situaciones de conflicto de intereses puede dificultar que dicho precepto despliegue plenamente sus efectos. No debe olvidarse, en este sentido, que rige una prohibición general para las autoridades y el personal al servicio de la Administración de abstenerse de intervenir en los asuntos de su competencia, de conformidad con el art. 8.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Como señalan Fernández Ramos y Pérez Monguió (2012: 43), esta regla se ve reforzada por la co-

nocida prohibición del *non liquet*, en virtud de la cual la Administración no puede dejar de resolver alegando el silencio, la oscuridad o la insuficiencia de los preceptos aplicables al caso (art. 88.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). A ello se añade que el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, tipifica como falta disciplinaria grave “el abandono del servicio, así como la negativa injustificada a hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que se tengan encomendadas”. Sobre la base de lo expuesto, consideramos imprescindible que el legislador clarifique de forma expresa quiénes pueden verse involucrados en situaciones de conflicto de intereses, pues resulta difícil exigir una correcta interpretación y aplicación de esta figura a quienes, por imperativo legal, están obligados a ejercer sus funciones. Al igual que ya argumentamos al abordar la delimitación de los conflictos de intereses desde la perspectiva objetiva, con ello no abogamos tampoco por una enumeración cerrada de las personas que puedan verse implicadas en tales situaciones.

2.4. Los tres tipos de conflictos de intereses y la necesidad de avanzar hacia una construcción autónoma del concepto de conflicto de intereses

Atendiendo a la situación que motivaría el conflicto de intereses, según el anexo III.C de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, puede distinguirse entre:

- a) Conflicto de intereses aparente: se produce cuando los intereses privados de un empleado público o beneficiario son susceptibles de comprometer el ejercicio objetivo de sus funciones u obligaciones, pero finalmente no se encuentra un vínculo identificable e individual con aspectos concretos de la conducta, el comportamiento o las relaciones de la persona (o una repercusión en dichos aspectos).
- b) Conflicto de intereses potencial: surge cuando un empleado público o beneficiario tiene intereses privados de tal naturaleza, que podrían ser susceptibles de ocasionar un conflicto de intereses en el caso de que tuvieran que asumir en un futuro determinadas responsabilidades oficiales.
- c) Conflicto de intereses real: implica un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un empleado público o en el que el empleado público tiene intereses personales que pueden influir de manera indebida en el desempeño de sus deberes y responsabilidades oficiales. En el caso de un beneficiario implicaría

un conflicto entre las obligaciones contraídas al solicitar la ayuda de los fondos y sus intereses privados que pueden influir de manera indebida en el desempeño de las citadas obligaciones.

En el Informe de fiscalización (núm. 1.515), el Tribunal de Cuentas constata que los esfuerzos se han centrado en un cumplimiento meramente formal de las obligaciones impuestas por la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, sin que se hayan desarrollado actuaciones efectivas orientadas a la identificación y corrección de los riesgos asociados a la gestión de los fondos.

Ante el desalentador diagnóstico emitido por el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del sector público, el estudio de esta cuestión urge. En cuanto a la definición de los conflictos de intereses, sin perjuicio de que pueda elaborarse una definición genérica, en este trabajo defendemos la conveniencia de proceder a su delimitación sectorial en ámbitos como la contratación pública, tal como ya se ha hecho con los miembros de las comisiones de los concursos de acceso a plazas de los cuerpos docentes universitarios (art. 32 de la Real Decreto 678/2023, de 18 de julio, por el que se regula la acreditación estatal para el acceso a los cuerpos docentes universitarios y el régimen de los concursos de acceso a plazas de dichos cuerpos).

Con el deseo de evitar los vaivenes interpretativos, la delimitación de los conflictos de intereses debería realizarse desde una doble perspectiva: objetiva y subjetiva. Es decir, se debería identificar, por un lado, los supuestos de hecho que pueden dar lugar a los conflictos de intereses y, por otro, los sujetos que pueden verse implicados en ellos. Ahora bien, al abordar los conflictos de intereses desde una perspectiva subjetiva, no puede olvidarse que nuestro ordenamiento jurídico ya contempla mecanismos orientados a garantizar la imparcialidad, como las causas de abstención y recusación aplicables a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones o el régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades de los altos cargos, por ejemplo. De ahí la necesidad de aclarar cómo se articula el desarrollo de una construcción autónoma del concepto de conflicto de intereses con estos mecanismos ya existentes. Consideramos, eso sí, que lo más efectivo es que la delimitación de los conflictos de intereses se plasme en una norma estatal, la LCSP, y que esta debería adoptar la forma de una lista cerrada. Como máximo, podría incorporarse una cláusula de cierre que permitiera ampliar las situaciones generadoras de conflicto de intereses mediante instrucciones. Estas podrían ser aprobadas, por ejemplo, por el OIREsCon en el ámbito de la contratación pública.

Las definiciones recogidas en el anexo III.C de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recupera-

ción, Transformación y Resiliencia, así como la construcción de esas tres categorías, generan confusión e inseguridad jurídica. Entendemos que, mediante esta clasificación, se pretende eliminar aquellas situaciones que podrían dar lugar a conflictos de intereses que dificulten la toma de decisiones, pero también se persigue generar un clima de confianza de la ciudadanía respecto de la gestión pública. Como puntualiza Pérez Monguió, deben evitarse todas aquellas situaciones en las que, aun cuando la imparcialidad de la persona que ejerce el cargo no se vea efectivamente afectada, esta pudiera sentirse tentada o, al menos, así pudiera ser percibida por los ciudadanos (2020: 5-6). No obstante, conviene no excederse, pues ello podría desembocar en una actitud de reticencia por parte de los empleados públicos a firmar. El denominado “miedo a firmar” constituye un fenómeno incipiente que ha comenzado a ser objeto de atención por parte de la doctrina (Forcadell Esteller, 2024).

Otro aspecto que debería ser objeto de discusión es si, al aplicar la normativa sobre los conflictos de intereses, no debería tenerse en cuenta el contexto en que estos se producen y la necesidad de salvaguardar otros intereses generales. En las áreas despobladas, una interpretación estricta de los conflictos de intereses podría perjudicar a quienes están asentados en esos territorios y, en última instancia, hacer que la garantía de imparcialidad dificulte la atención a otro interés general: la lucha contra la despoblación.

2.5. La obligación de presentar indicios de la existencia de conflictos de interés

En la Resolución nº 1550/2024 (fundamento de derecho quinto) se razona que no es exigible al recurrente que pruebe la concurrencia de corrupción, fraude o conflicto de intereses; sin embargo, la naturaleza revisora del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales impone que se aporten indicios objetivos suficientemente relevantes de dicha concurrencia. Esto no implica, evidentemente, que se requiera una prueba exhaustiva, pero sí que exista, al menos, una vinculación del indicio con los elementos constitutivos del fraude, la corrupción o los conflictos de intereses, o bien una propuesta de prueba fundamentada en tal sentido. Por lo tanto, no resulta suficiente que el recurrente intente presentar como indicios lo que en realidad son meras apreciaciones subjetivas.

En la Resolución nº 1550/2024, el examen de los “indicios” aportados por el recurrente lleva al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales a sostener que, aunque hipotéticamente podrían apuntar a la existencia de fraude o conflicto de intereses, resultan igualmente compatibles con otras explicaciones plausibles. El recurrente, desde su punto de vista, no realiza esfuerzo alguno por concretar la

vinculación de los indicios con los elementos constitutivos de las figuras mencionadas, limitándose a extraer de ellos conclusiones con escaso -o incluso nulo- respaldo lógico. En cuanto a las certificaciones ISO valoradas, el recurrente afirma que no se ajustan a las tendencias del sector, pero no aporta ningún elemento objetivo que permita al Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales contrastar dicha afirmación. Respecto a que el adjudicatario obtuviera la mayor puntuación en los criterios evaluables mediante juicio de valor, el recurrente no cuestiona el contenido del informe técnico ni fundamenta su desacuerdo, limitándose a sostener, con escaso rigor lógico, que dicha puntuación sería por sí solo indicio de una actuación contraria al principio de igualdad por parte del órgano de contratación. Que únicamente se hayan presentado dos ofertas no implica, necesariamente -y menos aún sin aportar ningún elemento de juicio adicional-, que se trate de una concurrencia anormalmente baja, especialmente si no se realiza una comparación con otras licitaciones similares. El hecho de que exista una gran similitud entre los pliegos del procedimiento y los productos o servicios ofrecidos por el adjudicatario se fundamenta, una vez más, en que este obtuvo la máxima puntuación, sin que el recurrente haya realizado una mínima crítica al contenido del informe de valoración. Dicho de otro modo, las alegaciones del recurrente no constituyen ni siquiera indicios que apunten a la existencia de fraude o conflicto de intereses, por lo que procede su desestimación.

Finalmente, importa insistir en que el recurrente tiene la obligación de aportar indicios sobre la existencia de conflictos de intereses. Ahora bien, en ningún caso, debe exigírsele una prueba exhaustiva. Siendo conscientes de que existe una línea fina entre los indicios objetivos suficientemente relevantes y la prueba concluyente, no está de más recordar la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 12 de marzo de 2015, en el asunto *eVigilo*, C-538-13, en la que se subraya lo siguiente: “43. Como este deber corresponde al contenido esencial de las directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos (véase la sentencia *Michaniki*, C-213/07, EU:C:2008:731, apartado 45), de ello se desprende que el poder adjudicador está obligado, en cualquier caso, a comprobar la existencia de eventuales conflictos de intereses y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir, detectar y poner remedio a los conflictos de intereses. Pues bien, resulta incompatible con ese papel activo hacer recaer sobre la demandante la carga de probar, en el marco del procedimiento de recurso, la parcialidad concreta de los expertos nombrados por el poder adjudicador. Una solución en ese sentido resulta también contraria al principio de efectividad y a la exigencia de un recurso eficaz que figura en el artículo 1, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 89/665, dado que un licitador no está, por regla general, en condiciones de tener acceso a información y a elementos de prueba que le permitan demostrar una parcialidad de ese tipo”.

2.6. Las consecuencias derivadas de la concurrencia del conflicto de intereses

2.6.1. *La aplicación del principio de proporcionalidad en la elección de alternativas de actuación*

En el Informe 1/2024, de 4 de abril, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón realiza la siguiente precisión: “no existe una obligación absoluta de los poderes adjudicadores de excluir sistemáticamente a los licitadores en situación de conflicto de intereses, dado que tal exclusión no se justifica en aquellos casos en que puede probarse que tal situación no ha tenido ninguna incidencia en su comportamiento en el marco del procedimiento de licitación y de ejecución, y que no supone un riesgo real de que surjan prácticas que puedan falsear la competencia entre los licitadores. Así, la exclusión de un licitador en situación de conflicto de intereses resulta indispensable cuando no se dispone de un remedio más adecuado y menos restrictivo para evitar cualquier vulneración de los principios de igualdad de trato entre los licitadores y de transparencia. Esto significa que la existencia de un conflicto de intereses -que exige acreditación suficiente- no significa de modo automático la necesidad de su exclusión del procedimiento ni, mucho menos, la declaración de prohibición de contratar con alcance general. La proporcionalidad exigible a esta decisión impone a la Administración la obligación de justificar de forma indubitada que es la única opción jurídica posible para proteger adecuadamente los intereses públicos en juego. En definitiva, la constatación de la existencia de un conflicto de intereses no vendrá únicamente dada por la relación familiar o de afinidad, sino que habrá que valorar la incidencia que esa relación puede tener en la licitación y en la ejecución del contrato, a efectos de determinar si afecta de forma concreta en la vida del contrato, lo que se traduce en la necesidad de examinar caso por caso, de conformidad a la configuración del propio contrato y al procedimiento de licitación por el que se opta, lo que implica que no es posible un conflicto de intereses declarado genéricamente”.

El informe anterior explica con claridad que, ante la existencia de un conflicto de intereses, existen distintas formas de actuación, siendo la exclusión del licitador afectado la última medida posible de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Esto plantea la siguiente cuestión: ¿qué otras opciones existen además de la exclusión? Por otra parte, la constatación de que un conflicto de intereses no incide automáticamente en la validez del contrato celebrado nos recuerda a lo previsto en el art. 23.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, conforme al cual “la actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurran motivos de abstención no implicará, necesariamente, y en todo caso, la invalidez de los actos en que hayan intervenido”. Al igual que ocurre

con las causas de abstención, las consecuencias derivadas de la concurrencia de un conflicto de intereses deben analizarse caso por caso.

2.6.2. La sustitución de los intervinientes en el procedimiento de contratación como alternativa a la exclusión de un licitador

Por desgracia, ninguna norma estatal ofrece una respuesta directa a nuestro interrogante. No obstante, encontramos algunas orientaciones sobre la forma adecuada de proceder en dos leyes autonómicas, que se reproducen a continuación por su interés y para su posterior comentario.

La Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, se refiere al conflicto de intereses en su art. 103, en los siguientes términos:

1. *El órgano de contratación estará obligado a comprobar la existencia de eventuales conflictos de intereses y a tomar las medidas adecuadas de prevención, detección y solución, en los términos establecidos en la legislación básica en materia de contratación pública.*
2. *En el expediente de contratación, se hará constar la manifestación expresa de las personas participantes en el procedimiento de que no están incurso en ningún conflicto de intereses que pueda comprometer su imparcialidad e independencia durante el proceso, así como el compromiso de poner en conocimiento del órgano de contratación, de forma inmediata, cualquier potencial conflicto de intereses que pueda producirse durante el desarrollo de las fases de adjudicación o ejecución del contrato.*
Se solicitará manifestación expresa sobre ausencia de conflicto de intereses a quienes deban emitir informe técnico a solicitud de la mesa o del órgano de contratación.
3. *Cuando surjan dudas acerca de la existencia de conflicto de intereses que pudiera comprometer la imparcialidad e independencia de las personas intervinientes en un procedimiento de contratación, deberán ser sustituidas. La sustitución, que deberá plantearse no solo si existe un conflicto de intereses real, sino siempre que haya motivos para albergar dudas razonables sobre su imparcialidad, será comunicada a quien haya participado en la licitación.*
4. *Cuando una empresa licitadora presente elementos objetivos que pongan en entredicho la imparcialidad o independencia de alguna de las personas que participen en el procedimiento contractual, el órgano de contratación exami-*

nará las circunstancias alegadas y decidirá sobre la existencia real o potencial de un conflicto de intereses, pudiendo, incluso, requerir a las partes para que, en caso necesario, presenten información y elementos de prueba adicionales.

En el caso de apreciar la existencia de un conflicto de intereses y si la intervención hubiese sido decisiva en la toma de la decisión, el órgano de contratación podrá declarar nula la actuación que hubiese llevado a cabo la persona afectada.

Cuando el conflicto afectase al titular del órgano de contratación, la adopción de las medidas previstas en este artículo corresponderá al superior jerárquico o al órgano de gobierno de la institución.

5. *El órgano de contratación solamente excluirá a una empresa licitadora de la participación en un procedimiento de contratación cuando el conflicto de intereses no pueda resolverse por medios menos restrictivos.*

Conforme al art. 103 de la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, se debe proceder, con carácter general, a la sustitución de la persona en la que concurre el conflicto, dado que la exclusión de un licitador en estas situaciones sólo se producirá cuando no se disponga de un remedio más adecuado y menos restrictivo para evitar cualquier vulneración de los principios de igualdad de trato entre los licitadores y de transparencia.

No obstante, debe actuarse con cautela. Esta abstención solo será suficiente siempre que su influencia o comportamiento no condicione el procedimiento de licitación ni la ejecución, dado que si, a pesar de su abstención, pudiera influir o afectar en cualquier modo en la decisión de contratación o en la ejecución, anteponiendo sus intereses privados a los deberes profesionales, la abstención se articularía como un mecanismo insuficiente para garantizar la imparcialidad y los principios que deben regir todo procedimiento de contratación. Por ello, debe articularse correctamente la sustitución que conlleva la abstención del órgano de contratación.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón entiende que resulta dudoso una sustitución mediante una delegación en el Teniente de Alcalde, por ser un concejal elegido directamente por el Alcalde para dicho cargo y funciones. Sobre este aspecto debemos traer a colación una serie de posibilidades, que se deberán valorar en cada caso para garantizar que la contratación y la ejecución del contrato se llevan a cabo de conformidad con los principios rectores en esta materia. Así puede tratarse de evitar el conflicto de intereses valorando una configuración distinta del contrato o acudiendo a otro procedimiento de contratación (por ejemplo, siendo un contrato en el que, de acuerdo con la dispo-

sición adicional segunda la competencia recaiga sobre el Pleno, con abstención del alcalde; o incluir únicamente criterios evaluables de forma automática, siempre que en la ejecución no hubiera afectación por influencia); o bien constituir una Junta de Contratación, de acuerdo con lo señalado en el apartado 5 de la disposición adicional segunda de la LCSP, o incluso concertar convenios en virtud de los cuales se encomiende la gestión del procedimiento de contratación a las Diputaciones provinciales. Así lo establece el Informe 1/2024, de 4 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, constituye la otra norma autonómica que ofrece alguna orientación sobre la forma de proceder, aunque lo hace de manera muy escueta y tendiendo a equiparar los conflictos de intereses con la figura de la recusación. En concreto, detalla en su art. 52 cómo deben resolverse los conflictos de intereses, estableciendo lo siguiente: “Los órganos de contratación deberán tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar no solo cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.

Se entenderá que existe una situación de conflicto de intereses cuando el personal del poder adjudicador, o de un proveedor de servicios de contratación que actúe en su nombre, que participe en el desarrollo del procedimiento de contratación o pueda influir en su resultado tenga, directa o indirectamente, un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de contratación.

En caso de existir un conflicto de intereses, quien licite podrá recusar a la persona afectada, de acuerdo con lo previsto en la legislación de Procedimiento Administrativo Común.

Aquellas personas o entidades que tengan conocimiento de un posible conflicto de interés deberán ponerlo inmediatamente en conocimiento del órgano de contratación”.

En síntesis, la LCSP debería especificar no solo cuándo procede la sustitución de los intervinientes en el procedimiento de contratación como alternativa a la exclusión de un licitador, sino también las condiciones en las que dicha sustitución debe articularse para garantizar el principio de imparcialidad. Es decir, dicho de forma más directa, de nada sirve cambiar a alguien para que, en la práctica, nada cambie.

2.6.3. *El desistimiento del procedimiento de adjudicación*

El art. 103 de la LCSP señala:

1. *Sólo podrá renunciarse a la adjudicación del contrato por razones de interés público debidamente justificadas. En este caso, no podrá promoverse una nueva licitación de su objeto en tanto subsistan las razones alegadas para fundamentar la renuncia.*
2. *El desistimiento del procedimiento deberá estar fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, debiendo justificarse la concurrencia de la causa. El desistimiento no impedirá la iniciación inmediata de un nuevo procedimiento de licitación.*
3. *La renuncia a la celebración del contrato o el desistimiento del procedimiento sólo podrán acordarse por el órgano de contratación antes de la adjudicación.*
4. *En el caso en que el órgano de contratación renuncie a celebrar un contrato para el que haya efectuado la correspondiente convocatoria, o decida reiniciar el procedimiento para su adjudicación, lo notificará a quienes hayan licitado, informando también a la Comisión Europea de esta decisión cuando el contrato haya sido anunciado en el Diario Oficial de la Unión Europea.*

Según el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, no se puede admitir que estemos ante una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o del procedimiento de adjudicación, porque detectada la existencia de una situación de ventaja de una empresa basta con que se elimine del procedimiento a quien ha resultado beneficiado o ha podido serlo para que se subsane la infracción. Por tanto, se debe apreciar que no hay motivo para el desistimiento del contrato porque la infracción detectada en el procedimiento de licitación es subsanable al persistir otra oferta válida. Por otro lado, téngase en cuenta que el art. 51 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable al procedimiento de recurso especial en virtud del art. 56.1 de la LCSP, dispone la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción (Resolución 11/2019 de 11 Ene. 2019, Rec. 187/2018, fundamento de derecho cuarto).

En la Resolución n.º 275/2025, de 30 de septiembre, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias (fundamento de derecho quinto) aclara que no se trata de poner en duda la profesionalidad e integridad

de los empleados públicos que han participado en el procedimiento de contratación, ni es pretensión de ese Tribunal calificar conducta alguna. En primer lugar, porque no es necesario constatar la existencia de connivencia ni de mala fe entre las partes para apreciar una situación de conflicto de intereses; y, en segundo lugar, porque tales calificaciones quedan completamente fuera de su ámbito competencial. Sobre la base de estas consideraciones, este tribunal administrativo estima el recurso interpuesto, declara la nulidad de la adjudicación impugnada y ordena la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la adopción del correspondiente acuerdo por la Junta de Gobierno Local, a fin de que se excluya a un licitador y se requiera al siguiente clasificado para que presente la documentación prevista en el art. 150.2 de la LCSP.

Contra dicha exclusión se interpuso recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Del examen de la Resolución n.º 378/2025, de 4 de diciembre, del mismo Tribunal Administrativo, pueden deducirse las pretensiones de la mercantil recurrente. Entre otras, sostiene que su exclusión vulnera los principios de igualdad y libre concurrencia. En particular, alega que, ante una situación de conflicto de intereses que proyecta una duda razonable sobre la imparcialidad en la evaluación de las ofertas, la medida adecuada no era la exclusión de la empresa adjudicataria, sino la anulación del procedimiento de licitación en su conjunto. El Tribunal Administrativo se mantiene en su posición y sostiene que la mesa de contratación actuó correctamente al acordar la exclusión de la recurrente, recordando además el art. 59.3 de la LCSP, conforme al cual “no procederá la revisión de oficio de la resolución ni de ninguno de los actos dictados por los órganos competentes para la resolución del recurso”. Expuesto lo anterior, el Tribunal concluye que resulta aplicable la excepción de cosa juzgada administrativa y, en consecuencia, acuerda la inadmisión del nuevo recurso formulado (fundamento de derecho segundo). No obstante, debe señalarse que permanece pendiente de resolución un recurso contencioso-administrativo.

Así las cosas, la exclusión del licitador en situación de conflicto de intereses solo resultará procedente cuando no exista un remedio más adecuado y menos restrictivo, como la sustitución de las personas intervinientes en el procedimiento de contratación. Entendemos que la LCSP debería regular un procedimiento contradictorio a través del cual las consecuencias de la concurrencia de conflicto de intereses puedan hacerse efectivas, garantizando la audiencia de las personas afectadas, al igual que se hace, por ejemplo, con los candidatos o licitadores cuando se sospecha que su participación en la preparación del procedimiento de contratación ha podido falsear la competencia (art. 41 de la Directiva 2014/24/UE).

3. Conclusiones y líneas de actuación futuras

Es indudable que existe una voluntad creciente de impulsar la participación de las entidades de economía social en la contratación pública. En este sentido, la incorporación de cláusulas sociales y la utilización de contratos reservados constituyen dos medidas relevantes para fomentar dicha participación, aunque resultan aún insuficientes. Es necesario adoptar un enfoque más ambicioso y, en esa línea, no debe subestimarse el potencial que encierra la lucha contra la corrupción en la contratación pública. En particular, debemos esforzarnos por garantizar que la imparcialidad y la independencia sean los principios rectores de todo procedimiento de contratación. Una competencia sana y transparente en la contratación pública no solo favorece a las entidades de economía social, sino que beneficia al conjunto de los licitadores y, en última instancia, a toda la ciudadanía.

En el presente trabajo hemos puesto de manifiesto la importancia de saber identificar una situación de conflicto de intereses y actuar frente a ella, con el fin de evitar que pueda derivar en un acto de corrupción. Los conflictos de intereses, por sí mismos, no constituyen un problema. Lo que sí es un problema es no reconocerlos y no gestionarlos adecuadamente para evitar sesgos en la decisión. Siempre debe prevalecer el interés general para no comprometer el ejercicio independiente, objetivo e imparcial del deber público (Agencia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción de la Comunitat Valenciana, 2020: 7).

Conforme a Roca Safont, los conflictos de intereses son situaciones circunstanciales que pueden sucederse en el ejercicio de la mayoría de las funciones. En su ejercicio profesional, cualquier persona puede hallarse, en un momento determinado, en una situación donde concurra un interés particular que pudiera llegar a influir en su deber profesional, poniendo en riesgo su imparcialidad y objetividad (2020: 328).

Aunque los expertos sostienen que hay que asumir con naturalidad la posible aparición de conflictos de intereses, son ellos mismos los que también nos alertan de que muchos de los escándalos de corrupción de los últimos tiempos empezaron con conflictos de intereses mal gestionados: nepotismo en el acceso a la función pública en determinadas instituciones o cuerpos; puertas giratorias de altos cargos; favoritismo o clientelismo en la adjudicación de contratos o bien en la concesión de subvenciones y ayudas. Las situaciones de conflicto de intereses constituyen un riesgo transversal a todas las organizaciones por su ubicuidad: se dan en todas las profesiones, tanto en la esfera privada como en la pública, y en esta última, en todos los niveles de gobierno (Baena García, 2022: 115).

La referencia a los conflictos de intereses en el art. 64 de la LCSP es el resultado de la transposición del art. 24 de la Directiva 2014/24/UE. Con carácter general,

valoramos esta transposición de insuficiente, al menos si pretendemos que este instrumento llamado a garantizar la integridad despliegue sus efectos en este sector de la actividad administrativa. Son incontables las dudas que genera este concepto, desde qué supuestos de hechos genera un conflicto de interés hasta qué sujetos se podrían ver involucrados en el mismo.

A la hora de delimitar qué se entiende por conflicto de intereses, pueden adoptarse dos enfoques: uno descriptivo -que define el conflicto de intereses en términos generales- y otro prescriptivo -que establece una serie de situaciones concretas que se consideran que entran en conflicto con los deberes públicos-. Pues bien, es palmario que el art. 64 de la LCSP adopta un enfoque descriptivo, lo cual no siempre facilita discernir entre conductas tolerables y conductas reprobables. En consecuencia, esta ambigüedad puede dar lugar a una interpretación extensiva del concepto.

Sin embargo, si analizamos las consecuencias que puede tener la apreciación de un conflicto de intereses -entre las que se encuentra la exclusión del licitador-, cabría considerar, al igual que sucede con las prohibiciones de contratar, que nos hallamos ante una norma limitativa de derechos. Y, como es sabido, este tipo de normas debe ser objeto de interpretación estricta, sin que quepa su aplicación analógica ni extensiva. Por lo demás, la prohibición general que incumbe a las autoridades y al personal al servicio de la Administración de abstenerse de intervenir en los asuntos de su competencia constituiría otro escollo a la hora de solicitar la sustitución de una persona en un procedimiento, si la normativa no delimita con claridad qué situaciones se encuadran en un conflicto de intereses.

Ahora bien, las dificultades no se limitan únicamente a la delimitación de lo que constituye un conflicto de intereses. En la actualidad, no existe ninguna norma estatal que regule de forma expresa el procedimiento a seguir en estos casos. No obstante, se entiende que el órgano de contratación, al advertir la posible existencia de un conflicto de intereses, deberá acordar el inicio de un procedimiento para declarar su existencia o inexistencia, garantizando en todo caso el trámite de audiencia al interesado. Asimismo, en caso de que se concluya que efectivamente existe un conflicto de intereses, deberá valorarse qué medidas se adoptan para salvar dicho conflicto sin que ello implique necesariamente la exclusión del licitador del procedimiento. La LCSP debería detallar de forma más precisa las consecuencias derivadas de la concurrencia de un conflicto de intereses y articular un procedimiento contradictorio, a través del cual dichas consecuencias puedan hacerse efectivas, garantizando la audiencia de las personas afectadas, al igual que se hace, por ejemplo, con los candidatos o licitadores cuando se sospecha que su participación en la preparación del procedimiento de contratación ha podido falsear la competencia (art. 41 de la Directiva 2014/24/UE). En consecuencia, sería necesario articular un procedimiento que respetara los prin-

cipios de legalidad y proporcionalidad, partiendo de la base de que, a día de hoy, la exclusión del licitador, una vez formulada la propuesta de adjudicación, parece que solo sería viable mediante la revisión de oficio de los actos administrativos.

Sin que se hayan resuelto aún todas las cuestiones previamente mencionadas -las cuales consideramos fundamentales-, el Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción plantea una serie de actuaciones que podrían tener un impacto significativo en esta materia. En particular, nos ha llamado la atención la propuesta relativa a los pactos de integridad y la transformación de la Plataforma de Contratación del Sector Público, iniciativas a las que haremos una breve referencia debido a su carácter innovador, en caso de que lleguen a implementarse efectivamente.

Para mitigar los riesgos de corrupción en contratos de alto impacto del sector público, existen los pactos de integridad, un mecanismo mediante el cual se suscribe un acuerdo entre los licitadores de un procedimiento de contratación y un tercero neutral, independiente y libre de conflictos de intereses. Estos pactos implican la implementación de un sistema de monitoreo, acceso a la información, transparencia e intervención activa de ese tercero durante todo el proceso, desde la fase de diseño inicial hasta la completa ejecución del contrato. A nivel internacional, los pactos de integridad se han aplicado en 32 países, 14 de ellos pertenecientes a la Unión Europea. Destaca el caso de Italia, donde la Autoridad Nacional Anticorrupción (ANAC) los ha incorporado al Plan de Recuperación del país y los ha extendido a numerosos contratos públicos. En España, por el momento, su aplicación ha sido puntual y limitada. Guerrero Manso, a partir del estudio de la experiencia acumulada en la aplicación de los pactos de integridad, sostiene que se trata de una herramienta capaz de reforzar la legitimidad de los procesos de licitación, disuadir conductas irregulares mediante una supervisión independiente y visibilizar posibles mejoras técnicas en las distintas fases del procedimiento. Con todo, la integración de los pactos de integridad en el sistema de contratación pública plantea también diversos retos, entre los que cabe apuntar la determinación de los supuestos en los que resultaría pertinente su aplicación, la identificación de la forma jurídica más adecuada para su incorporación, la definición del sujeto encargado de la función de supervisión o quién asume los costes derivados de su implementación, por ejemplo (2025: 452-453).

Otra de las medidas destacadas del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción es la transformación de la Plataforma de Contratación del Sector Público en una herramienta de nueva generación, desarrollada con tecnología de código abierto y en colaboración con la sociedad civil. Esta nueva plataforma perseguirá un doble objetivo: reforzar la transparencia y prevenir la corrupción mediante el uso de inteligencia artificial, automatización robótica de procesos y analítica avanzada de datos. Inspirada en experiencias internacionales, la plataforma permitiría realizar auditorías a gran escala a través del análisis estadístico de datos abiertos. Esto facilitará la detección

de patrones irregulares indicativos de posibles fraudes y permitirá evolucionar de un modelo de control caso por caso a un sistema de supervisión estructural, automatizado y más eficaz. Uno de los ejes clave de esta transformación será la interoperabilidad. La plataforma integrará distintas fuentes de información relevantes para la integridad pública: registros de contratación, declaraciones de conflictos de interés, datos sobre lobbies y grupos de presión, sanciones administrativas y otros sistemas públicos vinculados a la rendición de cuentas. Esta interconexión permitirá trazar relaciones, identificar riesgos sistémicos y ofrecer alertas tempranas tanto a las autoridades como a la ciudadanía. Eso sí el análisis automatizado del riesgo de conflicto de intereses debe concebirse como un mero indicio, en ningún caso concluyente de su existencia. En consecuencia, cuando dicho análisis arroje un resultado positivo, la persona afectada, en caso de no reconocer la concurrencia del conflicto, deberá disponer de un plazo para formular alegaciones y ejercer su derecho de defensa (Bernal Blay, 2023).

Sin restar valor a las propuestas contenidas en el Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción, consideramos que la detección, prevención y resolución efectiva de los conflictos de intereses exige, ante todo, un desarrollo normativo del art. 64 de la LCSP, en la línea con lo expuesto en este trabajo. Sin dicho desarrollo, resultará complicado determinar, por ejemplo, si los resultados derivados del análisis masivo de datos permiten identificar la existencia de un conflicto de intereses y, en su caso, cómo debe procederse con la información que proporcionará la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Nos parece muy acertada la reflexión de Medina Arnáiz cuando señala: «Un marco jurídico que contemple procedimientos de adjudicación basados en la publicidad y concurrencia, que garantice la imparcialidad en los procedimientos de adjudicación, que excluya de la posibilidad de contratar con las entidades públicas a quienes se encuentren en una situación de conflicto de intereses, que exija motivar la adjudicación del contrato y que posibilite el control ulterior de las adjudicaciones mediante la instauración de un sistema eficaz de recursos, contribuye a cerrar espacios a las prácticas corruptas y a otras formas de uso ilícito de los recursos públicos, y si bien el sistema normativo no es suficiente para luchar contra la corrupción en la contratación pública, lo cierto es que constituye un factor determinante para reducir las oportunidades de comportamientos corruptos» (2016a: 109). En consonancia con la opinión de esta autora, es pertinente indicar que la experiencia práctica revela una significativa distancia entre la incorporación formal del conflicto de intereses al ordenamiento jurídico y su gestión efectiva en el ámbito de la contratación pública. En este sentido, aunque su referencia en el marco normativo constituye un punto de partida necesario para la prevención de la corrupción, resulta evidente que se requiere un ulterior desarrollo normativo del art. 64 de la LCSP para mejorar la eficiencia del gasto público y fomentar una competencia efectiva en los procesos de contratación.

Bibliografía

- Baena García, Lara (2022). Los conflictos de interés como riesgos para la integridad: dificultades y recomendaciones para su prevención en el sector público. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* (22), 114-129.
- Bernal Blay, Miguel Ángel (2023, 10 de enero). El control de los conflictos de interés en los procedimientos administrativos que ejecutan fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *Boletín del Observatorio de Contratación Pública*.
- Capdeferro Villagrasa, Oscar (2024). Gestión de riesgos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: la prevención de los conflictos de intereses. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* (19), 68-81.
- Cerrillo i Martínez, Agustí (2021). La integridad como instrumento para la prevención de los conflictos de intereses en la contratación pública. *Revista Digital de Derecho Administrativo* (25), 371-401.
- Fernández Mallol, Antonio Luis (2014). La integridad del procedimiento de contratación pública en el derecho de la Unión Europea. El conflicto de interés y su incidencia sobre la regulación de las prohibiciones para contratar, las causas de incompatibilidad y las disposiciones sobre transparencia y buen gobierno. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época* (2), 117-130. <https://doi.org/10.24965/real.v0i2.10198>
- Fernández Ramos, Severiano y Pérez Monguió, José María (2012). *La imparcialidad en el procedimiento administrativo: abstención y recusación*. Aranzadi.
- Forcadell Esteller, Xavier (2025). El buen gobierno local y el derecho a una buena administración como antídotos contra la administración defensiva (y el miedo a la firma). Algunas aproximaciones prácticas, *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, 115-146.
- García Luengo, Javier (2022). *La abstención y la recusación en el procedimiento administrativo*, Iustel: Madrid.
- Guerrero Manso, Carmen (2025). Nuevas vías para lograr una contratación pública íntegra, transparente y sujeta a rendición de cuentas: pactos de integridad e instrumentos similares. En Carmen de Guerrero Manso (Coord.) José María Gimeno Feliú (Dir.), *Observatorio de los contratos públicos 2024* (pp. 419-457), Aranzadi: Madrid.

- Guichot Reina, Emilio (2024). El ámbito de protección del denunciante: contradicciones entre el derecho europeo, comparado, estatal y autonómico. *Revista de administración pública* (225), 103-132.
- Iglesias Rey, Patricia (2018). Transparencia en la contratación pública. En Juan Francisco Mestre Delgado & Luis Manent Alonso (dirs.), *Ley de contratos del sector público. Aspectos novedosos* (pp. 295-329), Tirant lo Blanch, Valencia.
- Medina Arnáiz, Teresa (2016a). La corrupción en la contratación pública: un burdo fraude al interés general. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global* (135), 101-112.
- Medina Arnáiz, Teresa (2016b). La necesidad de reformar la legislación sobre contratación pública para luchar contra la corrupción: las obligaciones que nos llegan desde Europa. *Revista Vasca de Administración Pública* (104), 77-113.
- Miranzo Díaz, Javier (2019). Deficiencias e incoherencias en la transposición de la normativa europea sobre conflicto de interés por la Ley de Contratos del Sector Público. *Revista Aragonesa de Administración Pública* (54), 298-336.
<https://doi.org/10.71296/raap.89>
- Miranzo Díaz, Javier (2023, 27 de noviembre). La importancia de la estrategia en la gestión de riesgos de corrupción y el conflicto de interés como elemento central. *Boletín del Observatorio de Contratación Pública*.
- Pérez Monguió, José María (2020). Conflicto de interés en el estatuto de los altos cargos de la Administración General del Estado. *Revista General de Derecho Administrativo* (53).
- Roca Safont, Òscar (2020). A prevención da corrupción desde a xestión dos riscos: unha mirada aos conflitos de interese como risco transversal. *Administración & Cidadanía: Revista da Escola Galega de Administración Pública* (15)1, 119-130.
<https://doi.org/10.36402/ac.v1i15.4360>

CONTRATACIÓN PÚBLICA CIRCULAR INCLUSIVA. DISEÑO DE CLÁUSULAS SOCIALES Y AMBIENTALES

INCLUSIVE CIRCULAR PUBLIC PROCUREMENT DESIGN OF SOCIAL AND ENVIRONMENTAL CLAUSES

Fernando Medina Vidal

Doctorando del Programa en Administración y Dirección de Empresas

Universidad Politécnica de Cartagena.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1474-2411>

Elena Hernández Gómez

Profesora Asociada de Organización de Empresas.

Universidad Politécnica de Cartagena

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1266-0255>

Antonio Juan Briones Peñalver

Profesor Titular de Universidad de Organización de Empresas.

Universidad Politécnica de Cartagena

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2893-007X>

RESUMEN

Este artículo presenta un marco jurídico para diseñar, aplicar y verificar cláusulas sociales y ambientales orientadas a la economía circular en la contratación pública española, con atención al papel de las entidades de economía social. A partir de la Directiva 2014/24/UE y la Ley 9/2017, se estructuran instrumentos de intervención en los contratos públicos (prescripciones técnicas, criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución) y se propone una metodología de "ingeniería de cláusulas" que permite seleccionar la herramienta adecuada según la necesidad, la comparabilidad y el control durante la ejecución. El artículo incorpora una matriz de indicadores y evidencias verificables, junto con un protocolo de seguimiento basado en trazabilidad y consecuencias graduadas. Además, introduce dos tests: uno de autoevaluación para entidades de economía social y otro para validar ex ante la vinculación al objeto y la proporcionalidad de las cláusulas, con el fin de reforzar su exigibilidad.

PALABRAS CLAVE: Contratación pública estratégica, economía circular, cláusulas sociales, verificación, contratos reservados, economía social.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Medina Vidal, Fernando, Hernández Gómez, Elena & Briones Peñalver, Antonio Juan (2026). Contratación pública circular inclusiva. Diseño de cláusulas sociales y ambientales, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (50), 107–140. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.50.33046>

ABSTRACT

This article presents a legal framework for designing, implementing, and verifying social and environmental clauses aimed at the circular economy within Spanish public procurement, with particular attention to the role of social economy entities. Building on Directive 2014/24/EU and Law 9/2017, it structures the main operational instruments of public contracts (technical specifications, award criteria, and special performance conditions) and proposes a “clause engineering” methodology to select the appropriate tool according to need, comparability, and control during execution. The article incorporates a matrix of indicators and verifiable evidence, together with a monitoring protocol based on traceability and graduated consequences. It also introduces two tests: one for self assessment by social economy entities and another to validate ex ante the link to the subject matter and the proportionality of the clauses, with the aim of strengthening their enforceability.

KEYWORDS: Strategic public procurement, circular economy, social clauses, verification, reserved contracts, social economy.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: H57, K23, L31, M14, Q56.

EXPANDED ABSTRACT

This article proposes a legal and operational framework to design, implement, and verify social and environmental clauses that promote the circular economy in Spanish public procurement, with particular attention to the participation of social economy entities such as cooperatives, work-integration social enterprises, and social-initiative sheltered employment centres. The analysis is grounded in Directive 2014/24/EU and Spain's Law 9/2017, which allow contracting authorities to integrate sustainability and social objectives through technical specifications, award criteria, and special contract performance conditions, provided that core principles of equal treatment, transparency, and competition are respected. Procurement practice nevertheless faces two persistent obstacles. First, clauses may be insufficiently linked to the subject matter of the contract or drafted in a disproportionate way, increasing exposure to challenges and annulment. Second, clauses that are formally admissible may remain ineffective because they lack measurable indicators, verifiable evidence, and a governance design capable of monitoring performance and triggering consequences. Together, these weaknesses facilitate “greenwashing” and its social analogue, “social washing,” by enabling commitments that are framed as aspirations rather than enforceable obligations.

The article clarifies the conceptual basis for “circular and inclusive procurement.” Circular economy is a plural concept: broad definitions can yield vague contractual language, while narrow definitions may exclude relevant innovation. Here, circularity is treated as a life-cycle approach aimed at reducing resource inputs and waste outputs through strategies such as durability, reparability, reuse, remanufacture, recycled content, and reverse logistics. Inclusion is framed both as access to the market (through reserved procurement, lotting choices, and proportionate qualification requirements) and as results during performance (for example, insertion outcomes, protected employment, and decent working conditions linked to contract delivery).

Methodologically, the study advances a “clause engineering” sequence with three decisions. First, select the correct legal instrument: technical specifications for indispensable minimum requirements; award criteria to compare and reward improvements beyond the minimum; and performance conditions for outcomes that depend on conduct over time during execution. Second, define indicators and the moment of verification (tender stage, acceptance, or periodic reporting), so that obligations are measurable when they need to be assessed. Third, specify the evidence required, the reporting rhythm, and the consequences of non-compliance in a way that is coherent with the instrument chosen and feasible for both the contracting authority and suppliers.

A central contribution is an *ex ante* subject-matter link and proportionality test for contracting authorities. Presented as a checklist to complete before inserting a clause into tender doc-

uments, it concentrates on points that most frequently generate failure: direct connection to performance (materials, processes, outcomes, or staff assigned to the contract), suitability of the chosen instrument, measurability and verification timing, proportionality of both the substantive requirement and compliance burden, market access implications (including barriers for smaller operators and social economy entities), acceptance of equivalent means of proof when certifications or labels are used, and the existence of a clear enforcement pathway. The test includes a practical “closure rule”: if critical items such as subject-matter link, instrument choice, proportionality, equivalence, or enforceability cannot be justified, the clause should be reformulated or relocated before publication.

To make verification feasible, the article proposes a four-layer monitoring protocol: documentary verification during the tender; contractual verification during execution; indicator-based control of outputs and outcomes; and corrective mechanisms combining remedial plans, penalties, and, where core obligations are undermined, termination. A compact indicator catalogue supports both drafting and monitoring. Circularity indicators include recycled content, spare-parts availability and repair time, and reverse-logistics performance with traceable destinations. Social indicators include insertion or protected employment hours linked to contract tasks, training delivered, and substantively traceable subcontracting with social economy entities where relevant. The framework emphasises proportionality in evidence requests (templates, reasonable periodicity, and risk-based sampling) to avoid administrative overload while preserving credibility.

As an applied output aimed at the supplier side, the study introduces a self-assessment checklist for social economy entities considering whether to bid in tenders with circular and inclusive requirements. The checklist helps identify readiness gaps in strategic fit with the contract object, technical capacity to meet minimum specifications and sustain circular commitments, social capacity to deliver inclusion-related obligations with documentary support, and organisational capacity to manage reporting, repositories, and internal controls. A pragmatic decision rule is proposed: negative answers on key items (fit, minimum compliance, measurement capability, social delivery capacity, evidence readiness, and risk control) indicate that bidding should be postponed unless a concrete gap-closing plan is in place (for example, partnerships, consortia, or reinforced documentation systems).

The article concludes that circular and inclusive procurement becomes credible when clauses move from aspirational language to verifiable, enforceable obligations anchored to the contract and supported by indicators, evidence, and governance. Implementation implications are outlined for contracting authorities (planning and category selection, training, standardised clause banks, repositories, and risk-based sampling) and for social economy entities (reusable evidence packages and measurement routines). Future research should test the framework

empirically in regional and local administrations, quantify compliance and reporting costs for social economy entities, and explore comparative approaches across European Union jurisdictions in practice today.

The comparative and institutional dimension also supports a gradual implementation strategy. Evidence from circular procurement studies suggests that ambitious clauses fail when indicators are fragmented, contracting authorities lack professional support, or monitoring systems are not mature enough to measure performance. The proposed roadmap therefore recommends starting with a limited number of pilot categories, documenting results, adjusting templates and then scaling the model. For contracting authorities, this implies training, standard clause banks, proportional evidence templates and risk-based audits. For social economy entities, it implies reusable evidence packages, alliances or consortia where scale is required, and internal routines capable of proving both circular and social performance. The overall contribution is a replicable framework that links legal validity, managerial feasibility and measurable impact.

The legal analysis further emphasises that strategic public procurement is not an autonomous legal title to favour operators because of their legal form or territorial location. Circular and inclusive objectives must be translated into the ordinary instruments of procurement law and justified through the subject-matter link, proportionality, equal treatment, transparency and effective competition. This is why the article treats labels, certifications and registers as means of proof rather than as closed requirements, and it stresses the need to accept equivalent evidence when the required characteristics can be demonstrated by other reliable means. The same logic applies to reserved contracts and lots: they may be powerful instruments for inclusion, but they require legal eligibility, sufficient market capacity and a design that preserves competition within the reserved segment.

SUMARIO

1. Introducción. 2. Economía circular, responsabilidad social y economía social: bases para una contratación circular inclusiva. 3. Marco jurídico: Directiva 2014/24/UE y contratación pública estratégica en España. 3.1. Contratación reservada e inclusión: criterios de uso. 3.2. Circularidad e inclusión en el mismo contrato: compatibilidades. 3.3. Etiquetas, certificaciones y equivalencias: utilidad y límites. 3.4. Jurisprudencia y doctrina administrativa: límites de validez y control de equivalencias. 4. Ingeniería de cláusulas: prescripciones técnicas, criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución. 5. Verificación, seguimiento y prevención del «greenwashing» en cláusulas circulares e inclusivas. 6. Implicaciones para entidades de economía social y administraciones territoriales: recomendaciones de implementación. 6.1. Recomendaciones para entidades de economía social (EES). 6.2. Recomendaciones para órganos de contratación (administraciones autonómicas y locales). 6.3. Hoja de ruta de implantación por fases (orientación). 7. Aportaciones jurídicas, dogmáticas y metodológicas del estudio. 7.1. Aportación central: validación ex ante mediante el test de vinculación al objeto y proporcionalidad. 7.2. Resultado aplicado de la investigación: test de autoevaluación para entidades de economía social (EES). 7.3. Síntesis y delimitación. 8. Conclusiones y agenda de investigación. Bibliografía.

1. Introducción

La contratación pública se ha consolidado en las últimas décadas como un instrumento estratégico de política pública, capaz de orientar los mercados hacia objetivos de interés general más allá de la mera eficiencia económica. En el ámbito europeo, esta evolución se vincula de forma directa con la transición hacia un modelo económico circular y climáticamente neutro, así como con el refuerzo del papel de la economía social en la creación de empleo, la cohesión territorial y la innovación social (European Commission, 2020: 7; European Commission, 2021b: 9).

La Directiva 2014/24/UE incorpora explícitamente esta orientación al permitir la introducción de consideraciones sociales y ambientales en las distintas fases del procedimiento de contratación -especificaciones técnicas, criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución- siempre que se respeten los principios de igualdad de trato, transparencia y competencia (Directiva 2014/24/UE, arts. 18.2, 42, 67 y 70). La normativa española, a través de la Ley 9/2017, transpone este marco y habilita instrumentos concretos para la contratación pública estratégica, incluyendo cláusulas sociales y ambientales y modalidades de contratación reservada dirigidas

a determinadas entidades de la economía social (LCSP, arts. 1.3, 145, 202 y DA 4.^a). No obstante, la aplicación práctica de estas posibilidades normativas presenta dificultades recurrentes. En particular, la experiencia administrativa y la doctrina han identificado dos riesgos principales. El primero es la formulación de cláusulas insuficientemente vinculadas al objeto del contrato o desproporcionadas, lo que incrementa la probabilidad de impugnación y anulación (Canalda, 2019: 81; Martín, 2019: 42; Sánchez, 2020: 60). El segundo es la falta de concreción y verificabilidad de los compromisos sociales y ambientales, que favorece declaraciones genéricas difíciles de controlar en ejecución y expone a fenómenos de greenwashing o, en su dimensión social, de social washing (Canalda, 2019: 88; Sánchez, 2020: 85; Friant et al., 2020: 1).

Aunque la literatura jurídica ha analizado de forma extensa las cláusulas sociales, ambientales y la contratación reservada, persiste un vacío operativo relevante desde el punto de vista dogmático: la ausencia de un método sistemático que conecte de manera coherente el instrumento jurídico elegido, la definición de indicadores, la evidencia exigible y los mecanismos de control contractual. Este vacío resulta especialmente visible en contratos que pretenden integrar simultáneamente objetivos de economía circular y de inclusión social.

Este artículo aborda dicho vacío mediante la propuesta de un marco jurídico-operativo de diseño y verificación de «cláusulas circulares inclusivas», entendidas como aquellas estipulaciones del pliego que, estando vinculadas al objeto del contrato, promueven simultáneamente la reducción de impactos ambientales a lo largo del ciclo de vida del bien, obra o servicio y la generación de beneficios sociales verificables, en particular en términos de empleo protegido, inserción sociolaboral y condiciones de trabajo dignas. La aportación se articula en torno a una metodología de «ingeniería de cláusulas» que orienta la selección del instrumento jurídico más adecuado -prescripción técnica, criterio de adjudicación o condición especial de ejecución- en función de la naturaleza del objetivo perseguido, del momento de verificación y del régimen de consecuencias aplicable. Desde una perspectiva académica, el trabajo sistematiza categorías jurídicas presentes en la normativa europea y española y las conecta con la literatura sobre economía circular, responsabilidad social y economía social. Desde una perspectiva aplicada, ofrece herramientas para reforzar la exigibilidad: una matriz de indicadores y evidencias, un protocolo de seguimiento y dos tests operativos (para entidades de economía social y para validar ex ante la vinculación al objeto y la proporcionalidad). El artículo se estructura en ocho secciones: conceptos clave (sección 2), marco jurídico (3), metodología de ingeniería de cláusulas (4), protocolo de verificación (5), recomendaciones para EES y administraciones (6), aportaciones (7) y conclusiones con agenda de investigación (8).

2. Economía circular, responsabilidad social y economía social: bases para una contratación circular inclusiva

La economía circular (EC) es un concepto polisémico cuya definición no resulta neutra en el ámbito de la contratación pública. Una formulación excesivamente amplia puede conducir a cláusulas imprecisas y de difícil exigibilidad, mientras que una definición restrictiva puede excluir soluciones innovadoras relevantes. El análisis de Kirchherr et al. (2017: 221) evidencia que, en la mayoría de las definiciones existentes, la EC prioriza las dimensiones económica y ambiental, relegando con frecuencia la dimensión social. Esta constatación es especialmente relevante para la contratación pública, en la medida en que una transición circular desvinculada de objetivos sociales puede generar procesos de cambio no inclusivos.

Desde una aproximación funcional, la literatura caracteriza la economía circular como un sistema regenerativo orientado a minimizar la entrada de recursos y la generación de residuos mediante estrategias de ralentización, cierre y estrechamiento de ciclos (Geissdoerfer et al., 2017: 759). En el plano contractual, esta concepción se traduce en exigencias relativas al desempeño del bien, obra o servicio a lo largo de su ciclo de vida, tales como durabilidad, reparabilidad, reutilización, logística inversa, remanufactura o contenido reciclado. No obstante, como señalan Friant et al. (2020: 1), coexisten distintos discursos sobre circularidad, lo que obliga a explicitar en cada contrato qué modelo de circularidad se pretende promover y cómo se verificará su cumplimiento.

La responsabilidad social corporativa (RSC) proporciona un marco conceptual útil para integrar la dimensión social en la contratación pública. La pirámide de Carroll (1991: 40), que distingue entre responsabilidades económicas, legales, éticas y filantrópicas, permite delimitar qué expectativas sociales pueden incorporarse legítimamente a instrumentos jurídicos vinculantes. En este sentido, la contratación pública no puede limitarse a valorar compromisos declarativos, sino que debe traducir los objetivos sociales en obligaciones contractuales verificables y vinculadas a la prestación (Canalda, 2019: 82).

En el ámbito de la economía social, la literatura ha subrayado que determinadas entidades como cooperativas, empresas de inserción y centros especiales de empleo de iniciativa social incorporan, por diseño institucional, compromisos con el interés general, el trabajo decente y la sostenibilidad. Ello no implica presuponer una superioridad automática, pero sí reconocer un potencial diferencial cuando se diseñan mercados públicos con objetivos inclusivos. La doctrina publicada en CIRIEC-España ha mostrado cómo estos compromisos pueden concretarse en prácticas organi-

zativas y mecanismos internos verificables, tanto en materia social como ambiental (Íscar de Rojas, 2022: 149; Álvarez, 2023: 193; Canalda, 2023: 236).

A partir de estas bases, este trabajo entiende por «contratación pública circular inclusiva» el uso intencional de los instrumentos de la contratación para: (i) reducir impactos ambientales a lo largo del ciclo de vida del bien, obra o servicio; (ii) generar beneficios sociales verificables, en particular en términos de inserción sociolaboral, empleo protegido y condiciones de trabajo dignas; y (iii) hacerlo de forma compatible con los principios de competencia, igualdad de trato y transparencia. El rasgo distintivo no reside en la mera acumulación de cláusulas sociales y ambientales, sino en su integración jurídico-técnica mediante indicadores, evidencias y mecanismos de trazabilidad que permitan auditar resultados, no solo declaraciones de intención.

Dogmáticamente, las cláusulas circulares inclusivas no constituyen una categoría legal autónoma ni un título competencial nuevo para favorecer a operadores por su forma jurídica. Son, más bien, una técnica de configuración del objeto contractual y de sus obligaciones accesorias. Su validez depende de cinco elementos acumulativos: (i) conexión material con la prestación; (ii) finalidad circular o inclusiva identificable; (iii) ubicación correcta en el pliego; (iv) medición mediante indicadores y evidencias; y (v) consecuencias de ejecución previamente definidas. Esta delimitación evita confundir la contratación circular inclusiva con una política general de responsabilidad social empresarial del licitador y la sitúa dentro de la lógica de desempeño exigida por la Directiva 2014/24/UE y la LCSP (Directiva 2014/24/UE, arts. 42, 67 y 70; LCSP, arts. 126, 145, 192, 202 y 211; Pérez de los Cobos, 2020: 687; Franco, 2025: 18).

La contratación pública circular inclusiva puede concebirse como un ciclo integrado de diseño y control. En el plano ambiental, la contratación pública actúa como palanca para desplegar objetivos de economía circular mediante cláusulas orientadas al desempeño del ciclo de vida. En el plano social, estos objetivos se complementan con cláusulas sociales que facilitan el acceso inclusivo al mercado y la obtención de resultados sociales en la ejecución contractual. El elemento que articula ambos planos es la verificación, entendida como exigencia de indicadores, evidencias y seguimiento que convierte las cláusulas en resultados auditables y evita su reducción a formulaciones programáticas.

Desde esta perspectiva, la diferencia entre «compra pública verde» y «compra pública circular» resulta jurídicamente relevante. Mientras la primera suele centrarse en la introducción de criterios ambientales puntuales, la segunda incorpora una lógica de ciclo de vida y de cierre de bucles materiales, lo que exige evidencias de desempeño en el tiempo y sistemas de seguimiento continuado, más allá de la acreditación inicial mediante etiquetas o características ambientales.

En la dimensión social, la contratación inclusiva puede operar en tres niveles jurídicamente diferenciables: acceso al mercado (contratos reservados, lotes, solvencia proporcionada y consultas preliminares no excluyentes), resultados de ejecución (inserción sociolaboral, empleo protegido o subcontratación sustantiva con entidades de economía social) y condiciones de trabajo vinculadas a la prestación (igualdad, seguridad y salud, estabilidad, formación o cumplimiento salarial). La literatura jurídica española ha insistido en la necesidad de concretar estas dimensiones para evitar que la cláusula social quede reducida a un principio meramente programático (Canalda, 2019: 82; Marín, 2019: 160).

La economía social, reconocida en el marco legal español, ofrece una arquitectura institucional especialmente adecuada para este aterrizaje operativo. En particular, las empresas de inserción se configuran como agentes especializados en itinerarios de integración, acompañamiento, capacitación e intermediación laboral, lo que las convierte en candidatas naturales para cláusulas de inserción y contratos reservados (M.A. García, 2020: 149). De forma complementaria, la experiencia de la cooperativa-centro especial de empleo muestra el potencial de determinadas fórmulas de economía social para articular inserción laboral en mercados públicos con cláusulas sociales (Rodríguez, 2020: 98, 124). Las cooperativas, por su parte, aportan modelos de prestación de servicios de proximidad con gobernanza participativa, cuya contratación por las administraciones ha sido objeto de análisis empírico y doctrinal (Guillén, 2023: 291; Bengoetxea, 2025: 202). Desde la perspectiva de la RSC, el paso clave consiste en traducir compromisos en prácticas verificables. La experiencia analizada en cooperativas en materia de desconexión digital muestra la importancia de definir medidas concretas y mecanismos internos de seguimiento, formación, difusión y revisión periódica (Íscar de Rojas, 2022: 149). En contratación pública, el equivalente es diseñar cláusulas que permitan auditar resultados, no intenciones, lo que conecta con la creciente relevancia de la trazabilidad y la gobernanza del dato como soporte de la rendición de cuentas (Pastor, 2022: 25, 33).

3. Marco jurídico: Directiva 2014/24/UE y contratación pública estratégica en España

La Directiva 2014/24/UE constituye la referencia central para la contratación pública estratégica en la Unión Europea. Su articulado integra, por un lado, principios y exigencias de cumplimiento de obligaciones sociales, laborales y ambientales; y, por otro, habilitaciones concretas para incorporar criterios cualitativos, etiquetas, coste del ciclo de vida y condiciones de ejecución (Directiva 2014/24/UE, arts. 18.2,

42, 43, 67, 68 y 70). La doctrina sobre contratación pública sostenible ya había advertido que esta orientación desplaza la compra pública desde una lógica de mera adquisición hacia una técnica de política pública, siempre sujeta a diseño verificable (Miranzo, 2017: 5; Pérez de los Cobos, 2020: 680). A nivel operativo, conviene destacar tres «puntos de anclaje»: (a) especificaciones técnicas y etiquetas; (b) criterios de adjudicación basados en la mejor relación calidad-precio; (c) condiciones de ejecución con exigencias sociales y ambientales.

Tabla 1.
Comparativa del marco jurídico en contratación circular e inclusiva

Norma	Ámbito	Instrumentos habilitados	Límites y cautelas	Referencias
Directiva 2014/24/UE	UE	Especificaciones técnicas; criterios MEAT; condiciones especiales de ejecución; etiquetas; coste del ciclo de vida	Vinculación al objeto, igualdad de trato, transparencia y proporcionalidad.	Arts. 18.2, 42, 43, 67, 68 y 70
Ley 9/2017, LCSP	España	Objeto y lotes; solvencia proporcionada; etiquetas; criterios cualitativos; condiciones especiales (sociales y ambientales); reservas a CEEIS/EI	Motivación y justificación técnica; evitar discriminación; admitir equivalencias; control de ejecución y penalidades	Arts. 1.3, 74, 99, 126, 127, 145, 201, 202, DA 4. ^a y DA 48. ^a
Ley 5/2011 de Economía Social	España	Marco y definición de EES (cooperativas, EI, CEE de iniciativa social...), útil para reservas y subcontratación social	No sustituye a LCSP; requiere encaje vía reserva o condiciones de ejecución	Arts. 4-6 (principios y entidades)
Ley 7/2022 de residuos	España	Principios y objetivos de economía circular; jerarquía de residuos; prevención, preparación para la reutilización y reciclado	No sustituye a la LCSP; sirve para justificar objeto, indicadores ambientales y trazabilidad contractual	Arts. 1, 2.k, 8, 16, 18, 25 y 26
Jurisprudencia TJUE y doctrina administrativa	UE/ España	Criterios sociales y ambientales; etiquetas; equivalencias; control de vinculación al objeto y proporcionalidad	Prohibición de criterios ajenos a la prestación; transparencia de la metodología; admisión de medios equivalentes; verificabilidad	Beentjes; Concordia Bus; EVN/ Wienstrom; Max Havelaar; TACRC 231/2023 y 1028/2023

Fuente: Elaboración propia a partir de la Directiva 2014/24/UE, la Ley 9/2017 (LCSP), la Ley 5/2011 y la Ley 7/2022.

La tabla 1 sintetiza el marco jurídico europeo y español que habilita la contratación circular e inclusiva. La Directiva 2014/24/UE y la Ley 9/2017 (LCSP) estructuran los instrumentos disponibles -prescripciones técnicas, criterios de adjudicación, condiciones especiales y reservas- mientras que las Leyes 5/2011 y 7/2022 refuerzan la justificación social y ambiental. La jurisprudencia del TJUE y la doctrina administrativa operan como filtros de vinculación al objeto, proporcionalidad y transparencia. En el ámbito español, la LCSP impulsa la orientación estratégica y permite introducir cláusulas sociales y ambientales, así como reservar contratos a CEEIS y empresas de inserción, aunque su uso requiere técnica jurídica para evitar discriminaciones y asegurar obligaciones verificables (Martín, 2019; A.B. García Sabater, 2019; Canalda, 2019; Sánchez, 2020).

La reserva de contratos constituye un instrumento particularmente relevante para la dimensión inclusiva. Sánchez (2020: 82) analiza la tensión entre eficiencia económica, libre competencia y compromiso social en este mecanismo. En el plano funcional, García analiza las empresas de inserción como dispositivos de mediación sociolaboral para colectivos desfavorecidos, con procesos de capacitación, intermediación y seguimiento (M.A. García, 2020: 149). Desde una perspectiva aplicada, Rodríguez examina la cooperativa-centro especial de empleo como fórmula de economía social orientada a la inserción laboral y a la concurrencia en mercados públicos con cláusulas sociales (Rodríguez, 2020: 98, 124).

En paralelo a la LCSP, el marco español de economía social (Ley 5/2011) reconoce un catálogo de entidades y principios que fundamentan el apoyo público a este sector (Ley 5/2011, arts. 4-6). En materia de circularidad, la Ley 7/2022 fija principios de economía circular desde la legislación básica de residuos (Ley 7/2022, arts. 1, 2.k y 8; Blasco Hedo, 2022: 2), complementada por estrategias nacionales como España Circular 2030 (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020: 29). Estos textos no sustituyen a la LCSP, pero aportan criterios de política pública y objetivos que pueden orientar la definición del objeto contractual y la justificación de cláusulas.

Un elemento transversal es la necesidad de «verificabilidad». La Comisión Europea ha insistido, en guías de contratación socialmente responsable, en la importancia de definir objetivos sociales claros y medibles y de prever mecanismos de seguimiento y control contractual (European Commission, 2021a: 31, 89). En contratación circular, este enfoque se refuerza: si no existen indicadores verificables -por ejemplo, sobre contenido reciclado, reutilización, trazabilidad o inserción- la cláusula se vuelve retórica y difícil de exigir contractualmente.

Un aspecto central del marco europeo es la insistencia en la vinculación al objeto del contrato. En términos operativos, ello implica que la cláusula debe referirse a

características, procesos o resultados ligados a lo que se compra, y no a políticas generales del operador económico sin conexión con la prestación. Esta exigencia no es un obstáculo para la ambición social o ambiental, pero obliga a formular cláusulas en clave de desempeño (p. ej., «las personas adscritas a este contrato» o «los materiales empleados en esta obra»), evitando evaluaciones de «empresa virtuosa» sin concreción.

En economía circular, la vinculación suele materializarse a través de enfoques de ciclo de vida: se compra no solo un bien, sino su disponibilidad, mantenimiento, reparación o fin de vida. Esto permite diseñar contratos de suministro con mantenimiento, contratos de servicios con resultados de reducción de residuos, o contratos con logística inversa. La Comisión, en su Plan de Acción de Economía Circular, ha señalado precisamente la necesidad de actuar a lo largo del ciclo de vida del producto (European Commission, 2020: 5).

En dimensión social, la vinculación exige ubicar el objetivo social en la prestación. Por ejemplo, la exigencia de un salario mínimo como condición especial de ejecución ha sido analizada como técnica posible en contratación socialmente responsable (Gómez, 2019: 237, 241). Del mismo modo, la doctrina ha estudiado los límites y oportunidades de las reservas de contratos y su encaje con la igualdad de trato (Martín, 2019: 39, 59; Burzaco, 2019: 198; Sánchez, 2020: 78, 82, 88).

La guía europea Buying Social recomienda integrar objetivos sociales desde la fase de planificación, realizar consultas preliminares de mercado cuando sea útil y, sobre todo, definir criterios claros y verificables con seguimiento contractual (European Commission, 2021a: 32, 39, 89). Esta orientación es compatible con el enfoque aquí propuesto: la planificación estratégica identifica dónde aplicar circularidad e inclusión; la redacción transforma objetivos en indicadores; el seguimiento convierte el compromiso en cumplimiento.

3.1. Contratación reservada e inclusión: criterios de uso

La reserva de contratos -cuando se cumplan los presupuestos legales- es una herramienta de primera línea para garantizar acceso efectivo al mercado público de entidades cuya misión es precisamente la inclusión. La literatura de CIRIEC ha mostrado que la reserva puede fortalecer a las entidades sociales, pero requiere una motivación adecuada y un diseño que preserve competencia dentro del segmento reservado (Martín, 2019: 10, 14, 27; Sánchez, 2020: 78, 82, 86, 88). Desde el punto de vista operativo, su uso es especialmente recomendable cuando: (i) el objeto contractual coincide con actividades típicas de EES (por ejemplo, determinados servicios

auxiliares, reciclaje, preparación para la reutilización, logística, limpieza, jardinería); (ii) el impacto social (empleo protegido o de inserción) es un resultado central de la compra; y (iii) existe oferta suficiente de entidades habilitadas para competir. En cambio, si el mercado reservado es inexistente o muy reducido, la reserva puede generar desabastecimiento o ineficiencias, por lo que conviene optar por condiciones de ejecución o por lotes con solvencia proporcional.

3.2. Circularidad e inclusión en el mismo contrato: compatibilidades

Un error frecuente consiste en separar la contratación «verde» de la contratación «social», tratándolas como expedientes distintos. Sin embargo, muchos contratos permiten integrar ambos objetivos en un mismo diseño: por ejemplo, servicios de gestión de residuos con preparación para la reutilización pueden incorporar inserción sociolaboral; contratos de mantenimiento y reparación pueden incorporar empleo de inserción; o suministros con logística inversa pueden articularse con entidades de reutilización. La clave jurídica es que cada objetivo tenga su anclaje en el objeto y su sistema de verificación.

3.3. Etiquetas, certificaciones y equivalencias: utilidad y límites

Las ecoetiquetas y certificaciones pueden reducir costes de verificación, pero no sustituyen el diseño de indicadores. Una certificación ambiental puede acreditar un sistema de gestión, pero no necesariamente un resultado circular específico (p. ej., tasa de reutilización). Por ello, su uso debe ser selectivo: útil para requisitos de producto (p. ej., determinadas prestaciones ambientales), y complementario para resultados de desempeño (p. ej., logística inversa), donde se requieren registros y evidencias adicionales. Además, para preservar concurrencia, deben admitirse etiquetas equivalentes y otros medios adecuados de prueba cuando acrediten de forma suficiente las características exigidas (Directiva 2014/24/UE, art. 43; LCSP, art. 127; STJUE 10.5.2012, C-368/10, Comisión/Países Bajos).

3.4. Jurisprudencia y doctrina administrativa: límites de validez y control de equivalencias

La jurisprudencia del TJUE aporta el núcleo dogmático de la contratación estratégica. Desde Beentjes se admite la presencia de objetivos sociales vinculados a la

ejecución cuando sean compatibles con la igualdad de trato y estén suficientemente anunciados. Concordia Bus y EVN/Wienstrom consolidan la admisibilidad de criterios ambientales siempre que estén vinculados al objeto del contrato, sean transparentes, no confieran libertad incondicionada al órgano de contratación y puedan verificarse. Max Havelaar refuerza, además, la necesidad de formular las exigencias asociadas a etiquetas o estándares de forma funcional y abierta a medios equivalentes (STJUE 20.9.1988, C-31/87; STJUE 17.9.2002, C-513/99; STJUE 4.12.2003, C-448/01; STJUE 10.5.2012, C-368/10).

La doctrina administrativa española se mueve en la misma dirección. El TACRC ha reiterado que los criterios de adjudicación no pueden valorar rasgos generales de la empresa desconectados de la prestación, y que la inscripción en registros o la posesión de certificados solo resulta jurídicamente segura cuando acredita una característica vinculada al objeto o se admite prueba equivalente. Así, la exigencia documental debe configurarse como medio de prueba y no como barrera formal de acceso al mercado (TACRC, Resoluciones 231/2023 y 1028/2023).

Estas reglas resultan especialmente relevantes en contratos circulares e inclusivos, porque la ambición ambiental o social no neutraliza los límites del Derecho de contratos públicos. Al contrario, cuanto más innovadora sea la cláusula, mayor debe ser la motivación del expediente: necesidad pública, relación con el ciclo de vida o con el personal adscrito, idoneidad del instrumento, proporcionalidad de la carga probatoria y previsión de equivalencias. La reciente doctrina sobre cláusulas de proximidad confirma esta misma cautela: son admisibles las cláusulas referidas a la prestación o al producto cuando están justificadas y son proporcionadas, mientras que las ligadas al origen, domicilio o sede del operador siguen siendo, por regla general, discriminatorias (Pernas, 2025: 7, 13, 18, 27, 53, 73).

4. Ingeniería de cláusulas: prescripciones técnicas, criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución

Esta sección propone una metodología de «ingeniería de cláusulas» basada en tres decisiones secuenciales: (1) elección del instrumento jurídico más idóneo (prescripción técnica, criterio de adjudicación o condición de ejecución); (2) formulación del indicador verificable; (3) diseño del sistema probatorio y de control. La elección del instrumento es crucial: una misma aspiración (p. ej., fomentar reparación) puede operativizarse de modos distintos, con efectos jurídicos y competitivos diferentes.

Las prescripciones técnicas son adecuadas cuando la exigencia es indispensable para satisfacer la necesidad pública y debe cumplirse por todos los licitadores como requisito mínimo. En clave de economía circular, permiten fijar características funcionales y de desempeño tales como durabilidad, reparabilidad, modularidad, compatibilidad de repuestos, mínimos de contenido reciclado o restricciones a determinadas sustancias. En clave social, pueden incorporar exigencias relativas a accesibilidad universal, diseño para todas las personas o cumplimiento de normas laborales en la cadena de suministro, siempre que se encuentren vinculadas al objeto del contrato y formuladas de manera no discriminatoria.

Los criterios de adjudicación, basados en la mejor relación calidad-precio, resultan idóneos cuando se pretende incentivar soluciones superiores a los mínimos exigidos. En este ámbito pueden valorarse, por ejemplo, mayores porcentajes de reutilización, menores impactos del ciclo de vida, ampliaciones de garantía o planes de inclusión social con objetivos concretos y medibles. La doctrina sobre contratación socialmente responsable ha subrayado que la clave de estos criterios reside en evitar formulaciones genéricas, concretar con precisión la metodología de evaluación, garantizar la comparabilidad de las ofertas y vincular los criterios sociales o ambientales al objeto del contrato (Canalda, 2019: 81, 88; Burzaco, 2019: 197).

Por su parte, las condiciones especiales de ejecución son especialmente útiles cuando el resultado perseguido depende del comportamiento del adjudicatario durante la ejecución del contrato y debe verificarse a lo largo del tiempo. En este instrumento encajan obligaciones de logística inversa, reparación y mantenimiento, formación vinculada a la prestación, subcontratación con entidades de economía social, inserción sociolaboral o planes de igualdad y seguridad laboral, siempre acompañadas de seguimiento periódico y consecuencias contractuales.

La integración de la economía social en esta lógica de ingeniería de cláusulas puede articularse mediante distintas estrategias complementarias. En primer lugar, la reserva de contratos o de lotes, cuando concurren los presupuestos legales y exista oferta suficiente, permite garantizar el acceso efectivo al mercado público de entidades como empresas de inserción o centros especiales de empleo (Martín, 2019: 46; Sánchez, 2020: 78). En segundo lugar, el diseño de lotes y de requisitos de solvencia proporcionados facilita la concurrencia de pymes y entidades de economía social (Martín, 2019: 27; Sánchez, 2020: 88). En tercer lugar, el uso combinado de condiciones especiales de ejecución y subcontratación socialmente orientada permite introducir objetivos de inclusión evitando que la participación de estas entidades quede reducida a un papel meramente simbólico (Canalda, 2019: 82; Burzaco, 2019: 201).

Un elemento transversal de esta metodología es la trazabilidad y la gestión de evidencias, especialmente relevante en contratos circulares. La circularidad exige el

seguimiento de flujos materiales -reutilización, reparación, reciclaje- y, en muchos casos, una trazabilidad documental robusta. La doctrina reciente sobre gobernanza del dato en la economía social destaca la necesidad de tratar el dato como activo para la transparencia y la rendición de cuentas (Pastor, 2022: 25, 34). En contratación, ello se traduce en definir con claridad qué registros deben aportarse (albaranes, certificados, informes de auditoría) y cómo se verifican (muestreo, inspecciones, verificadores independientes).

La aplicabilidad de la metodología puede ilustrarse con distintos tipos de contratos. En servicios intensivos en mano de obra, como la limpieza de edificios públicos, pueden combinarse prescripciones técnicas ambientales (productos con determinadas características, sistemas de dosificación, equipos reutilizables) con criterios de adjudicación orientados a la reducción de residuos y a la mejora de la salud laboral, y condiciones de ejecución que garanticen la inserción sociolaboral y el reporte periódico de indicadores. En suministros de mobiliario, la circularidad puede operativizarse mediante requisitos de durabilidad y reparabilidad, criterios de adjudicación basados en contenido reciclado adicional y coste del ciclo de vida, y condiciones de ejecución de logística inversa con trazabilidad documental. En obras, la ingeniería de cláusulas permite integrar planes de deconstrucción selectiva, valorización y reutilización de materiales, junto con empleo de inserción en tareas auxiliares y obligaciones de reporte de resultados. Para preservar la transparencia y la seguridad jurídica, resulta esencial diseñar ponderaciones y escalas de valoración claras cuando se utilicen criterios de adjudicación. La comparabilidad de las ofertas no es solo una exigencia técnica, sino una condición jurídica: sin ella, el criterio es vulnerable a impugnaciones por arbitrariedad. Del mismo modo, las cláusulas circulares e inclusivas deben acompañarse de decisiones de procedimiento que eviten barreras innecesarias de acceso al mercado, como la fragmentación en lotes adecuados, la solvencia proporcional, la admisión de UTEs o consorcios y plazos razonables para la preparación de ofertas.

La economía circular encaja de manera particular con contratos orientados a desempeño, en los que la remuneración se vincula a disponibilidad, mantenimiento, reducción de residuos o tasas de reutilización, en lugar de limitarse a unidades entregadas. Este enfoque puede alinear incentivos a favor de la durabilidad y la reparación, aunque exige un diseño riguroso de indicadores y una asignación clara de riesgos entre las partes. En este contexto, la subcontratación estratégica con entidades de economía social, cuando no proceda la reserva, puede introducir objetivos de inclusión en cadenas de suministro más amplias, siempre que se evite el cumplimiento meramente formal y se exijan evidencias sustantivas.

Como regla práctica de cierre, la ingeniería de cláusulas puede sintetizarse así: cuando el requisito es indispensable y verificable en el momento de entrega, debe formularse como prescripción técnica; cuando se trata de una mejora deseable y comparable entre ofertas, como criterio de adjudicación; y cuando el resultado depende del comportamiento del adjudicatario durante la ejecución, como condición especial de ejecución con seguimiento y penalidades. Esta regla reduce conflictos interpretativos, mejora la exigibilidad y refuerza la coherencia entre ambición social y ambiental y seguridad jurídica, siempre que la cláusula se formule en términos funcionales, medibles y vinculados a la prestación.

Tabla 2.
Taxonomía de cláusulas

Instrumento	Finalidad principal	Ejemplo de redacción (resumen)	Verificación	Cuándo usar
Prescripción técnica	Fijar mínimos indispensables de desempeño	“Disponibilidad de repuestos $\geq$ N años; contenido reciclado $\geq$ X%”	Ficha técnica; declaración fabricante; ensayos	Requisito esencial y comprobable a la entrega
Criterio de adjudicación	Incentivar mejoras sobre mínimos	“Puntos por % adicional de reutilización/garantía; plan de inclusión con metas”	Oferta técnica; metodología de evaluación	Variabilidad entre ofertas y comparabilidad posible
Condición especial de ejecución	Asegurar resultados en ejecución	“Inserción de $\geq$ X personas; logística inversa con trazabilidad”	Informes periódicos; albaranes; auditorías	Resultado dependiente del tiempo/operación
Reserva de contrato/lote	Garantizar acceso de EES	“Lote reservado a EI/ CEE de iniciativa social”	Acreditación entidad; concurrencia suficiente	Oferta suficiente y objeto afín a EES

Fuente: Elaboración propia.

Test de vinculación al objeto y proporcionalidad (validación ex ante)

Con el fin de reforzar la seguridad jurídica del diseño de cláusulas circulares e inclusivas, y de asegurar su exigibilidad durante la ejecución, se propone un test de validación ex ante orientado a comprobar, antes de incorporar una cláusula al pliego, (i) su vinculación al objeto del contrato, (ii) su proporcionalidad material y admi-

nistrativa y (iii) su coherencia con los principios de igualdad de trato, transparencia y competencia, así como con la lógica del instrumento elegido (prescripción técnica, criterio de adjudicación o condición especial de ejecución) (Directiva 2014/24/UE, arts. 18, 42, 43, 67 y 70; LCSP, arts. 126, 127, 145 y 202; STJUE 17.9.2002, C-513/99, Concordia Bus; STJUE 4.12.2003, C-448/01, EVN/Wienstrom). Este test opera como una guía de control previo para evitar cláusulas genéricas, cierres técnicos indebidos o compromisos no verificables, y para alinear ambición social y ambiental con técnica jurídica.

Tabla 3.
Test de vinculación al objeto del contrato y proporcionalidad

Ítem del test (pregunta operativa)	Finalidad jurídica/ operativa (qué asegura)	Riesgo principal que previene	Soporte normativo/ doctrinal (bibliografía del artículo)
1) Objeto y necesidad pública (qué se compra y necesidad; ciclo de vida cuando proceda)	Delimitar la necesidad y anclar la cláusula al objeto y al ciclo de vida	Cláusula imprecisa o desvinculada; circularidad “vaga”	Directiva 2014/24/UE, arts. 42, 67, 68 y 70; European Commission (2020: 5); Geissdoerfer et al. (2017: 759); Friant et al. (2020: 1)
2) Conexión con la prestación (materiales/ procesos/ personal adscrito; no políticas generales)	Garantizar vinculación al objeto y evitar evaluación de “empresa virtuosa”	Impugnación por falta de vinculación; cláusula programática	Directiva 2014/24/UE, arts. 42, 67 y 70; LCSP, arts. 126, 145 y 202; Canalda (2019: 81); Marín (2019: 160)
3) Instrumento idóneo (prescripción/criterio/ condición)	Ubicar la exigencia donde sea jurídicamente adecuada y controlable	Arbitrariedad; mala ubicación (exigencias “de ejecución” en licitación)	Directiva 2014/24/UE, arts. 42, 67 y 70; LCSP, arts. 126, 145 y 202; Canalda (2019: 82); Burzaco (2019: 197)
4) Medibilidad y momento de verificación (dónde/cuándo se mide; indicadores/evidencias)	Convertir objetivos en obligaciones verificables (ex ante/ex post)	“Greenwashing/social washing” por falta de prueba y control	European Commission (2021a: 89); Pastor (2022: 25); European Commission (2020: 7)
5) Proporcionalidad material (nivel exigido vs objeto/valor/riesgo)	Ajustar exigencia a materialidad y evitar restricciones injustificadas	Restricción indebida de concurrencia; litigiosidad	Directiva 2014/24/UE, arts. 18, 42, 43, 67 y 70; LCSP, arts. 126, 127, 145 y 202; Sánchez (2020: 88); Martín (2019: 27)

Ítem del test (pregunta operativa)	Finalidad jurídica/ operativa (qué asegura)	Riesgo principal que previene	Soporte normativo/ doctrinal (bibliografía del artículo)
6) Proporcionalidad administrativa (coste de cumplimiento; plantillas; muestreo)	Hacer viable la verificación sin sobrecarga para administración/licitadores	Sobrecarga, inviabilidad y falta de eficacia en el control.	European Commission (2021a: 89); Pastor (2022: 25)
7) Concurrencia y acceso al mercado (lotes, solvencia, plazos; pymes/ EES)	Evitar barreras de entrada y reforzar inclusión efectiva	Captura por grandes operadores; exclusión de EES	LCSP, arts. 74, 99 y DA 4. ^a ; Martín (2019: 27); Sánchez (2020: 82); M.A. García (2020: 149); Guillén (2023: 308)
8) Equivalencias / no discriminación técnica (etiquetas/ certificaciones; evidencia equivalente)	Preservar competencia y neutralidad, evitando cierres a un esquema	Discriminación técnica; favoritismo; impugnación	Directiva 2014/24/UE, art. 43; LCSP, art. 127; European Commission (2021a: 75)
9) Riesgo de discriminación y salvaguardas funcionales.	Garantizar igualdad de trato, transparencia y evaluación comparable	Criterios ambiguos; discrecionalidad; litigiosidad	Directiva 2014/24/UE, arts. 18 y 67; LCSP, arts. 1.3 y 145; Burzaco (2019: 198); Canalda (2019: 88)
10) Exigibilidad y consecuencias	Asegurar cumplimiento en ejecución y rendición de cuentas	Cláusula retórica; incumplimiento sin consecuencias	European Commission (2021a: 89); Pastor (2022: 25); Íscar de Rojas (2022: 149); LCSP, arts. 192, 202 y 211

Fuente: Elaboración propia.

Regla de cierre. Si el resultado es “No” en los ítems 2, 3, 5, 8 o 10, la cláusula debe reformularse o reubicarse en el instrumento jurídico adecuado antes de su incorporación al pliego, por concentrar los principales riesgos de falta de vinculación, desproporción, cierre a equivalencias o falta de exigibilidad. La regla de cierre tiene una función preventiva: obliga a dejar constancia, antes de publicar los pliegos, de por qué la cláusula se conecta con la prestación y por qué la carga impuesta es razonable. De este modo, el test no sustituye la motivación jurídica del expediente, sino que la ordena y la hace revisable.

A partir de este control ex ante del diseño de cláusulas, el siguiente apartado desarrolla el sistema de verificación y seguimiento en ejecución, con indicadores,

evidencias y mecanismos correctivos orientados a prevenir formulaciones retóricas y a asegurar trazabilidad.

5. Verificación, seguimiento y prevención del «greenwashing» en cláusulas circulares e inclusivas

Un diseño de cláusulas circular-inclusivas sin verificación efectiva es incompleto. Por ello, este trabajo propone un protocolo de verificación en cuatro capas: (i) verificación documental *ex ante* en la licitación; (ii) verificación contractual *ex post* durante la ejecución; (iii) control de resultados e impactos mediante indicadores; y (iv) mecanismos correctivos que incluyan penalidades, subsanación y, en su caso, resolución contractual. El objetivo es convertir los compromisos sociales y ambientales en obligaciones exigibles, evitando formulaciones meramente retóricas.

La verificación debe basarse en el principio de proporcionalidad de la evidencia, ajustando las pruebas exigidas al riesgo y al impacto del contrato. En la dimensión ambiental pueden utilizarse declaraciones ambientales de producto, ecoetiquetas o análisis de ciclo de vida; en la dimensión social, certificados de pertenencia a colectivos de inserción, planes de acompañamiento y registros de empleo protegido. Para preservar la igualdad de trato y la concurrencia, la evidencia debe admitir medios equivalentes, evitando cierres a un único esquema certificador.

La tabla 4 sintetiza los indicadores operativos de circularidad e inclusión -con su evidencia, frecuencia y umbrales orientativos- que permiten transformar las cláusulas en obligaciones verificables y reducir riesgos de *greenwashing* y *social washing*. Estos indicadores constituyen un núcleo mínimo de control, adaptable a cada contrato y basado en métricas medibles y trazables.

La eficacia del sistema depende de una gobernanza robusta, con responsables definidos, informes periódicos, auditorías y un régimen de consecuencias que distinga entre incumplimientos formales y materiales. El control debe diferenciarse por fases: en licitación, verificando prescripciones técnicas, criterios de adjudicación y solvencia; y en ejecución, mediante repositorios documentales, calendarios de seguimiento y muestreos basados en riesgo.

Tabla 4.
Indicadores operativos para cláusulas circulares e inclusivas

Dimensión	Indicador	Definición / alcance	Unidad	Evidencia verificable	Frecuencia	Umbral / Meta sugerida
Circularidad	Contenido reciclado	% de material reciclado por peso en el suministro	%	Declaración fabricante + certificados ensayos	Licitación (ex ante) y verificación a la recepción	≥ X% según categoría
Circularidad	Reparabilidad	Disponibilidad de repuestos / tiempo máximo de reparación	años/días	Manuales; compromiso de repuestos; partes de reparación	Trimestral	Repuestos ≥ N años; T ^a reparación ≤ D días
Circularidad	Logística inversa	Tasa de recogida al fin de vida y destino (reutilización/ reciclaje)	% / n° unidades	Albaranes; certificados de gestor; trazabilidad	Trimestral	Recogida ≥ Y%; reutilización prioritaria
Social	Inserción sociolaboral	Personas en inserción adscritas al contrato	n° y horas	Contratos/ altas; acreditación EI/CEE; partes de trabajo	Mensual/ Trimestral	≥ X personas y ≥ H horas/año
Social	Formación	Horas de formación efectivas ligadas a la prestación	horas	Listados asistencia; diplomas	Trimestral	≥ H horas/persona
Social	Subcontratación con EES	% de importe subcontratado con EI/CEE o cooperativas	% importe	Contratos y facturas; acreditación entidad	Semestral	≥ Z% del importe

Fuente: Elaboración propia.

Para anticipar fallos de diseño y ejecución, la tabla 5 identifica los principales riesgos jurídicos, operativos y de gobernanza, junto con señales de alerta y medidas de mitigación. Esta matriz ofrece un marco práctico para reforzar la solvencia técnica del pliego y asegurar una ejecución transparente y exigible.

Finalmente, más allá del cumplimiento individual de cada contrato, la contratación estratégica requiere evaluación y aprendizaje institucional. La consolidación de indicadores por familias de contratos y la publicación de resultados agregados -respetando la confidencialidad y la protección de datos- favorecen la legitimidad, permiten calibrar el mercado y reducen la litigiosidad futura. En este contexto, los planes de muestreo por riesgo y la publicación agregada de resultados constituyen herramientas clave para equilibrar eficacia, transparencia y coste administrativo.

Tabla 5.
Riesgos y mitigación en contratación circular e inclusive

Riesgo	Probabilidad	Impacto	Señales de alerta	Mitigación (ex ante / ex post)	Evidencia de control
Greenwashing / social washing	Media	Alta	Promesas vagas; sin metodología	Criterios específicos y medibles; evidencias auditables; penalidades	Metodología descrita; muestreo; informes periódicos
No vinculación al objeto	Baja–Media	Alta	Cláusulas de RSC genéricas	Redacción ligada a la prestación (personas/ materiales adscritos)	Revisión jurídica; matriz de trazabilidad
Sobrecarga administrativa	Media	Media	Demoras en reportes; costes altos de transacción	Indicadores; plantillas; digitalización; muestreo por riesgo	Calendario de informes; repositorio digital
Captura por grandes operadores	Media	Alta	Subcontratación simbólica; exclusión de EES	Lotes; solvencia proporcional; % mínimos; verificación sustantiva	Evidencias de subcontrata y tareas; auditorías selectivas
Litigiosidad/ impugnaciones	Baja–Media	Media–Alta	Criterios ambiguos; poca comparabilidad	Metodologías transparentes; escalas y fórmulas	Informes de motivación; actas de valoración

Fuente: Elaboración propia basada en buenas prácticas de contratación responsable recogidas en European Commission (2021a: 89) y en criterios de control de vinculación, proporcionalidad y equivalencia desarrollados por la jurisprudencia y la doctrina administrativa citadas.

6. Implicaciones para entidades de economía social y administraciones territoriales: recomendaciones de implementación

La contratación pública circular inclusiva representa una oportunidad y un reto tanto para las entidades de economía social (EES) como para las administraciones territoriales. Para las EES, la oportunidad reside en acceder a mercados públicos de mayor valor añadido y reforzar su contribución a una transición ecológica justa; el reto principal es la capacidad de acreditar y reportar indicadores, así como adaptarse a exigencias técnicas de trazabilidad y verificación (Álvarez, 2023: 193; Canalda, 2023: 236). Para las administraciones autonómicas y locales, el desafío consiste en desplegar cláusulas circulares e inclusivas sin generar barreras innecesarias a la competencia y asegurando un control proporcional y efectivo. La evidencia doctrinal y empírica sobre contratación de cooperativas y entidades afines subraya que el diseño

institucional y el aprendizaje organizativo condicionan la efectividad de estas políticas (Guillén, 2023: 308; Bengoetxea, 2025: 202).

6.1. Recomendaciones para entidades de economía social (EES)

Para concurrir con solvencia a licitaciones con cláusulas verificables, se recomienda que las EES desarrollen capacidades de cumplimiento y evidencia reutilizables. En particular: (i) crear “paquetes de evidencia” estandarizados (documentación de elegibilidad, trazabilidad, procedimientos internos, plantillas de reporte); (ii) reforzar sistemas de medición de indicadores circulares y sociales vinculados a la prestación; y (iii) anticipar costes de transacción asociados al seguimiento contractual (reportes, repositorio documental y atención a requerimientos). Cuando el tamaño del contrato exceda la capacidad individual, la cooperación entre entidades (redes, consorcios, UTEs) puede permitir afrontar contratos de mayor escala y absorber costes de auditoría, sin perder coherencia con la misión social (Álvarez, 2023: 180; Canalda, 2023: 236; Rodríguez, 2020: 120; Directiva 2014/24/UE, art. 19).

6.2. Recomendaciones para órganos de contratación (administraciones autonómicas y locales)

Desde el lado de la Administración, la implementación eficaz requiere combinar ambición con técnica jurídica, proporcionalidad y verificabilidad. Se recomiendan cinco líneas de actuación: (i) planificación anual de compras estratégicas con identificación de categorías “circularizables” e “inclusivizables”; (ii) formación específica de unidades de contratación y control interno en diseño de indicadores y evidencias; (iii) estandarización de cláusulas y matrices de verificación por familias de contratos; (iv) diálogo preliminar con el mercado para calibrar solvencias, lotes y requisitos y evitar barreras de acceso a EES; y (v) desarrollo de sistemas de información que permitan trazabilidad y evaluación ex post. Estas orientaciones son coherentes con la guía *Buying Social*, que enfatiza la integración de objetivos desde la planificación y el seguimiento contractual mediante criterios claros y verificables (European Commission, 2021a: 32, 89).

6.3. Hoja de ruta de implantación por fases (orientación)

Para administraciones que inician este enfoque, se propone una implantación gradual: Fase 1 (inicio): selección de 2–3 categorías piloto, banco básico de cláusulas y formación inicial; Fase 2 (consolidación): aplicación sistemática en pilotos, repositorio documental y primera evaluación ex post; Fase 3 (escalado): ampliación a nuevas categorías, estandarización de indicadores y publicación de resultados agregados, respetando confidencialidad y protección de datos. Los plazos concretos deben ajustarse a la capacidad administrativa y al volumen de contratación, pero el enfoque por fases reduce riesgos, facilita aprendizaje institucional y mejora la consistencia entre diseño de pliegos y control de la ejecución. En el plano justificativo, España Circular 2030 puede utilizarse como marco de objetivos para orientar categorías intensivas en materiales, mientras que el Plan de Acción de Economía Social refuerza la legitimidad de políticas que faciliten la participación de EES (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020: 29; European Commission, 2021b: 9).

La implantación por fases también permite introducir una dimensión comparada y de aprendizaje. Los estudios recientes sobre contratación circular muestran que España y Suecia afrontan problemas comunes -fragmentación de instrumentos, necesidad de profesionalización y dificultad de medir resultados-, aunque difieren en cultura administrativa y madurez de los sistemas de seguimiento (Fuertes et al., 2022: 1022, 1024, 1037; Olsson & Öjehag-Pettersson, 2020: 689). Esta comparación refuerza la conveniencia de comenzar con pilotos medibles antes de generalizar cláusulas complejas.

7. Aportaciones jurídicas, dogmáticas y metodológicas del estudio

Este artículo aporta una contribución jurídica y metodológica al campo de la contratación pública estratégica al traducir exigencias normativas (vinculación al objeto, proporcionalidad, igualdad de trato, transparencia y competencia) en un marco operativo de diseño, verificación y seguimiento de cláusulas sociales y ambientales orientadas a economía circular e inclusión. La aportación no pretende formular estándares cerrados, sino ofrecer un método replicable que facilite la coherencia entre objetivos públicos (circularidad e inclusión) y exigibilidad contractual, evitando cláusulas meramente programáticas y reduciendo el riesgo de controversias derivadas de un diseño deficiente o de una verificación insuficiente.

7.1. Aportación central: validación ex ante mediante el test de vinculación al objeto y proporcionalidad

Como resultado central, se incorpora un test de vinculación al objeto y proporcionalidad para revisar ex ante cláusulas sociales y ambientales. Su función es ordenar los puntos críticos de validez y exigibilidad (vinculación al objeto, proporcionalidad, equivalencias y seguimiento), evitando formulaciones genéricas o difícilmente verificables.

7.2. Resultado aplicado de la investigación: test de autoevaluación para entidades de economía social (EES)

Como resultado aplicado, se formula un test de autoevaluación para entidades de economía social (cooperativas, empresas de inserción y centros especiales de empleo de iniciativa social). El instrumento ayuda a decidir si concurrir a licitaciones con requisitos circulares e inclusivos y a identificar capacidades y evidencias necesarias antes de presentar oferta y durante la ejecución contractual.

Instrucciones de uso: marcar *Sí / Parcial / No* y anotar la evidencia disponible.

Regla práctica de decisión (“uso ejecutivo” del test): La aplicación operativa del test permite valorar la conveniencia de presentar oferta. Si la respuesta es negativa en los ítems 1, 4, 6, 8, 11 o 13, resulta aconsejable posponer la licitación o concurrir solo tras un plan de cierre de brechas (alianzas, UTE, refuerzo documental, ajuste del alcance o rediseño del plan de ejecución). Cuando la mayoría de las respuestas sea afirmativa y los ítems parciales cuenten con plan de mejora, la entidad se encuentra en posición suficiente para presentar una oferta creíble, verificable y alineada con el procedimiento.

Tabla 6.
Test para EES: preguntas operativas para licitar con
cláusulas circulares e inclusivas

Preguntas	Sí	No	P	Evidencia
Bloque A. Encaje y estrategia				
1.- ¿El objeto del contrato (bien, servicio u obra) se ajusta a nuestra actividad real y a nuestras capacidades actuales, sin depender de supuestos inciertos?				
2.- ¿Identificamos con claridad qué dimensiones del contrato están vinculadas a la circularidad (p. ej., reparación, reutilización, logística inversa, reducción de residuos) y cuáles a la inclusión (p. ej., inserción laboral, empleo protegido, condiciones laborales, subcontratación social)?				
3.- Si el contrato o lote es reservado (o contempla reservas), ¿cumplimos y podemos acreditar sin ambigüedad la condición exigida en el pliego (EI, CEE de iniciativa social u otra)?				
Bloque B. Capacidad técnico-circular				
4.- ¿Cumplimos los requisitos mínimos del PPT/PCAP (prescripciones técnicas) y podemos demostrarlo mediante documentación técnica o trazabilidad verificable (fichas, manuales, registros, certificados, albaranes)?				
5.- ¿Disponemos de un procedimiento operativo para mantener compromisos circulares durante toda la ejecución: mantenimiento/repación, recogidas, segregación, reutilización/ reciclaje, control de consumos o residuos?				
6.- ¿Sabemos medir los indicadores circulares exigidos (p. ej., porcentaje de contenido reciclado, tasa de reparación, unidades recogidas, residuos evitados) y contamos con un método de cálculo replicable?				
7.- En caso de competir por mejoras (criterios de adjudicación), ¿podemos formular propuestas comparables y verificables -con metas cuantificadas, cronograma, responsables y medios- evitando compromisos no controlables				

Preguntas	Sí	No	P	Evidencia
Bloque C. Capacidad social e inclusiva				
8.- ¿Podemos garantizar la adscripción real de personas (inserción o empleo protegido) o de medidas sociales a tareas del contrato, con un plan de trabajo, acompañamiento y mecanismos de sustitución ante posibles rotaciones?				
9.- ¿Disponemos de evidencias suficientes para la dimensión social (p. ej., contratos/altas, acreditaciones, partes de trabajo, formación impartida, documentación de itinerarios) y de un método ágil para reportarlas?				
10.- Si el pliego exige o permite subcontratación con EES -o nos obliga a subcontratar parte del contrato-, ¿tenemos identificadas entidades aliadas y podemos asegurar que la subcontratación será sustantiva (tareas relevantes) y trazable (contratos, facturas, acreditaciones)?				
Bloque D. Verificación, datos y riesgos				
11.- ¿Contamos con un “paquete de evidencias” estándar para licitar: documentación de elegibilidad, evidencias técnicas, ¿plan de ejecución e indicadores de impacto circular y social?				
12.- ¿Podemos asumir el coste administrativo del seguimiento contractual (informes mensuales/trimestrales, repositorio documental, atención a requerimientos) sin comprometer la ejecución del servicio u obra?				
13.- ¿Hemos identificado los puntos críticos de riesgo de incumplimiento (umbral mínimo circular/social, plazos de reporte, penalidades) y disponemos de un plan preventivo con responsables, calendario y controles internos?				

Fuente: Elaboración propia.

7.3. Síntesis y delimitación

En conjunto, los resultados del artículo refuerzan la contratación pública circular inclusiva mediante una doble lógica: (i) control ex ante del diseño de cláusulas (vinculación al objeto, proporcionalidad y exigibilidad), y (ii) preparación del mercado, facilitando que las EES identifiquen requisitos, evidencias y capacidades necesarias para concurrir y ejecutar contratos con objetivos circulares e inclusivos. La delimitación propuesta excluye dos usos jurídicamente débiles: primero, el uso de cláusulas

circulares o sociales como declaración reputacional sin indicadores; segundo, la preferencia encubierta por entidades o proveedores por razón de su naturaleza o localización, sin conexión con la prestación. La economía social puede ser especialmente idónea para ejecutar determinadas obligaciones inclusivas, pero esa idoneidad debe acreditarse a través de instrumentos legales -reserva, lotes, solvencia proporcionada, criterios comparables o condiciones de ejecución- y no mediante una presunción automática de superioridad.

8. Conclusiones y agenda de investigación

La contratación pública circular e inclusiva exige superar la lógica de la «cláusula decorativa» y avanzar hacia la «cláusula verificable», lo que requiere una metodología que combine la elección adecuada del instrumento jurídico, la formulación de indicadores medibles y el diseño de evidencias auditables, junto con consecuencias contractuales claras. Desde la perspectiva de política pública, este enfoque permite alinear la transición circular con la agenda de economía social mediante compras públicas estratégicas, orientando la demanda hacia productos, servicios y modelos de negocio sostenibles y facilitando el acceso de las entidades de economía social al mercado público (European Commission, 2020: 7; European Commission, 2021b: 9). Desde la perspectiva de la economía social, abre oportunidades para que estas entidades -especialmente las empresas de inserción vinculadas a empleos verdes y economía circular- acrediten su valor social y ambiental mediante indicadores, evidencias y trazabilidad documental (Álvarez, 2023: 193; Canalda, 2023: 236; Pastor, 2022: 25). Como agenda de investigación, se plantean tres líneas prioritarias: (i) la evaluación empírica de la implantación de cláusulas circulares e inclusivas en administraciones autonómicas y locales, analizando tipologías, tasas de verificación y litigiosidad; (ii) el análisis del coste de cumplimiento para las entidades de economía social, identificando mecanismos de apoyo como plataformas de trazabilidad compartidas o auditorías colectivas; y (iii) un estudio comparado europeo sobre contratación reservada, circularidad y compra pública de proximidad. La investigación aplicada, con enfoque territorial, permitirá convertir la metodología propuesta en aprendizaje institucional y en mejora de mercado.

En síntesis, la propuesta articula tres niveles -jurídico (elección del instrumento), técnico (definición de indicadores) y operativo (verificación)- cuya eficacia depende de la disciplina en el seguimiento. Sin seguimiento, la cláusula es retórica; con seguimiento, puede transformar mercados. El enfoque es transferible a múltiples sectores y escalas, aunque su aplicación territorial exige adaptar cláusulas a estructuras pro-

ductivas locales y capacidades administrativas. Finalmente, la contratación circular inclusiva puede conciliar eficiencia económica y compromiso social y ambiental, siempre que los resultados esperados sean explícitos y verificables con un coste razonable.

Bibliografía

- Álvarez Cuesta, Henar (2023). Las empresas de inserción como aliadas para llevar a cabo una transición ecológica, en particular en la economía circular y en los empleos verdes. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (42), 167-210. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.42.26340>
- Bengoetxea Alkorta, Aitor (2025). Las cooperativas de servicios públicos en Euskal Herria. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (47), 177-216. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.47.30798>
- Blasco Hedo, Eva (2022). Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular: una visión general. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 123, 1-25. <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00335>
- Burzaco Samper, María (2019). Concurrencia competitiva, igualdad entre licitadores y discriminación positiva en las reservas de contratos: un análisis desde los conflictos. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (35), 169-212. <https://turia.uv.es/index.php/juridicaciriec/article/view/15933>
- Canalda Criado, Sergio (2019). Las cláusulas sociales en la contratación pública: Un estudio de su idoneidad para el fomento de la economía social. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (35), 65-94. <https://ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/comen35-04.pdf>
- Canalda Criado, Sergio (2023). Empresas de inserción y economía circular: El itinerario formativo como herramienta para la transición justa. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (42), 211-246. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.42.26554>
- Carroll, Archie B. (1991). The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders. *Business Horizons* 34(4), 39-48. [https://doi.org/10.1016/0007-6813\(91\)90005-G](https://doi.org/10.1016/0007-6813(91)90005-G)
- España (2011). Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-5708>
- España (2017). Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>
- España (2022). Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-5809>

- European Commission (2020). A new Circular Economy Action Plan: For a cleaner and more competitive Europe (COM/2020/98 final).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020DC0098>
- European Commission (2021a). Buying Social: A guide to taking account of social considerations in public procurement (2nd ed.).
<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767>
- European Commission (2021b). Building an economy that works for people: An action plan for the social economy (COM/2021/778 final).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021DC0778>
- European Parliament and Council (2014). Directive 2014/24/EU on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC.
<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj/eng>
- Franco Escobar, Susana Eva (2025). Contratación pública y economía circular: una visión comparada de la legislación autonómica. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 16(1), 1-37. <https://doi.org/10.17345/rcda4112>
- Friant, Martin Calisto, Vermeulen, Walter Johannes & Salomone, Roberta (2020). A typology of circular economy discourses: Navigating the diverse visions of a contested paradigm. *Resources, Conservation and Recycling*, 161, 104917.
<https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2020.104917>
- Fuertes Giné, Leticia, Vanacore, Emanuela & Hunka, Agnieszka D. (2022). Public procurement for the circular economy: A comparative study of Sweden and Spain. *Circular Economy and Sustainability*, 2(3), 1021-1041.
<https://doi.org/10.1007/s43615-022-00150-4>
- García Calavia, Miguel Ángel (2020). Las empresas de inserción en España en 2019. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (36), 131-152.
<https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.36.17307>
- García Sabater, Antonio Borja (2019). Centros especiales de empleo de iniciativa social. Avances legislativos y ajustes necesarios. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (35), 95-124.
<https://ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/comen35-05.pdf>
- Geissdoerfer, Martin, Savaget, Paulo, Bocken, Nancy María Petronella & Hultink, Erik Jan (2017). The circular economy - A new sustainability paradigm? *Journal of Cleaner Production*, 143, 757-768.
<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.12.048>
- Gómez Fariñas, Beatriz (2019). Contratación pública socialmente responsable: la exigencia de un salario mínimo como condición especial de ejecución. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (35), 213-251.
<https://turia.uv.es/index.php/juridicaciriec/article/view/15926>

- Guillén Burguillos, Miguel (2023). La contratación pública de cooperativas por parte de la Generalitat de Catalunya (2017-2021). *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (43), 275-313.
<https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.43.27151>
- Íscar de Rojas, Paula de (2022). Responsabilidad social empresarial en las cooperativas: buenas prácticas en materia de desconexión digital. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (40), 113-156.
<https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.40.24354>
- Kirchherr, Julian, Reike, Denise & Hekkert, Marko (2017). Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions. *Resources, Conservation and Recycling*, 127, 221-232. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.09.005>
- Marín Cáceres, Laura (2019). La dimensión social e inclusiva de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (35), 125-167.
<https://turia.uv.es/index.php/juridicaciriec/article/view/15956>
- Martín Lorenzo, Beatriz (2019). Reserva de contratos a los centros especiales de empleo de iniciativa social: régimen jurídico y doctrina consultiva y de los tribunales administrativos de recursos contractuales. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (35), 33-63.
<https://ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/comen35-03.pdf>
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020). *España Circular 2030: Estrategia Española de Economía Circular*.
https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/espanacircular2030_def1_tcm30-509532_mod_tcm30-509532.pdf
- Miranzo Díaz, Javier (2017). Hacia una Administración pública sostenible: novedades en la legislación europea de contratación pública. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 64, 3-43.
- Olsson, David & Öjehag-Pettersson, Andreas (2020). Buying a sustainable society: The case of public procurement in Sweden. *Local Environment*, 25(9), 681-696.
<https://doi.org/10.1080/13549839.2020.1820471>
- Pastor Sempere, Carmen (2022). La nueva Economía Social del Dato (ESD). *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (41), 13-44.
<https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.41.25571>
- Pérez de los Cobos Hernández, Elisa (2020). La contratación pública ecológica como instrumento de impulso de la economía circular. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 102(2), 677-691.

- Pernas García, José (2025). La utilización de las “cláusulas de proximidad” o el “Vol-demort” de la contratación pública. Clarificación conceptual, posibilidades y límites jurídicos y tendencias entre la resiliencia y la preferencia europea. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 156, 1-80. <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00413>
- Rodríguez González, Amalia (2020). Cooperativa-centro especial de empleo como forma jurídica de empresa para la inserción laboral: análisis a partir de un caso. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (36), 93-130. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.36.17191>
- Sánchez Pachón, Luis Ángel (2020). Los Centros Especiales de Empleo: configuración legal e incidencia y valoración de las últimas actuaciones normativas. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (36), 55-91. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.36.16989>
- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (2023). Resolución 231/2023, de 23 de febrero, recurso 87/2023.
- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (2023). Resolución 1028/2023, de 28 de julio, recurso 915/2023.
- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (2024). Resolución 793/2024, de 20 de junio.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1988). Sentencia de 20 de septiembre de 1988, Gebroeders Beentjes, C-31/87.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2002). Sentencia de 17 de septiembre de 2002, Concordia Bus Finland, C-513/99.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2003). Sentencia de 4 de diciembre de 2003, EVN y Wienstrom, C-448/01.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2012). Sentencia de 10 de mayo de 2012, Comisión/Países Bajos (Max Havelaar), C-368/10.

EL PAPEL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA REUTILIZACIÓN TEXTIL INCLUSIVA

THE ROLE OF PUBLIC PROCUREMENT IN INCLUSIVE TEXTILE REUSE

Gabriel Vela Micoulaud

Profesor Licenciado Encargado

Universidad de Deusto

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-6886-8126>

RESUMEN

El artículo examina la reutilización textil inclusiva como estrategia para articular los objetivos ambientales de la economía circular con el valor social generado por las entidades de economía social. Estas organizaciones han demostrado capacidad para combinar reducción de residuos, trazabilidad y extensión de la vida útil de los productos con inclusión laboral y cohesión territorial. El marco normativo europeo y su transposición en España ofrecen un entorno propicio, donde la contratación pública se configura como instrumento decisivo para consolidar este modelo. Se analizan cláusulas contractuales, indicadores de impacto y experiencias en distintas comunidades autónomas, destacando logros y retos en su implementación. El objetivo del artículo es evaluar en qué medida la contratación pública logra trasladar los compromisos de circularidad al terreno práctico, equilibrando eficiencia técnica con inclusión laboral y el papel estratégico de la economía social.

PALABRAS CLAVE: Economía circular, contratación pública, reutilización textil, Economía Social, inclusión laboral, trazabilidad.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Vela Micoulaud, Gabriel (2026). El papel de la contratación pública en la reutilización textil inclusiva, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (50), 141–176. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.50.31967>

ABSTRACT

The article examines inclusive textile reuse as a strategy to articulate the environmental objectives of the circular economy with the social value generated by social economy entities. These organizations have demonstrated the capacity to combine waste reduction, traceability, and product life extension with labor inclusion and territorial cohesion. The European regulatory framework and its transposition in Spain provide a favorable context in which public procurement emerges as a decisive instrument to consolidate this model. The article analyzes contractual clauses, impact indicators, and experiences in different Spanish regions, highlighting achievements and challenges in implementation. Its objective is to assess to what extent public procurement succeeds in translating circularity commitments into practice, balancing technical efficiency with labor inclusion and the strategic role of the social economy.

KEYWORDS: Circular economy, public procurement, textile reuse, social economy, labor inclusion, traceability.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: Q53, Q56, H57, L31, J68.

EXPANDED ABSTRACT

The textile sector is among Europe's most resource-intensive and environmentally damaging industries, generating vast post-consumer waste and pressuring ecosystems. Yet it also holds potential to pioneer models of circularity that integrate ecological sustainability with social value. Inclusive textile reuse epitomizes this duality: extending garment lifespans while integrating disadvantaged workers, reinforcing community ties, and democratizing circular benefits. This article examines how public procurement in Europe and Spain can support such practices, aligning contractual mechanisms with regulatory mandates while strengthening social economy organizations.

The European Union has moved decisively from voluntary initiatives to binding obligations. The 2022 EU Strategy for Sustainable and Circular Textiles set 2030 targets for durability, reparability, recyclability, and transparency. The 2024 Ecodesign for Sustainable Products Regulation banned the destruction of unsold clothing and established product longevity requirements, while the Digital Product Passport introduced standardized information on materials, repairability, and circular potential. The 2025 Extended Producer Responsibility scheme for textiles shifted financial responsibility for collection, sorting, and reuse from municipalities to producers, incentivizing investment in durability and reuse. Together these measures oblige market actors to internalize environmental costs and create enabling conditions for inclusive reuse.

Spain has in some respects anticipated these requirements. The 2022 Waste and Contaminated Soils Act mandated separate textile collection before the European deadline and reinforced waste hierarchy principles that prioritize reuse. The 2017 Public Sector Procurement Law embedded social and environmental considerations in procurement, offering authorities a legal pathway to integrate sustainability and inclusion. Jurisprudence clarified that such clauses must relate to the object of the contract, be verifiable, and respect proportionality, thus setting both opportunities and limits for inclusive reuse in practice.

Public procurement can translate regulatory goals into concrete outcomes by shifting evaluation from lowest price to best value based on social and environmental impact. Contracts for textile collection, sorting, or supply may incorporate green criteria, social clauses, or be reserved for social enterprises under European and Spanish law. Equally important are performance conditions linked to measurable outcomes, ensuring commitments are not rhetorical but verifiable. Inclusive employment can be measured through hours or placements of disadvantaged workers, effective reuse through the proportion of textiles achieving a genuine second life, traceability through digital systems interoperable with European standards and the Digital Product Passport, and territorial proximity through the measurement of local activity and its contribution to resilience and cohesion. Embedding such indicators turns procurement into a systemic driver of inclusive circularity.

Regional authorities in Catalonia, the Basque Country, Castile and León, and Valencia have experimented with reserved contracts for social enterprises, traceability requirements, and technological innovations such as smart containers. These initiatives demonstrate procurement's capacity to stabilize and scale social enterprises that have long led textile collection and second-hand distribution. Yet important limitations persist. Many contracts focus narrowly on collection without clear benchmarks for effective reuse. Traceability systems remain fragmented and lack interoperability with European standards, undermining transparency and comparability. Indicators of territorial proximity are rarely applied systematically, despite the existence of methodologies to do so. These gaps highlight the need for more rigorous and harmonized approaches if inclusive textile reuse is to become robust and scalable.

Several challenges confront policymakers and practitioners. One concerns the balance between scale and proximity. Large operators benefit from economies of scale and greater capacity to comply with digital requirements but risk displacing smaller social economy organizations that deliver inclusion, local employment, and community legitimacy. A second challenge arises from the design of extended producer responsibility schemes. If contributions are calculated solely on volume processed, recycling and low-value exports may be favored over reuse and inclusive employment, undermining the social dimension that distinguishes inclusive textile reuse. A third challenge relates to professionalization and comparability. Without harmonized indicators, it is difficult to assess whether procurement processes are achieving real and verifiable outcomes, weakening accountability and limiting the potential for continuous improvement. These challenges show that inclusive textile reuse is not a purely technical matter but a political and governance choice: whether to build a circular textile system that is efficient but exclusive, or one that is both sustainable and socially just.

Procurement should therefore be understood not as a neutral administrative procedure but as a structural policy tool. Well-designed tenders can shape markets, redistribute opportunities, and embed social value into circular strategies. When contracts include requirements for inclusive employment, measurable targets for reuse, robust traceability, and territorial anchoring, they create a framework in which social economy organizations can thrive and inclusive textile reuse becomes a tangible reality. Conversely, when procurement is reduced to cost minimization or environmental criteria detached from social outcomes, it risks marginalizing precisely those actors that have demonstrated the greatest commitment to sustainability and inclusion.

Inclusive textile reuse is simultaneously a challenge and an opportunity. Regulatory demands, competitive pressures, and digital requirements create barriers for smaller actors, but inclusive models can deliver environmental benefits such as waste reduction and reduced carbon emissions alongside social outcomes like labor market integration and community resilience. Whether Europe moves towards an exclusive or inclusive textile system will depend largely on how procurement frameworks are designed and implemented in the coming years.

The transition to a circular textile system will not be defined solely by regulations on product design or waste management. Its success hinges on the extent to which procurement integrates environmental, economic, and social objectives in coherent contractual frameworks that promote inclusive reuse. Policymakers, contracting authorities, and social economy organizations must collaborate to develop tenders that are technically rigorous and socially ambitious, ensuring that circularity is not pursued at the expense of inclusion but realized through it. In this way, procurement can transform inclusive textile reuse from an emerging concept into a mainstream practice, proving that the circular economy can be not only innovative and efficient but also fair and inclusive.

SUMARIO

1. Introducción. 2. Estrategias y marcos normativos en economía circular textil y contratación pública: de la UE a España. 2.1. Estrategias y normativa europea en economía circular textil y gestión de residuos. 2.2. Herramientas comunitarias de contratación pública verde y social. 2.3. Marco español de contratación pública sostenible e inclusiva: normativa y jurisprudencia reciente. 3. Instrumentos de contratación pública para una reutilización textil inclusiva. 3.1. La orientación de la contratación pública hacia resultados sociales y ambientales en reutilización textil. 3.2. Medir el valor añadido: indicadores de impacto social y ambiental. 3.3. Experiencias y buenas prácticas en la contratación pública para la reutilización textil inclusiva. 3.4. Los retos del sector de reutilización textil inclusiva y el papel de la contratación pública. 4. Conclusiones. Bibliografía.

1. Introducción

La circularidad textil ha pasado de ser un objetivo deseable para convertirse en una exigencia política y regulatoria. En la Unión Europea, el sector textil se encuentra entre los más intensivos en consumo de recursos y generación de impactos ambientales, lo que lo convierte en una prioridad de la transición ecológica. El desafío central no es únicamente gestionar los volúmenes crecientes de residuos posconsumo, sino transformar las cadenas de valor para priorizar la prevención, la reutilización y la trazabilidad verificable, reduciendo de este modo la presión sobre los ecosistemas (European Environment Agency [EEA], 2024).

En este contexto adquiere relevancia el concepto de reutilización textil inclusiva, entendido como la articulación de los objetivos ambientales de la economía circular -alargar la vida útil de los productos, reducir la generación de residuos y asegurar su trazabilidad- con objetivos sociales tales como la creación de empleo protegido o de inserción, la cohesión territorial y la legitimación ciudadana de las políticas de circularidad.

Desde la perspectiva de la contratación pública, se trata de una modalidad que se inserta principalmente en la contratación pública sostenible o ecológica, al incidir de forma directa en la reducción de impactos ambientales y en la gestión circular de los recursos, si bien incorpora de manera complementaria objetivos de contratación socialmente responsable. Se trata, en definitiva, de superar una visión meramente técnica de la reutilización para situarla como un espacio de innovación socioeconómica donde las entidades de la economía social desempeñan un papel muy importante al organizar redes de recogida, clasificación y comercialización de segunda mano que generan valor ambiental y social de manera simultánea (RREUSE, 2023a; AERESS, 2024).

El marco normativo europeo refuerza esta orientación. La Estrategia de la UE para Textiles Sostenibles y Circulares (2022) fija que en 2030 todos los productos deberán ser duraderos, reparables y reciclables, acompañados de un Pasaporte Digital de Producto (DPP) (Comisión Europea, 2022a). El Reglamento de Ecodiseño para Productos Sostenibles (2024) prohíbe la destrucción de excedentes de ropa y calzado, mientras que la inminente implantación de un régimen de responsabilidad ampliada del productor (RAP) en 2025 traslada a fabricantes y distribuidores la cobertura de los costes de recogida, clasificación y tratamiento (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2024; Parlamento Europeo, 2025). Estos avances normativos crean un entorno propicio para que las administraciones públicas introduzcan objetivos de reutilización y trazabilidad en sus contratos, configurando la reutilización textil inclusiva, ante todo, como una herramienta de contratación pública sostenible que, a la vez, genera co-beneficios sociales, consolidando así un modelo que integra economía circular e inclusión social.

En este marco, la contratación pública estratégica se despliega fundamentalmente a través de la contratación pública sostenible, en la medida en que las Directivas de 2014 permiten incorporar criterios ambientales y sociales en la definición del objeto, en la adjudicación y en las condiciones de ejecución, siempre que estén vinculados al contrato y sean verificables (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2014a). Guías como *Buying Social* o *Buying Green!* aportan metodologías para trasladar a los pliegos los objetivos de circularidad e inclusión (Comisión Europea, 2021a). En esta línea, el Plan de Acción Europeo para la Economía Social (Comisión Europea, 2021b) subraya el potencial de la contratación pública estratégica para reforzar la viabilidad y el papel transformador de las entidades de economía social, en particular en sectores como el textil, donde combinan circularidad y empleo inclusivo.

Por tanto, la reutilización textil inclusiva constituye tanto una categoría analítica como una práctica emergente que permite evaluar cómo la transición hacia la economía circular puede generar beneficios ambientales, sociales y territoriales de manera integrada. Su consolidación dependerá, en gran medida, de la capacidad de la contratación pública para traducir los marcos regulatorios en cláusulas operativas y resultados medibles.

El presente artículo se estructura en dos apartados principales. En primer lugar, se revisan las estrategias y marcos normativos europeos y españoles en economía circular textil y contratación pública. En segundo lugar, se analizan los instrumentos de contratación orientados a la reutilización textil inclusiva, prestando atención a los indicadores de impacto social y ambiental, así como a las experiencias prácticas y retos que plantea su implementación.

2. Estrategias y marcos normativos en economía circular textil y contratación pública: de la UE a España

El tránsito hacia una economía circular textil se apoya en un entramado normativo y estratégico que combina disposiciones de la Unión Europea (UE) con desarrollos propios de los Estados miembros. La UE ha desplegado en los últimos años un conjunto de estrategias y regulaciones que sitúan al textil como sector prioritario, introduciendo obligaciones en materia de diseño, responsabilidad ampliada del productor (RAP) y trazabilidad digital. España, a su vez, ha incorporado y anticipado estas exigencias mediante normas de residuos y contratación pública que reconocen el valor añadido social de la reutilización. Este apartado examina, en primer lugar, el marco europeo de circularidad textil y gestión de residuos; en segundo lugar, las herramientas comunitarias de contratación verde y social; y, finalmente, su trasposición y desarrollo en el ordenamiento español.

2.1. Estrategias y normativa europea en economía circular textil y gestión de residuos

El marco europeo de circularidad textil se ha consolidado en los últimos años mediante un conjunto de instrumentos que afectan directamente al diseño de producto, la gestión de residuos y la trazabilidad a lo largo de la cadena de valor. El sector textil ha sido identificado como prioritario por su elevada intensidad material y su impacto ambiental, lo que ha motivado la adopción de medidas vinculantes que trascienden las iniciativas voluntarias previas (Comisión Europea, 2022a; EEA, 2024).

En materia de residuos, la Directiva Marco de Residuos establece la jerarquía que prioriza la prevención y la preparación para la reutilización frente al reciclaje y la eliminación. Su reforma de 2018 introdujo la obligación de recogida separada de textiles antes de 2025, reforzando así el papel de la reutilización dentro de las políticas públicas de gestión posconsumo (Parlamento Europeo y Consejo, 2018). Esta obligación constituye un punto de inflexión, ya que transforma la recogida textil en un servicio estructural que debe organizarse de manera estable y profesionalizada.

Un segundo pilar es la responsabilidad ampliada del productor (RAP) para textiles. La propuesta de revisión de la normativa europea de residuos introduce un régimen armonizado que traslada a los productores la financiación de la recogida, clasificación, preparación para la reutilización y reciclaje, con contribuciones moduladas en función de criterios de ecodiseño y durabilidad (Comisión Europea, 2023a; Parlamento Europeo, 2025). Este enfoque busca internalizar los costes ambientales y generar recursos estables para las fases de mayor valor circular, entre ellas la reutilización.

El tercer vector fundamental es la política de producto. El Reglamento de Eco-diseño para Productos Sostenibles (ESPR) establece requisitos de durabilidad, reparabilidad y reciclabilidad, además de introducir el Pasaporte Digital de Producto (DPP) como herramienta de información estandarizada sobre composición, reparaciones y potencial de circularidad (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2024a). Para el sector textil, esto supone un avance decisivo en materia de trazabilidad, al facilitar datos verificables que pueden emplearse tanto en el mercado como en la contratación pública.

En definitiva, el marco europeo articula un modelo basado en tres ejes complementarios: (1) exigencias de diseño que favorecen la durabilidad y la reparabilidad; (2) mecanismos financieros a través de la RAP que sostienen la gestión posconsumo; y (3) sistemas de información como el DPP que permiten reforzar la transparencia y la trazabilidad. Este entramado no solo legitima, sino que exige una gestión textil orientada a la reutilización efectiva y al control de los flujos, creando condiciones favorables para operadores capaces de combinar desempeño ambiental con organización trazable de la cadena de valor.

2.2. Herramientas comunitarias de contratación pública verde y social

La UE ha consolidado un marco que reconoce la contratación pública como instrumento para alcanzar objetivos sociales, ambientales e innovadores. Las Directivas del 2014 sobre contratación pública-2014/23/UE sobre concesiones, 2014/24/UE para el sector clásico y 2014/25/UE para los sectores especiales- habilitan la introducción de criterios cualitativos en la adjudicación (arts. 67, 82 y 41), condiciones de ejecución (arts. 70, 87 y 42) y reservas de contratos para operadores con valor añadido social (arts. 20, 38 y 24) (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2014a, 2014b, 2014c). Esta orientación se refuerza con el Pacto Verde Europeo, que insta a garantizar contrataciones ecológicas (Comisión Europea, 2019), con el Plan de Acción de Economía Circular, que anuncia criterios mínimos obligatorios de compra pública verde (Comisión Europea, 2020), y con la Estrategia Textil Sostenible, que prevé criterios específicos para el sector textil (Comisión Europea, 2022a). La compra pública se configura así como una de las principales palancas de la transición ecológica.

La Directiva 2014/24/UE permite introducir consideraciones sociales y ambientales a lo largo del ciclo contractual, siempre que estén vinculadas al objeto y sean verificables (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2014a). Su considerando 2 subraya que la contratación pública debe contribuir a una economía

inteligente, sostenible e integradora. Los artículos 42, 67, 68 y 70 habilitan respectivamente prescripciones técnicas sostenibles, criterios de adjudicación con valor público, uso del coste del ciclo de vida con costes ambientales y condiciones especiales de ejecución. Además, los artículos 20 y 77 contemplan reservas de contratos para operadores con valor añadido social.

La jurisprudencia del TJUE ha respaldado la utilización de criterios sociales y medioambientales en la contratación pública siempre que estén vinculados al objeto del contrato, formulados de manera transparente y susceptibles de verificación efectiva.

Concordia Bus (2002)¹ avaló la inclusión de criterios ecológicos sobre emisiones y niveles de ruido en la adjudicación de un contrato de transporte urbano, siempre que tales criterios estén ligados a las prestaciones objeto del contrato y se publiquen previamente; *EVN-Wienstrom* (2003)² insistió en que los criterios ambientales deben ser comprobables y no pueden basarse en promesas genéricas de suministro de “electricidad verde”; *Comisión c. Países Bajos* (2012)³ precisó que el criterio no tiene que ser una característica intrínseca del producto si guarda relación suficiente con el objeto del contrato, como ocurre con las exigencias de producción ecológica o comercio justo; y *RegioPost* (2015)⁴ admitió cláusulas sociales sobre salarios mínimos

1. STJUE de 17 de septiembre de 2002, *Concordia Bus Finland Oy Ab* (antes *Stagecoach Finland Oy Ab*) c. *Helsingin kaupunki y HKL-Bussiliikenne*, C-513/99, ECLI:EU:C:2002:495. El litigio se refería a la adjudicación de un contrato de servicios de transporte urbano en Helsinki, cuyo pliego otorgaba puntos adicionales a las ofertas que proponían autobuses con menores emisiones de óxidos de nitrógeno y niveles de ruido más bajos, criterios que la empresa municipal licitadora podía cumplir con mayor facilidad.

2. STJUE de 4 de diciembre de 2003, *EVN AG y Wienstrom GmbH c. Republik Österreich*, C-448/01, ECLI:EU:C:2003:651. El asunto versaba sobre un contrato público de suministro de electricidad en Austria, en cuyo procedimiento se introdujo como criterio de adjudicación la preferencia por electricidad producida a partir de fuentes renovables y la cantidad de “electricidad verde” ofrecida, lo que planteó la necesidad de que dicho criterio fuera formulado de manera suficientemente precisa y sometido a un control efectivo de verificabilidad.

3. STJUE de 10 de mayo de 2012, *Comisión Europea c. Reino de los Países Bajos*, C-368/10, ECLI:EU:C:2012:284. El litigio tenía por objeto un contrato de suministro, instalación y mantenimiento de máquinas expendedoras de bebidas calientes y de suministro de té, café y otros ingredientes para la provincia de Noord-Holland, cuyo pliego exigía productos procedentes de la agricultura ecológica y del comercio justo, haciendo referencia a etiquetas concretas (EKO y/o Max Havelaar) tanto en las especificaciones técnicas como en los criterios de adjudicación.

4. STJUE de 17 de noviembre de 2015, *RegioPost GmbH & Co. KG c. Stadt Landau in der Pfalz*, C-115/14, ECLI:EU:C:2015:760. El caso se refería a un procedimiento de adjudicación de servicios postales en el Land de Renania-Palatinado, en el que la normativa regional obligaba a licitadores y subcontratistas a comprometerse por escrito, junto con la oferta, a pagar al personal encargado de ejecutar el contrato un salario mínimo fijado por dicha normativa, previniéndose la exclusión de quienes se negaran a formular ese compromiso.

como condiciones especiales de ejecución, siempre que respeten los principios de igualdad y proporcionalidad.

Esta línea jurisprudencial, al exigir la vinculación al objeto del contrato, habilita la integración de objetivos sociales y ambientales, pero al mismo tiempo limita cláusulas que persiguen finalidades más amplias, por ejemplo, relativas a la organización general de la empresa o a la cadena global de suministro, cuando no se demuestra de forma convincente cómo dichas exigencias inciden en la calidad, las características o las condiciones de ejecución de las prestaciones contratadas, lo que obliga a los poderes adjudicadores a justificar con detalle esa conexión.

En relación con las reservas, el artículo 20 de la Directiva 2014/24/UE y la sentencia *Conacee* (2021)⁵ confirman la posibilidad de favorecer la integración laboral de personas con discapacidad o en situación de desventaja mediante la reserva de contratos a determinados operadores, al tiempo que recuerdan que el diseño de estos regímenes debe respetar los principios de igualdad de trato y proporcionalidad.

La Comisión ha promovido una lectura operativa mediante la Comunicación Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa (Comisión Europea, 2017a) y el Nuevo Plan de Acción de Economía Circular (Comisión Europea, 2020). Se han desarrollado guías prácticas como *Buying Social* (Comisión Europea, 2011; 2021c) y *Buying Green!* (Comisión Europea, 2016), que ofrecen orientaciones para integrar cláusulas sociales y ambientales en todas las fases: planificación, especificaciones, criterios de adjudicación, condiciones de ejecución y seguimiento.

La Estrategia Textil Sostenible (Comisión Europea, 2022a) refuerza el papel de la contratación pública como palanca de circularidad, en articulación con la Estrategia de Productos Sostenibles y el Reglamento de Ecodiseño (ESPR), que fijan requisitos de durabilidad, reparabilidad y contenido reciclado (Comisión Europea, 2022b; Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2024a). La Comisión ha elaborado criterios de *Green Public Procurement* (GPP) para textiles (Comisión Europea, 2017b), estructurados en bloques de selección, especificaciones técnicas, adjudicación y condiciones de ejecución, con parámetros verificables y escalables, por ejemplo, puntuación adicional por mayor porcentaje de contenido reciclado.

5. STJUE de 6 de octubre de 2021, Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee) c. Diputación Foral de Gipuzkoa y Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo (Feacem), C-598/19, ECLI:EU:C:2021:810. El litigio se originó a raíz de un acuerdo de la Diputación Foral de Gipuzkoa que, al amparo del artículo 20 de la Directiva 2014/24/UE y de la LCSP española, reservaba determinados contratos públicos a centros especiales de empleo de iniciativa social y empresas de inserción, exigiendo, entre otros requisitos, que estos centros contaran con más del 50 % de participación de entidades sin ánimo de lucro y reinvertieran íntegramente sus beneficios, quedando fuera los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial representados por Conacee.

A estas guías se suman plataformas de apoyo como *Procura+*, el *GPP Helpdesk* y la *Public Buyers Community*, incluido *Big Buyers Working Together*, que facilitan el intercambio de buenas prácticas y la capacitación técnica de los órganos de contratación (Comisión Europea, 2023d; 2025b). Se complementan con el repositorio oficial de buenas prácticas y pautas de verificación asociadas a criterios de contratación pública verde.

Desde la dimensión social, la guía *Buying Social* aporta ejemplos de cláusulas de inclusión, condiciones laborales y reservas de contratos, junto con orientaciones sobre indicadores, seguimiento y remedios frente a incumplimientos (Comisión Europea, 2021b). Estas recomendaciones destacan la importancia de fijar objetivos operativos y mecanismos de monitorización, lo que puede favorecer itinerarios de inserción en actividades como la reutilización y la reparación (OECD, 2022).

La perspectiva circular se ha consolidado como prioridad. Documentos como la Opinión del Comité Económico y Social Europeo sobre la Estrategia Textil (Comité Económico y Social Europeo, 2022) insisten en alinear la contratación con eco-diseño, reutilización y responsabilidad ampliada del productor. En el sector textil, esta orientación resulta especialmente relevante por su alto impacto ambiental y su potencial de empleo inclusivo en clasificación, reparación y reventa (OECD, 2022).

El marco comunitario ofrece una arquitectura coherente para integrar de forma obligatoria, y no meramente opcional, objetivos sociales y ambientales en la contratación pública textil. Esta orientación está respaldada por directivas, guías y herramientas que vinculan la compra pública con el Pacto Verde y la Agenda 2030, estableciendo un horizonte común para los Estados miembros. El siguiente paso es examinar cómo estas disposiciones europeas se han incorporado al ordenamiento jurídico español y qué desarrollos normativos y jurisprudenciales recientes han configurado la aplicación práctica de la contratación pública con criterios de sostenibilidad e inclusión.

2.3. Marco español de contratación pública sostenible e inclusiva: normativa y jurisprudencia reciente

En España, la contratación pública ha incorporado progresivamente objetivos sociales y ambientales. La Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP), que transpone las Directivas de 2014, constituye el eje normativo y permite integrar sostenibilidad en tres momentos clave: definición del objeto y prescripciones técnicas (arts. 99 y 124), criterios de adjudicación (art. 145) y condiciones especiales de ejecución (art. 202).

El refuerzo ambiental se consolidó con la Ley 7/2022 de residuos, que obligó a establecer antes del 31 de diciembre de 2024 la recogida separada de residuos textiles como competencia municipal, en coherencia con la obligación europea aplicable desde el 1 de enero de 2025 (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2018). Además, la Ley 7/2022 enmarca la responsabilidad ampliada del productor (RAP) y prevé que cada flujo concrete funciones de los actores implicados, incluidas las entidades de economía social dedicadas a la preparación para la reutilización.

La LCSP ofrece mecanismos específicos para incorporar valor social y ambiental: condiciones especiales de ejecución (art. 202), adjudicación por mejor relación calidad-precio incorporando elementos sociales o ambientales (art. 145) y reservas tanto para Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y Empresas de Inserción (DA 4^a) como para determinados servicios sociales, culturales y de salud (DA 48^a). La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado subrayó en 2020 que cualquier consideración social o ambiental debe vincularse al objeto contractual (arts. 145.6 y 202).

En la misma línea, el TACRC ha precisado que los criterios sociales no constituyen una lista cerrada, pero deben ser objetivos, vinculados al contrato, respetar igualdad, transparencia y proporcionalidad, y permitir comprobación efectiva (TACRC, 2024a; 2025a). Este estándar se reitera en la doctrina autonómica: TARC Andalucía, TARC Madrid y TCCSP insisten en la admisibilidad de criterios sociales/ambientales solo cuando inciden objetivamente en la prestación y se acredita su relación -directa o indirecta- con el objeto del contrato (TARC Andalucía, 2019; TARC Andalucía, 2024; TARC Madrid, 2019; TCCSP, 2018).

En adjudicación, la doctrina del TACRC ha anulado criterios basados en características ajenas a la prestación (p. ej., condición de CEE de iniciativa social, utilidad pública de la entidad promotora o compromisos genéricos de contratación futura), así como la valoración de políticas generales de RSC por falta de vinculación y comparabilidad (TACRC, 2025a; 2025b). En materia de inserción sociolaboral, el control es particularmente estricto: el Pleno anuló planes de inserción no comparables ni vinculados a la calidad de la prestación (TACRC, 2024a); rechazó un criterio de hasta 25 puntos por contratación de colectivos vulnerables por falta de motivación (art. 116.4.c LCSP), dudas de vinculación y posible desproporción, recordando que fijar límites máximos no es obligatorio pero sí recomendable (TACRC, 2025c); y descartó puntuación adicional por contratar operarios de CEE sin justificar su incidencia en la mejor relación calidad-precio (TACRC, 2025d). En conjunto, se exige que los criterios sociales sean vinculados, medibles y motivados.

Respecto de las condiciones especiales de ejecución, los tribunales confirman su uso para imponer exigencias vinculadas a la correcta ejecución (art. 202 LCSP). En proximidad territorial, el TACRC ha anulado requisitos genéricos restrictivos (TA-

CRC, 2024b) y ha admitido la proximidad cuando se formula como adscripción de medios o como criterio basado en distancias objetivas, con motivación y proporcionalidad, en consonancia con el Tribunal Supremo (TACRC, 2025e; Tribunal Supremo, 2021). En el mismo sentido, tribunales autonómicos han aplicado este canon a mejoras salariales y cláusulas de arraigo territorial como condiciones de ejecución vinculadas al objeto (TACP Madrid, 2024).

En cuanto a reservas de contratos, la LCSP regula su aplicación (DA 4ª y DA 48ª) y, para residuos textiles (y muebles y enseres), la DA 19ª de la Ley 7/2022 refuerza el régimen: exige licitación y adjudicación preferente como reservado, de modo que al menos el 50 % del importe se reserve a CEE de iniciativa social y Empresas de Inserción autorizadas, debiendo motivarse cualquier excepción (recurrible). La doctrina del TACRC exige cumplimiento estricto: confirma adjudicaciones cuando se acredita la condición exigida (TACRC, 2025f), avala exclusiones si falta certificado (TACRC, 2025g), recuerda que los anuncios deben mencionar expresamente la disposición aplicable (TACRC, 2019) y admite reservas en contratos medioambientales como recogida y transporte de residuos (TACRC, 2023).

En la práctica, la aplicación de estas herramientas sigue siendo limitada y desigual. Según OIREscon (2024), el 66,42 % de los contratos revisados en 2023 no incluyó criterios de adjudicación y la contratación reservada varía notablemente según niveles y órganos. Existen, no obstante, experiencias locales destacables (p. ej., Barcelona) con objetivos anuales, publicación de datos de ejecución y modelos de pliegos. Paralelamente, la jurisprudencia refuerza la exigencia de precisión y verificabilidad, anulando cláusulas vagas o sin relación con la prestación (TACRC, 2025c; 2025d). Tanto la OCDE (2023) como la Comisión Europea (2021b) subrayan la necesidad de profesionalizar la contratación e introducir criterios claros, medibles y verificables.

En definitiva, el marco jurídico español ofrece herramientas suficientes para incorporar criterios sociales y ambientales en contratación pública textil; su eficacia depende de su diseño riguroso y alineado con la doctrina de vinculación, motivación y verificabilidad, lo que permite pasar de cláusulas retóricas a resultados controlables.

3. Instrumentos de contratación pública para una reutilización textil inclusiva

La contratación pública constituye hoy uno de los instrumentos más influyentes para orientar las cadenas de valor textiles hacia modelos de circularidad con inclusión social. En un contexto en el que la Unión Europea y el Estado español han pasado de fomentar prácticas voluntarias a imponer obligaciones normativas específicas en

materia de recogida, preparación para la reutilización y trazabilidad, los pliegos de contratación se convierten en una palanca decisiva para trasladar estos objetivos a resultados verificables. Ello implica que las administraciones públicas no solo adquieren servicios, sino que modelan mercados al exigir impactos ambientales y sociales concretos, desde la reducción de residuos y la reutilización efectiva hasta la creación de empleo inclusivo. Este apartado analiza cómo los distintos instrumentos normativos y contractuales configuran ese marco, qué indicadores permiten medir el valor añadido y qué experiencias muestran su aplicación práctica, así como los dilemas que plantea su consolidación en un sector en transición.

3.1. La orientación de la contratación pública hacia resultados sociales y ambientales en reutilización textil

La contratación pública puede traducir los objetivos de circularidad textil e inclusión social en prestaciones exigibles y resultados verificables, siempre que los pliegos se diseñen con indicadores claros y mecanismos de seguimiento. En el sector textil, esta traducción es coherente con el marco habilitante de las Directivas de 2014, que permiten integrar consideraciones ambientales y sociales en prescripciones técnicas, criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato y sean verificables (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2014a). En España, esta lógica se articula a través de la LCSP, en particular mediante la definición del objeto y prescripciones (arts. 99 y 124), la adjudicación por mejor relación calidad-precio incorporando criterios sociales y ambientales (art. 145) y las condiciones especiales de ejecución (art. 202) (Ley 9/2017).

Desde el punto de vista operativo, orientar la contratación a resultados en reutilización textil implica desplazar el foco desde la mera recogida hacia variables contractuales evaluables: (i) calidad del flujo (control de impropios, frecuencias y tiempos de respuesta), (ii) reutilización efectiva (segunda vida verificable diferenciada de preparación para la reutilización y reciclaje), (iii) trazabilidad de lotes, instalaciones y destinos, y (iv) empleo inclusivo asociado a fases intensivas en trabajo (clasificación, preparación para la reutilización, reparación y comercialización). Este enfoque conecta con las metodologías de compra pública verde y social promovidas por la Comisión, que aportan pautas para traducir objetivos ambientales y sociales a cláusulas y sistemas de verificación (Comisión Europea, 2016; Comisión Europea, 2021a).

En consecuencia, el diseño de pliegos para reutilización textil inclusiva debe entenderse como un ejercicio de ingeniería contractual: seleccionar indicadores, fijar umbrales y establecer mecanismos de reporte y control (documentación, registros

digitales, auditorías proporcionales), evitando compromisos genéricos no comprobables. Esta exigencia de precisión resulta consistente con la doctrina administrativa reciente sobre la necesidad de criterios objetivos, vinculados al objeto y verificables en términos comparativos (TACRC, 2024a; TACRC, 2025a). Sobre esta base se desarrollan en los apartados siguientes los indicadores de impacto y las experiencias prácticas.

3.2. Medir el valor añadido: indicadores de impacto social y ambiental

Para que la contratación pública genere resultados sociales y ambientales verificables es necesario definir indicadores precisos y trazables. En reutilización textil, la medición puede organizarse en cuatro dimensiones complementarias: inserción laboral, reutilización efectiva, trazabilidad y proximidad territorial, que permiten fijar umbrales contractuales y estructurar el seguimiento durante la ejecución.

En primer lugar, en cuanto a la inserción laboral, el empleo inclusivo puede medirse mediante ratios operativos (p. ej., empleo por volumen gestionado) y, sobre todo, mediante indicadores contractualmente auditables como horas de empleo inclusivo por tonelada preparada o resultados de itinerarios (personas acompañadas vs. inserciones efectivas), con desagregación por sexo y colectivos prioritarios. La literatura sectorial y las guías internacionales recomiendan explicitar la métrica y el método de verificación para evitar indicadores nominales y mejorar comparabilidad (RREUSE, 2023a; OECD, 2023, 2024a; RREUSE, 2023b; ENSIE, 2024; FAEDEI, 2023; AERESS, 2024).

En segundo lugar, en cuanto a la reutilización efectiva, para evitar que la circularidad se mida solo por “toneladas recogidas”, conviene exigir el porcentaje de textil con segunda vida sobre el total gestionado, distinguiéndolo explícitamente de la preparación para la reutilización y del reciclaje. Este indicador se alinea con la jerarquía de residuos y permite comprobar resultados ambientales sustantivos. La evidencia muestra que extender la vida útil reduce impactos, especialmente cuando existe sustitución de producción nueva, si bien los resultados dependen de supuestos (duración de uso, tasa de sustitución) y de la calidad de datos, lo que refuerza la necesidad de métricas claras y verificables en contrato (Farrant et al., 2010; WRAP, 2017; EEA, 2023, 2025).

En tercer lugar, la trazabilidad debe permitir seguir cada lote desde la recogida hasta el destino final mediante registros digitales verificables. Puede operacionalizarse como (i) porcentaje de lotes con registro completo y (ii) tiempos máximos de reporte, reforzando el control público y reduciendo el riesgo de opacidad en destinos. En

el plano técnico, resulta especialmente útil exigir interoperabilidad con estándares y sistemas de identificación y eventos, así como documentación accesible para auditoría (UNECE, 2022; EPRS, 2024; GS1, 2023; Jousse, 2024).

Tabla 1.
Indicadores clave para medir el valor añadido en reutilización textil

Dimensión	Indicador clave	Verificación	Propuestas para contratación pública
Inserción laboral	Horas de empleo inclusivo por cada tonelada de textil preparada	Nóminas	– Exigir un número mínimo de horas de empleo inclusivo por tonelada de textil preparada.
		Partes de tutorización	– Valorar positivamente a las entidades que acrediten un mayor volumen de horas de empleo inclusivo. – Establecer itinerarios de inserción con seguimiento verificable
Reutilización efectiva	Porcentaje de textil con segunda vida (reutilizado sobre el total gestionado)	Tickets de venta	– Exigir un porcentaje mínimo de reutilización sobre el total gestionado.
		Albaranes de entrega	– Otorgar puntuación adicional a quienes superen el porcentaje mínimo exigido.
		Actas de donación	– Diferenciar en los pliegos entre reutilización, preparación para la reutilización y reciclaje.
Trazabilidad	Porcentaje de lotes con registro completo y tiempo de respuesta	Registros digitales de recogida, clasificación, salida y destino	– Exigir el registro digital de los lotes en todas las fases de la cadena (recogida, clasificación, salida y destino). Pasaportes de producto.
		Control de plazos	– Determinar plazos máximos para la entrega de la información de trazabilidad. – Valorar positivamente el grado de detalle y accesibilidad de los sistemas de trazabilidad propuestos.
Proximidad	Porcentaje de operaciones realizadas en un radio definido o kilómetros recorridos por tonelada	GPS	– Exigir que operaciones (recogida, clasificación o venta) se realicen dentro de un radio geográfico definido.
		Informes logísticos	– Valorar positivamente las ofertas que acrediten menores distancias de transporte por tonelada gestionada.
		Albaranes de transporte	– Incluir la obligación de reportar periódicamente kilómetros recorridos y emisiones asociadas al transporte.

Fuente: Elaboración propia.

Por último, se encuentra la proximidad territorial. La proximidad puede medirse como porcentaje de operaciones dentro de un radio definido o como toneladas-kilómetro (y, en su caso, emisiones asociadas), con metodologías armonizables. Este indicador refleja eficiencia logística y anclaje territorial; no obstante, debe distinguirse del “arraigo territorial” entendido como exigencia de instalaciones previas, que puede vulnerar concurrencia si no está motivado y formulado de modo proporcionado (Smart Freight Centre, 2023; TARC Andalucía, 2019). Además, la proximidad no debe convertirse en un criterio rígido: puede compatibilizarse con operaciones más alejadas cuando mejoren la calidad de clasificación o reutilización, siempre que exista trazabilidad y verificación suficiente (WRAP, 2017; RREUSE, 2023c).

La Tabla 1 sintetiza estas dimensiones, sus posibles evidencias de verificación y ejemplos de traducción a pliegos (requisitos mínimos, adjudicación y condiciones de ejecución).

Estas propuestas ilustran de qué manera los indicadores de inserción laboral, reutilización, trazabilidad y proximidad pueden traducirse en cláusulas contractuales concretas. Su integración en los pliegos permite objetivar resultados, garantizar la verificabilidad y orientar la contratación pública hacia metas de circularidad e inclusión, evitando formulaciones genéricas y facilitando tanto la supervisión administrativa como la rendición de cuentas. El siguiente subapartado recoge algunos casos ilustrativos que permiten observar esta traducción de la teoría a la práctica en contextos diversos y con fórmulas contractuales distintas.

3.3. Experiencias y buenas prácticas en la contratación pública para la reutilización textil inclusiva

La economía social en el sector textil ha configurado un ecosistema que combina inclusión sociolaboral con resultados ambientales verificables. Sus principales fórmulas organizativas -empresas de inserción, centros especiales de empleo de iniciativa social y cooperativas de trabajo- actúan como infraestructura cívica para la recogida separada y la preparación para la reutilización de residuos textiles. La evidencia disponible muestra que estas prácticas generan impactos ambientales sustancialmente menores que la producción de prendas nuevas y, al mismo tiempo, empleo inclusivo propio de la economía social (Davister et al., 2004; FAEDEI, 2023; EEA, 2024).

Las empresas de inserción articulan actividad económica y acompañamiento formativo como puente hacia el empleo ordinario (Montiel Vargas, 2024), mientras que los centros especiales de empleo de iniciativa social ofrecen trabajo remunerado con apoyos, bajo principios de mayoría de capital no lucrativo y reinversión de benefi-

cios. Por su parte, numerosas cooperativas vinculadas históricamente a la confección han orientado su actividad hacia la preparación para la reutilización (reparación), la segunda mano y el upcycling, reforzando el arraigo territorial y la cooperación con los servicios sociales (Morales Gutiérrez, 1991; RREUSE, 2023a).

En términos de cadena de valor, estas entidades cubren eslabones que van desde la captación posconsumo y la clasificación hasta la limpieza, reparación y comercialización de segunda mano. Su inserción en redes europeas como RREUSE permite documentar impactos sociales y ambientales verificables -creación de empleo inclusivo, reducción de residuos y retención de valor en el territorio- mediante informes sectoriales y guías de gestión (RREUSE, 2023a, 2024).

Tabla 2.
Casos de representativos de contratación pública para la reutilización textil inclusiva en España

Territorio	Adjudicatario principal	Modalidad contractual	Elemento destacado
Catalunya	Solidança y Formació i Treball	Contrato reservado	Recogida y selección con sistema mixto (contenedores y domiciliaria).
Euskadi (Álava)	Koopera	Contrato reservado	Gestión de residuos textiles bajo cláusula de reserva.
Euskadi (Urola Kosta)	- (pliegos sucesivos)	Pliegos con cláusulas de reutilización	Certificados de entrega y memorias justificativas como control documental.
Castilla y León	UTE ECOCIRCULAR (Cáritas y San Juan de Dios)	Contrato reservado	Innovación tecnológica: 201 contenedores con sensores.
Comunitat Valenciana	Reciplana Recuperions	Contrato reservado	Reporting obligatorio y entrega en instalaciones autorizadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de documentación pública de los expedientes de contratación: Diputació de Barcelona (2022); Diputación Foral de Álava (2022); Mancomunidad Urola Kosta (2014a, 2014b, 2020); Ayuntamiento de Valladolid (2025); Ayuntamiento de Oropesa del Mar (2023).

Algunas experiencias internacionales, como Humana Nova en Croacia o Remake Textile en Suecia, muestran que es posible combinar clasificación de ropa usada, rediseño y upcycling, formación laboral e itinerarios de inserción financiados con fondos europeos, ofreciendo aprendizajes útiles para España (Interreg Europe, 2021). No

obstante, la expansión del fast fashion, los altos costes de la recogida puerta a puerta y la exigente labor manual de clasificación limitan la viabilidad económica, mientras que la falta de trazabilidad en las exportaciones hacia países fuera de la UE sigue siendo un reto (EEA, 2023, 2024).

El análisis de estas experiencias revela una correspondencia parcial con los indicadores definidos en el subapartado anterior. En inserción laboral, la reserva social asegura empleo inclusivo, pero los informes de redes y federaciones rara vez incluyen métricas operativas detalladas, como horas de inserción por tonelada o tasas de transición al empleo ordinario desagregadas por sexo y colectivo, pese a los avances en marcos internacionales (OECD, 2023; ENSIE, 2024). En reutilización, muchos pliegos se centran en la recogida y clasificación sin exigir porcentajes claros de productos que efectivamente logran una segunda vida, lo que dificulta validar beneficios ambientales; de ahí la recomendación de establecer objetivos separados y aprovechar marcos públicos recientes (Farrant et al., 2010; RREUSE, 2023; EEA, 2025). En trazabilidad, los controles documentales locales son un avance, pero su falta de interoperabilidad con estándares internacionales limita la alineación con instrumentos emergentes como el Pasaporte Digital de Producto (DPP). Finalmente, en proximidad territorial, los pliegos suelen invocar criterios de forma implícita, sin mediciones sistemáticas (p. ej., km·t o emisiones asociadas), a pesar de existir metodologías armonizadas como *ISO 14083* y el *GLEC Framework*, así como guías específicas para el textil (Smart Freight Centre, 2023).

En conjunto, los cinco casos convergen en un patrón claro: la reserva social y la trazabilidad se consolidan como mecanismos decisivos para articular objetivos sociales y ambientales, aunque difieren en su sofisticación técnica, escala territorial y densidad de seguimiento. La heterogeneidad de indicadores y la dependencia de la voluntad política local explican por qué aún no existe un marco nacional estable. A ello se suman las brechas métricas en reutilización efectiva y proximidad, así como el riesgo de que la presión por la eficiencia económica erosione los objetivos sociales si los contratos no incluyen condiciones de ejecución y auditorías proporcionadas (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2014a; OECD, 2024b).

De este modo, el potencial de la contratación pública para impulsar una economía circular inclusiva depende de avanzar en tres líneas: (i) homogeneizar indicadores verificables y comparables, respondiendo a las lagunas del sector textil; (ii) garantizar la interoperabilidad digital de los sistemas de trazabilidad, conectándolos con estándares internacionales y con los requisitos de datos del DPP; y (iii) integrar criterios de proximidad con métricas armonizadas, que eviten tanto el localismo ineficiente como la opacidad en los destinos. La consolidación de estas prácticas requiere, además, modular los incentivos económicos para que la competencia en precio

no desvirtúe los objetivos de inserción y circularidad, incorporando condiciones de ejecución y mecanismos de auditoría proporcionados.

Con todo ello, las iniciativas textiles de la economía social y las experiencias de contratación pública en España constituyen un laboratorio privilegiado para operacionalizar los indicadores sociales y ambientales discutidos en el subapartado 3.2. Sus logros son claros en materia de inclusión laboral y transparencia, pero sus limitaciones evidencian la urgencia de avanzar hacia métricas comunes, auditorías proporcionales y una gobernanza multinivel capaz de armonizar prácticas locales con los marcos regulatorios europeos. Ello plantea dilemas de gran calado que se abordarán en el siguiente subapartado: cómo escalar estos modelos sin diluir su carácter social, cómo equilibrar eficiencia económica e impacto inclusivo y cómo alinear la contratación pública con instrumentos como el Pasaporte Digital de Producto para sostener en el tiempo una circularidad textil inclusiva.

3.4. Los retos del sector de reutilización textil inclusiva y el papel de la contratación pública

La transición hacia modelos de reutilización textil inclusiva en Europa y en España atraviesa un momento decisivo, marcado por retos técnicos, normativos y económicos que cuestionan la sostenibilidad social de la circularidad. La entrada en vigor de nuevas obligaciones regulatorias -como la recogida separada de textiles, anticipada en España a diciembre de 2024, la inminente Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP) para el sector textil (Parlamento Europeo, 2025) y el Reglamento de Ecodiseño para Productos Sostenibles que incorpora el Pasaporte Digital de Producto (DPP) (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2024a)- está configurando un escenario en el que los operadores convencionales, con mayor capacidad financiera, tecnológica y logística, amenazan con desplazar a las entidades de economía social (EES) de espacios donde han sido pioneras, como la recogida, la preparación para la reutilización y la venta de segunda mano. El dilema no reside únicamente en la escala o la eficiencia técnica, sino en el modelo socioeconómico que se desea consolidar: mientras los grandes operadores ofrecen economías de escala y poder de mercado, las EES aportan inclusión laboral, trazabilidad de los flujos y beneficios ambientales y territoriales (EEA, 2024; RREUSE, 2021).

La forma en que se diseñe la RAP será determinante. Si los esquemas se limitan a premiar el volumen tratado, existe un riesgo elevado de que se prioricen el reciclaje y la exportación de bajo valor en detrimento de la reutilización efectiva y la inserción laboral. La literatura técnica advierte que, sin métricas claras de trazabilidad, calidad

de la reutilización y empleo inclusivo, las EES pueden quedar relegadas a segmentos residuales de la cadena de valor (Brown & Börkey, 2024; RREUSE & Municipal Waste Europe, 2024). En este contexto, el riesgo de un desalojo competitivo no es hipotético: la experiencia demuestra que la ausencia de salvaguardas sociales en los esquemas de RAP tiende a favorecer a los operadores de mayor escala y a invisibilizar el valor social añadido de las EES (Changing Markets Foundation et al., 2023).

La contratación pública se presenta como un instrumento decisivo para corregir estas dinámicas, pero muestra importantes debilidades. A nivel europeo, se ha constatado una disminución de la competencia en licitaciones y una creciente frecuencia de adjudicaciones con un único ofertante, mientras que en España más del 40 % de los contratos se resuelven sin concurrencia real (European Court of Auditors, 2023; OIReScon, 2024). Además, la ausencia de indicadores homogéneos dificulta evaluar si los contratos efectivamente generan reutilización de calidad, trazabilidad verificable o inserción laboral. Aunque algunas guías avanzadas, como la de la Agència de Residus de Catalunya, introducen criterios de reporte y control exhaustivo de destinos finales, en muchos territorios prevalecen pliegos genéricos centrados en el precio o en requisitos ambientales parciales, lo que coloca a las EES en una posición de mayor vulnerabilidad (Agència de Residus de Catalunya, 2024).

Las experiencias comparadas muestran hasta qué punto el diseño de los pliegos condiciona el reparto de poder en el sector. En España, casos como Oropesa del Mar o la Diputación Foral de Álava han reservado contratos a empresas de inserción y centros especiales de empleo de iniciativa social, blindando así la dimensión inclusiva en la gestión textil (Ayuntamiento de Oropesa del Mar, 2023; Diputación Foral de Álava, 2022). En contraste, iniciativas internacionales como la del Ministerio de Defensa de los Países Bajos, centradas casi exclusivamente en fibras recicladas y reducción de emisiones, revelan cómo un enfoque ambiental parcial puede marginar las dimensiones sociales (ICLEI-Procura+, 2018). Estas divergencias evidencian que la contratación pública puede ser tanto palanca de consolidación para las EES como mecanismo de desplazamiento si no reconoce explícitamente su valor añadido.

A ello se suma el reto de la política de producto. El Reglamento de Ecodiseño y el DPP prometen mayor transparencia y reducción del *greenwashing* al exigir información estandarizada sobre composición, reparabilidad y circularidad. Sin embargo, la adaptación a estos instrumentos digitales implica costes que las grandes empresas pueden absorber más fácilmente, mientras que las EES y las pymes corren el riesgo de ser excluidas si no se prevén periodos transitorios o apoyos específicos (Comisión Europea, 2025a; Büchel & Neligan, 2025). En este sentido, la dicotomía entre proximidad y escala atraviesa al sector: la escala facilita inversiones en digitalización y clasificación avanzada, pero la proximidad asegura valor territorial, empleo inclusivo

y aceptación social. El equilibrio entre ambas dimensiones es frágil, y la contratación pública debería garantizarlo incorporando cláusulas que reconozcan explícitamente el valor social añadido de la proximidad, en lugar de limitarse a premiar reducciones de precio o toneladas tratadas (Comisión Europea, 2021b).

En última instancia, el dilema central del sector no es solo cómo aumentar volúmenes de recogida o mejorar la eficiencia técnica de los flujos, sino cómo asegurar que la transición hacia la circularidad textil preserve y amplifique el valor social diferencial de las EES. Si regulación y contratación pública no equilibran adecuadamente las dimensiones económicas, ambientales y sociales, se corre el riesgo de que las EES sean desplazadas del ámbito en el que han demostrado ser más innovadoras y eficaces: la reutilización textil. Ello supondría no solo una pérdida de capacidad inclusiva, sino también un retroceso en la construcción de una economía circular justa y anclada en el territorio.

4. Conclusiones

La investigación demuestra que la contratación pública se ha convertido en un vector determinante para orientar el sector textil hacia un modelo de economía circular inclusiva. Lejos de ser un mero instrumento administrativo, constituye hoy una auténtica política de transición capaz de transformar cadenas de valor enteras. Los marcos normativos europeos y españoles ofrecen ya un repertorio suficiente de herramientas jurídicas -desde las cláusulas ambientales y sociales hasta las reservas de mercado, pasando por el Pasaporte Digital de Producto (DPP) y la responsabilidad ampliada del productor (RAP)- para trasladar objetivos de sostenibilidad e inclusión a resultados verificables en los contratos. La cuestión crítica ya no es tanto la existencia de instrumentos, sino su uso riguroso, medible y coherente con los principios de igualdad, proporcionalidad y transparencia.

Las evidencias analizadas confirman que las entidades de la economía social ocupan un lugar primordial en este proceso. Han demostrado capacidad para convertir la recogida y reutilización de textiles en un motor de inclusión laboral, cohesión territorial y legitimación ciudadana de las políticas de circularidad. Su contribución va más allá de lo ambiental: aportan un valor social diferencial que el mercado convencional, orientado a la escala y la eficiencia económica, no está en condiciones de reproducir. En este sentido, ignorar o marginar a estas entidades equivaldría a perder un capital social acumulado durante décadas y a debilitar los cimientos de una transición justa.

Sin embargo, los retos son significativos. La implantación de la RAP y del Reglamento de Ecodiseño introduce un riesgo de desalojo competitivo en favor de grandes operadores con mayor capacidad tecnológica y financiera. Si los esquemas de financiación se diseñan únicamente en torno al volumen tratado, se corre el peligro de favorecer el reciclaje y la exportación opaca frente a la reutilización efectiva y la inserción laboral. De igual modo, la digitalización asociada al DPP puede convertirse en una barrera de entrada para pequeñas entidades si no se acompañan medidas de apoyo, interoperabilidad y escalabilidad proporcionadas.

En el plano operativo, persiste una carencia estructural: la falta de indicadores homogéneos, verificables e interoperables que permitan medir con precisión el valor añadido de la reutilización inclusiva. Sin métricas claras sobre inserción laboral, trazabilidad digital, reutilización efectiva y proximidad territorial, los contratos corren el riesgo de diluir los objetivos sociales y ambientales en cláusulas genéricas centradas en el precio. Esta laguna explica la heterogeneidad de prácticas locales y la dificultad de consolidar un marco nacional estable. Profesionalizar la contratación pública, armonizar indicadores y establecer mecanismos de auditoría proporcionados resulta imprescindible para garantizar transparencia y rendición de cuentas.

Las experiencias comparadas, tanto nacionales como internacionales, muestran que el diseño de los pliegos no es neutro, sino que condiciona la distribución del poder en el sector. Allí donde se han incorporado cláusulas de reserva, indicadores de reutilización verificables o sistemas de trazabilidad robustos, las entidades de economía social han podido consolidar su función estratégica. Allí donde se han priorizado criterios de precio o indicadores ambientales parciales, en cambio, se ha debilitado la dimensión inclusiva y se ha favorecido la concentración del mercado.

En definitiva, la contratación pública puede inclinar la balanza entre dos futuros posibles. Uno, dominado por grandes operadores en el que la circularidad se reduzca a un reciclaje de gran escala con impactos sociales limitados. Otro, sustentado en un modelo de reutilización inclusiva, que combine reducción efectiva de residuos, generación de empleo protegido y de inserción, y fortalecimiento de los tejidos económicos locales. La orientación que adopten las políticas y los pliegos de contratación será decisiva: de ella depende que la transición textil en Europa y en España se configure como un mero ajuste de mercado o como una auténtica estrategia de sostenibilidad que integre, de manera inseparable, objetivos ambientales y sociales.

Bibliografía

- AERESS. (2024, 14 de marzo). *Reducir los residuos textiles en Europa*.
<https://aeress.org/reducir-los-residuos-textiles-en-europa/>
- Agència de Residus de Catalunya. (2024, abril). *Guia tècnica per a la contractació del servei de recollida i gestió de residus tèxtils*.
https://residus.gencat.cat/web/.content/home/lagencia/publicacions/prevenio/Guia_contractacio_servei_recollida_gestio_RESIDUS_TEXTILS.pdf
- Albizzati, Paola Federica, Antonopoulos, Ioannis, Caro, Dario, Cristobal García, Jorge, Egle, Lukas, Gaudillat, Pierre, Manfredi, Simone, Marschinski, Robert, Martínez Turegano, David, Pierri, Erika, Saveyn, Hans, Tonini, Davide y Foster, Gillian (2023). *Development of an EU harmonised model for separate municipal waste collection and related policy support: Literature review*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/158073>
- Ayuntamiento de Baza. (2024). *Autorización del uso de la vía pública con la instalación de contenedores que den soporte al servicio de recuperación de ropa usada y aceite doméstico*. Plataforma de Contratación del Sector Público.
https://contrataciondelestado.es/wps/portal/%21ut/p/b0/DcqxCoAgEADQT7ohaggcHErHoqByiUOILk-TkL6_xgcPDKxgEr50YKE7If_enPeZKYXW-YLMfmeyVND-ARYWYmH1L8Om8nydfQhTg7UeH30PlaqlEJBjLB8YRayE/
- Ayuntamiento de Leganés. (2024). *Pliego de prescripciones técnicas. Servicio de recogida selectiva y gestión de ropa usada y otros residuos textiles*. Plataforma de Contratación del Sector Público.
https://contrataciondelestado.es/wps/portal/%21ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0x-PLMnMz0vMAfljU1JTC3Iy87KtUlJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQj09wLLRyrvH2StT1zff1zHCMqXfyzym1t9Qtycx0B7bTAdg%21%21/
- Ayuntamiento de Oropesa del Mar. (2023). *Contrato de servicio de recogida, transporte y gestión de ropa usada, calzado y textil en contenedores viarios de Oropesa del Mar (Castellón), reservada a CEE de iniciativa social y/o empresas de inserción*. Plataforma de Contratación del Sector Público.
https://contrataciondelestado.es/wps/portal/%21ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0x-PLMnMz0vMAfljU1JTC3Iy87KtUlJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQjK4uCTQ1cTb0Sc9JDCyN8Lc3Cg0vCHG1t9Qtycx0Bs-0Br3g%21%21/

- Ayuntamiento de Puerto Real. (2024). *Servicio de recogida y tratamiento de residuos textiles y calzado*. Plataforma de Contratación del Sector Público.
https://contrataciondelestado.es/wps/portal/%21ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0x-PLMnMz0vMAfljU1JTC3Iy87KtUlJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcoDqwsPLs9yzwvOLVA0MDTyCvMotQlzzAm1t9Qtycx0B-Tu5I5A%21%21/
- Ayuntamiento de Valladolid. (2025). *Anuncio de formalización de contrato SPSC-SE 22/2024: Recogida selectiva de la fracción textil (contrato reservado)*. Plataforma de Contratación del Sector Público.
<https://contrataciondelestado.es/FileSystem/servlet/GetDocumentByIdServlet?-DocumentIdParam=AibYaPtZqGe9dn%2BTMGvHYYLfkYdmJuAhCtnP6o-jI%2FInkqfInkUaufmChw74Kl0FpzlCmYgKWqJMT5DI7e6EjUls58JXOTd-vqw8kEAHp%2FS6fDdQD9RyhUmzT4jZ2In4zL&cifrado=QUC1GjXXSi-LkydRHJBmbpw%3D%3D>
- Bel, Jean-Benoît (2023). *Recommendations and good practices for local used textile management: Study report*. ACR+.
https://www.acrplus.org/media/origin/images/technical-reports/2023_ACR_ES__Recommendations_Good_Practices_Used_Textiles.pdf
- Brown, Andrew & Börkey, Peter (2024). Extended producer responsibility in the garments sector. *OECD Environment Working Papers*, No. 253, OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/8ee5adb2-en>
- Büchel, Jan & Neligan, Adriana (2025). Digital product passport: Finding the right balance between transparency for circularity and added red tape. *Intereconomics*, 60(3), 160-164. <https://doi.org/10.2478/ie-2025-0031>
- Changing Markets Foundation, Ecopreneur, En Mode Climat, Environmental Coalition on Standards, European Environmental Bureau, Fédération de la Mode circulaire, Impact France, Plastics Change, Recycling Network Benelux, RREUSE y Zero Waste Europe. (2023). *Joint statement on extended producer responsibility for textiles*.
<https://zerowasteeurope.eu/library/joint-statement-on-extended-producer-responsibility-for-textiles/>
- Ciechelska, Agnieszka, Matel, Anna, Poskrobko, Tomasz y Sidorczuk-Pietraszko, Edyta (2023). Circular economy rebound effect in the context of second-hand clothing consumption. *Economics and Environment*, 87(4), 635, 1-20.
<https://doi.org/10.34659/eis.2023.87.4.635>

- Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y Dirección General de Mercado Interior y Servicios. (2011). *Adquisiciones sociales: Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas* (1ª ed.). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
<https://data.europa.eu/doi/10.2767/17682>
- Comisión Europea. (2016). *Buying Green! A handbook on green public procurement* (3rd ed.). Publications Office of the European Union.
<https://doi.org/10.2779/837689>
- Comisión Europea. (2017a). *Making public procurement work in and for Europe* (COM(2017) 572 final).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017DC0572>
- Comisión Europea. (2017b). *EU green public procurement criteria for textile products and services* (SWD(2017) 231 final).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017SC0231>
- Comisión Europea. (2019). *El Pacto Verde Europeo* (COM(2019) 640 final, 11.12.2019).
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?format=PDF&uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1
- Comisión Europea. (2020). *Un nuevo Plan de Acción para la Economía Circular. Por una Europa más limpia y más competitiva* (COM(2020) 98 final, 11.3.2020).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0098>
- Comisión Europea. (2021a). *Aviso de la Comisión: Buying Social - A guide to taking account of social considerations in public procurement* (2nd ed.) (2021/C 237/01). Diario Oficial de la Unión Europea, C 237.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021XC0618%2801%29>
- Comisión Europea. (2021b). *Building an economy that works for people: An action plan for the social economy* (COM(2021) 778 final).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/PIN/?uri=CELEX:52021DC0778>
- Comisión Europea. (2021c). *Buying Social - A guide to taking account of social considerations in public procurement* (2nd ed.). Publications Office of the European Union.
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/47c69b3a-cfcf-11eb-ac72-01aa75ed71a1>
- Comisión Europea. (2022a). *Hacer que los productos sostenibles sean la norma* (COM(2022) 140 final).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022DC0140>

- Comisión Europea. (2022b). *Estrategia de la UE para unos textiles sostenibles y circulares* (COM(2022) 141 final).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022DC0141>
- Comisión Europea. (2023a). *Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos* (COM(2023) 420 final, 5.7.2023).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023PC0420>
- Comisión Europea. (2023b). *Public procurement: new community platform to connect public buyers in the EU*.
https://single-market-economy.ec.europa.eu/public-procurement/news/public-procurement-new-community-platform-connect-public-buyers-eu-2023-04-19_en
- Comisión Europea. (2023c). *Transition pathway for the textiles ecosystem* (ET-03-23-223). Publications Office of the European Union.
<https://doi.org/10.2873/86186>
- Comisión Europea. (2023d). *Big Buyers Working Together*. Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes. Recuperado de Public Buyers Community Platform:
<https://public-buyers-community.ec.europa.eu/about/big-buyers-working-together>
- Comisión Europea. (2024). *Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR): overview*.
https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/ecodesign-sustainable-products-regulation_en
- Comisión Europea. (2025a). *Ecodesign for Sustainable Products and Energy Labelling Working Plan 2025–2030* (COM(2025) 187 final, 16.4.2025).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52025DC0187>
- Comisión Europea. (2025b). *Practical guide for the use of the EU Ecolabel in the green public procurement*. Publications Office of the European Union.
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/24bbe297-320a-11f0-8a44-01aa75ed71a1>
- Comité Económico y Social Europeo. (2022). *Opinion on the EU strategy for sustainable and circular textiles* (CCMI/188 – EESC-2022-01663).
<https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/textile-strategy>
- Cristóbal García, Jorge, Pierri, Erika, Antonopoulos, Ioannis, Bruns, Hendrik, Foster, Gillian y Gaudillat, Pierre (2022). *Separate collection of municipal waste: Citizens' involvement and behavioural aspects*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/665482>

- Davister, Catherine, Defourny, Jacques y Grégoire, Olivier (2004). *Work Integration Social Enterprises in the European Union: An overview of existing models* (EMES Working Paper No. 04/04). EMES European Research Network.
<https://emes.net/publications/working-papers/work-integration-social-enterprises-in-the-european-union-an-overview-of-existing-models/>
- Diputació de Barcelona - CIDO. (2023). *Servei de recollida i selecció de roba usada, logística de contenidors i recollida a domicili a la ciutat de Barcelona*.
<https://cido.diba.cat/contractacio/13766938/servei-de-recollida-i-seleccio-de-roba-usada-logistica-de-contenidors-i-recollida-a-domicili-a-la-ciutat-de-barcelona-solucions-integrals-per-als-residus-sau-siresa>
- Diputación Foral de Álava. (2022). *Servicio de recogida y gestión de ropa, textiles usados y otras fracciones de residuos domésticos de pequeño tamaño generados en el Territorio Histórico de Álava*. Plataforma de Contratación del Sector Público.
https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink:detalle_licitacion&idEvl=cols0RFwyYKrz3GQd5r6SQ%3D%3D
- Dodd, Nicholas y de Oliveira Gama Caldas, Miguel Nuno (2017). *Revision of the EU Green Public Procurement (GPP) criteria for textile products and services: Technical report with final criteria* (EUR 28666 EN). Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/906174>
- European Court of Auditors. (2023). *Public procurement in the EU: Less competition for contracts awarded for works, goods and services in the 10 years up to 2021* (Special Report 28/2023). Publications Office of the European Union.
https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_EN.pdf
- European Environment Agency. (2023). *EU exports of used textiles in Europe's circular economy*.
<https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/eu-exports-of-used-textiles-in-europes-circular-economy>
- European Environment Agency. (2024). *Management of used and waste textiles in Europe's circular economy*.
<https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/management-of-used-and-waste-textiles-in-europes-circular-economy>
- European Environment Agency. (2025). *Circularity of the EU textiles value chain in numbers*.
<https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/circularity-of-the-eu-textiles-value-chain-in-numbers>
- European Network of Social Integration Enterprises. (2024). *2024 Impact-WISEs study results: Booklet*. <https://www.ensie.org/resources/impact-wises>

- European Parliamentary Research Service. (2024). *Digital product passport for the textile sector* (Study PE 757.808). European Parliament.
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2024\)757808](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2024)757808)
- Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción (2023). *Empresas de Inserción 2023: Impacto social y económico (Balance Social)*.
<https://faedei.org/documentacion/>
- Farrant, Laura, Olsen, Stig Irving y Wangel, Arne (2010). Environmental benefits from reusing clothes. *The International Journal of Life Cycle Assessment*, 15(7), 726-736. <https://doi.org/10.1007/s11367-010-0197-y>
- Gobierno de España. (2007). *Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción*. Boletín Oficial del Estado, 299.
<https://www.boe.es/eli/es/l/2007/12/13/44>
- Gobierno de España. (2011). *Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social*. Boletín Oficial del Estado, 76. <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/03/29/5>
- Gobierno de España. (2017). *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*. Boletín Oficial del Estado, 272.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>
- Gobierno de España. (2019). *Orden PCI/86/2019, de 31 de enero, por la que se publica el Plan de Contratación Pública Ecológica (2018-2025)*. Boletín Oficial del Estado, 30, 9572-9597. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-1394
- Gobierno de España. (2022). *Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular*. Boletín Oficial del Estado, 85.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-5809>
- Gobierno de España. (2025). *Resolución de 14 de enero de 2025, por la que se formula la declaración ambiental estratégica del “Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2024-2035”*. Boletín Oficial del Estado, 19, 9406-9439.
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-1118
- GS1. (2023). *GS1 EPCIS and CBV implementation guideline*.
<https://ref.gs1.org/guidelines/epcis-cbv/>
- ICLEI-Procura+. (2018). *Procuring textiles made from recycled fibres: Ministry of Defence of the Netherlands*.
https://procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Procuraplus_case_study_MODNL.pdf
- Interreg Europe. (2021). *Social Cooperative Humana Nova*.
<https://www.interregeurope.eu/good-practices/social-cooperative-humana-nova>
- Jousse, Adrien (Ed.). (2024). *DPP system roadmap*. CIRPASS Consortium.
<https://doi.org/10.5281/zenodo.11096973>

- Klooster, Astrid, Bellostas, Blanca Corona, Henry, Marvin & Shen, Li (2024). Do we save the environment by buying second-hand clothes? The environmental impacts of second-hand textile fashion and the influence of consumer choices. *Journal of Circular Economy*, 2(3). <https://doi.org/10.55845/ZZUG7076>
- Mancomunidad Urola Kosta. (2014a). *Pliego de Prescripciones Técnicas: Servicio de recogida selectiva y gestión de ropa usada y otros textiles (Exp. 2014IKIE0003)*. <https://www.urolakosta.eus/documents/378556/1492270/Plegu%2Bteknikoa%2Bcas.pdf/93ecb2ad-29ac-4a13-98fa-d8e5f73366e5>
- Mancomunidad Urola Kosta. (2014b). *Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares: Servicio de recogida selectiva y gestión de ropa usada y otros textiles (Exp. 2014IKIE0003)*. <https://www.urolakosta.eus/documents/378556/1492270/Plegu%2Badministratiboa%2Bcas.pdf/d104e098-226b-4643-a688-16c1065be54e>
- Mancomunidad Urola Kosta. (2020). *Memoria justificativa y pliegos (Expediente de contratación 2019IKIE0001/Resolución 7-7-2020)*. https://www.contratacion.euskadi.eus/webkpe00-kpeperfi/es/contenidos/anuncio_contratacion/expjaso30994/es_doc/adjuntos/memoria_justificativa1.pdf
- Morales Gutiérrez, Ana Cristina (1991). Cooperativas de trabajo y descentralización productiva: El caso de la confección textil. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 10, 121-135.
- OECD/European Commission. (2022). *Policy brief on making the most of the social economy's contribution to the circular economy*, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers, No. 2022/01, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e9eea313-en>
- OECD. (2023). *Policy Guide on Social Impact Measurement for the Social and Solidarity Economy*, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/270c7194-en>
- OECD. (2024a). *Measure, Manage and Maximise Your Impact: A Guide for the Social Economy*, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/2238c1f1-en>
- OECD. (2024b). *Monitoring progress towards a resource-efficient and circular economy*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/3b644b83-en>
- Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. (2024). *Informe especial de supervisión relativo a la contratación estratégica en 2023*. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informes-especiales-supervision/ies-contratacion-estrategica2023.pdf>

- Parlamento Europeo. (2025). *Parliament adopts new EU rules to reduce textile and food waste*.
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20250905IPR30172/parliament-adopts-new-eu-rules-to-reduce-textile-and-food-waste>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2008, 22 de noviembre). *Directiva 2008/98/CE sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 312, 3-30.
<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/98/oj/eng>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2011, 18 de octubre). *Reglamento (UE) n.º 1007/2011 sobre las denominaciones de las fibras textiles y el etiquetado y marcado de la composición en fibras de los productos textiles*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 272, 1-64.
<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2011/1007/oj/eng>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2014a, 28 de marzo). *Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 94, 1-64.
<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj/eng>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2014b, 28 de marzo). *Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 94, 65-242.
<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj/eng>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2014c, 28 de marzo). *Directiva 2014/25/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*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 94, 243-374.
<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj/eng>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2018, 14 de junio). *Directiva (UE) 2018/851 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 150, 109-140.
<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/851/oj/eng>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024a, 6 de marzo). *Directiva (UE) 2024/825 por la que se modifican las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE para empoderar a los consumidores en la transición ecológica*. Diario Oficial de la Unión Europea, L. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/825/oj/eng>

- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024b, 10 de julio). *Directiva (UE) 2024/1799 sobre normas comunes para promover la reparación de bienes y por la que se modifican el Reglamento (UE) 2017/2394 y las Directivas (UE) 2019/771 y (UE) 2020/1828*. Diario Oficial de la Unión Europea, L.
<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1799/oj/eng>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024c, 30 de abril). *Reglamento (UE) 2024/1157 sobre los traslados de residuos, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1257/2013 y (UE) 2020/1056 y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1013/2006*. Diario Oficial de la Unión Europea, L.
<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1157/oj/eng>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024d, 28 de junio). *Reglamento (UE) 2024/1781 por el que se establece un marco para fijar requisitos de ecodiseño para productos sostenibles (ESPR) y se derogan/actualizan actos conexos*. Diario Oficial de la Unión Europea, L.
<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1781/oj/eng>
- RREUSE. (2021, 13 april). *Job creation in the re-use sector: Data insights from social enterprises*.
<https://www.rreuse.org/publications/job-creation-in-the-re-use-sector-data-insights-from-social-enterprises>
- RREUSE. (2023a, 17 april). *Buying social and green from social enterprises: Updated position paper on the Public Procurement Directive 2014/24*.
<https://www.rreuse.org/publications/buying-social-and-green-from-social-enterprises-rreuse-updated-position-paper-on-the-public-procur>
- RREUSE. (2023b, 22 november). *RREUSE's feedback to the 2023 targeted revision of the Waste Framework Directive*.
<https://www.rreuse.org/publications/rreuse-s-feedback-to-the-2023-targeted-revision-of-the-waste-framework-directive>
- RREUSE. (2023c, 3 april). *Valorising used textiles locally through re-use and recycling activities: The contribution of social enterprises*.
<https://www.rreuse.org/publications/valorising-used-textiles-locally-through-re-use-and-recycling-activities-the-contribution-of-social>
- RREUSE. (2024, 4 october). *The digital era of social enterprises: Trends, opportunities and future roadmap*.
<https://www.rreuse.org/publications/the-digital-era-of-social-enterprises-trends-opportunities-and-future-roadmap>

- RREUSE y Municipal Waste Europe. (2024, 3 april). *Extended producer responsibility for textiles: Joint position paper*.
<https://www.rreuse.org/publications/joint-position-paper-on-extended-producer-responsibility-epr-for-textiles>
- Sandin, Gustav & Peters, Gregory M. (2018). Environmental impact of textile reuse and recycling-A review. *Journal of Cleaner Production*, 184, 353-365.
<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.02.266>
- Smart Freight Centre. (2023). *Global Logistics Emissions Council (GLEC) Framework v3.0: Guidance for logistics emissions accounting and reporting*.
https://smart-freight-centremedia.s3.amazonaws.com/documents/GLEC_FRAMEWORK_v3_UPDATED_13_12_23.pdf
- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2019). *Resolución nº 1477/2019 (Recurso nº 1333/2019)*. Ministerio de Hacienda, Madrid.
- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2022). *Resolución nº 1111/2022 (Recurso nº 842/2022)*. Ministerio de Hacienda, Madrid.
- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2023). *Resolución nº 602/2023 (Recurso nº 330/2023)*. Ministerio de Hacienda, Madrid.
- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2024a). *Resolución nº 793/2024 (Recurso nº 359/2024)*. Ministerio de Hacienda, Madrid.
- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2024b). *Resolución nº 989/2024 (Recurso nº 810/2024)*. Ministerio de Hacienda, Madrid.
- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2025a, 7 de febrero). *Resolución nº 182/2025 (Recurso nº 1677/2024)*. Ministerio de Hacienda, Madrid.
- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2025b). *Resolución nº 461/2025 (Recurso nº 189/2025)*. Ministerio de Hacienda, Madrid.
- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2025c). *Resolución nº 42/2025 (Recurso nº 1589/2024, C. A. Principado de Asturias 76/2024)*. Ministerio de Hacienda, Madrid.
- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2025d). *Resolución nº 177/2025 (Recurso nº 1660/2024, C. A. Región de Murcia 102/2024)*. Ministerio de Hacienda, Madrid.
- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2025e). *Resolución nº 241/2025 (Recurso nº 1683/2024 - VAL 361/2024)*. Ministerio de Hacienda, Madrid.
- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2025f). *Resolución nº 540/2025 (Recurso nº 254/2025)*. Ministerio de Hacienda, Madrid.
- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2025g). *Resolución nº 123/2025 (Recurso nº 1624/2024)*. Ministerio de Hacienda, Madrid.

- Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (2019). *Resolución 53/2019, de 6 de febrero, sobre los pliegos del contrato de «Servicio de mantenimiento integral de equipamiento de alta tecnología del Hospital Universitario Fundación Alcorcón, cinco lotes (PA 35/18)»*.
- Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (2024). *Resolución 109/2024, de 14 de marzo (Recurso 82/2024), sobre el contrato de «Servicios de actividades deportivas y socorristas para el complejo Prado Real de Soto del Real»*
- Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (2019). *Resolución 53/2019, de 27 de febrero, recurso especial en materia de contratación n.º 338/2018, interpuesto por SMS 91, S.L. contra el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de «Prestación de los servicios postales del Excmo. Ayuntamiento de Algeciras»*
- Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (2019). *Resolución 257/2019, de 9 de agosto, recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio contra los pliegos del contrato de «Prestación del servicio de ayuda a domicilio» del Ayuntamiento de Bollullos de la Mitación (Sevilla)*.
- Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (2024). *Resolución 63/2024, de 1 de febrero, sobre el contrato de «Servicio de operación y supervisión de Salud Responde»*
- Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (2018). *Resolució 86/2018, de 16 de maig, recurs especial en matèria de contractació interposat per 3CS CAMBIOS ESTRATÉGICOS, SL contra l'anunci i els plecs del contracte de «servei de producció i logística per a la multiconsulta ciutadana, prevista a Barcelona per al 2018 (exp. 17005569)»*
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2002). *Asunto C-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab c. Helsingin kaupunki y HKL-Bussiliikenne*. ECLI:EU:C:2002:495. <https://e-justice.europa.eu/ecli/ECLI:EU:C:2002:495>
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2003). *Asunto C-448/01, EVN AG y Wienstrom GmbH c. Republik Österreich*. ECLI:EU:C:2003:651.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2012). *Asunto C-368/10, Comisión c. Países Bajos («Dutch Coffee»)*. ECLI:EU:C:2012:284.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2015). *Asunto C-115/14, RegioPost GmbH & Co. KG c. Stadt Landau in der Pfalz*. ECLI:EU:C:2015:760.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2021). *Asunto C-598/19, Conacee (sobre art. 20 de la Directiva 2014/24/UE)*. ECLI:EU:C:2021:231.
- Tribunal Supremo. (2021). *Sentencia nº 1447/2021*. ECLI:ES:TS:2021:4631.

United Nations Economic Commission for Europe. (2022). *Recommendation No. 46: Enhancing traceability and transparency of sustainable value chains in the garment and footwear sector (ECE/TRADE/463)*.

<https://unece.org/trade/publications/recommendation-no46-enhancing-traceability-and-transparency-sustainable-value>

WRAP. (2017). *Valuing our clothes: The cost of UK fashion*.

https://www.wrap.org.uk/sites/files/wrap/valuing-our-clothes-the-cost-of-uk-fashion_WRAP.pdf

EL PLAN DE PREVENCIÓN DE PÉRDIDAS Y DESPERDICIO ALIMENTARIO: NUEVO DEBER PARA LAS COOPERATIVAS AGROALIMENTARIAS

THE FOOD LOSS AND WASTE PREVENTION PLAN: A NEW OBLIGATION FOR AGRI-FOOD COOPERATIVES

Anna García Companys

Profesora Lectora Derecho Mercantil

Universidad de Lleida

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9186-6421>

RESUMEN

La Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario impone a los agentes de la cadena alimentaria el deber de elaborar un Plan para la Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario. Dado que esta obligación afecta a todas las cooperativas agroalimentarias que no tengan la condición de microempresa, resulta fundamental analizar sus implicaciones tanto para estas entidades como para sus miembros. Lejos de ser meros destinatarios pasivos de las decisiones de los órganos sociales, los socios son actores clave cuya participación resulta esencial para identificar los puntos críticos de pérdida y garantizar la eficacia de las medidas adoptadas. Por ello, el trabajo postula su implicación activa tanto en la formulación del Plan como en su implementación en las explotaciones, y propone medidas concretas para dar una respuesta apropiada y sostenible a las exigencias legales.

PALABRAS CLAVE: Alimentos, pérdidas, obligación legal, estatutos, compromiso socios, cumplimiento normativo.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: García Companys, Anna (2026). El plan de prevención de pérdidas y desperdicio alimentario: nuevo deber para las cooperativas agroalimentarias, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (50), 177–207. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.50.32937>

ABSTRACT

Law 1/2025, of 1 April, on the Prevention of Food Loss and Waste imposes on food chain operators the obligation to develop a Plan for the Prevention and Reduction of Food Loss and Waste. Since this requirement applies to all agri-food cooperatives that do not qualify as microenterprises, it is essential to assess its implications not only for these entities but also for their members. Far from being mere passive recipients of decisions adopted by the cooperative's governing bodies, members are key actors whose participation is essential for identifying critical loss points along the supply chain and ensuring the effectiveness of the measures adopted. For this reason, the article advocates for the active involvement of members both in the formulation of the Plan and in its implementation on their own holdings and proposes concrete measures to provide an appropriate and sustainable response to the legal requirements.

KEYWORDS: Food, losses, legal obligation, bylaws, partner commitment, compliance.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: Q01, Q18, L31, M14.

EXPANDED ABSTRACT

Law 1/2025, of 1 April, on the Prevention of Food Loss and Waste (*Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario*, hereinafter LPPDA) represents a significant regulatory milestone in Spain's efforts to combat food waste. For the first time at national level, the law imposes a binding obligation on all food chain operators, including agri-food cooperatives that do not qualify as microenterprises, to develop and implement a Plan for the Prevention and Reduction of Food Loss and Waste (PPRPDA). This article analyses the legal regime, focusing on the implications for cooperative entities and the role that their members must play in ensuring effective compliance.

The LPPDA responds to international commitments, in particular Sustainable Development Goal 12.3, which targets the reduction of food losses along production and supply chains. It also aligns with EU Directive 2018/851 on waste, which requires Member States to report food waste data across different supply chain links. At the European level, several countries had already developed national strategies and action plans for food waste reduction prior to the Spanish law. Within Spain, various autonomous communities had already enacted relevant legislation. The LPPDA now generalises certain obligations that previously existed only at regional level, extending them across the entire national territory and conferring on them a binding, enforceable character.

Prior to Law 1/2025, food waste prevention plans had primarily been encouraged through non-binding guidance documents, such as the 2019 guide published by the Catalan Department of Agriculture and the CREDA-IRTA-UPC, which outlined ten principles for the design and implementation of such a plan. The FAO's 2022 Code of Conduct for the Reduction of Food Loss and Waste similarly recommended that operators maintain records and implement preventive measures, but on a voluntary basis. The LPPDA transforms this soft-law framework into a hard legal obligation: failure to have a PPRPDA is classified as a serious infraction under Article 20.2.b)(1°), punishable by fines ranging from €2,001 to €60,000. Autonomous communities are empowered to impose higher penalties.

In this legal context, agri-food cooperatives are expressly recognised under Article 3(a) LPPDA as operators within the primary sector and agents of the food chain. The obligation applies to all such cooperatives that do not qualify as microenterprises (fewer than ten employees and annual turnover or balance sheet not exceeding €2 million). According to recent data from Cooperativas Agro-alimentarias de España (2023), approximately 38% of agri-food cooperatives qualify as microenterprises, meaning that the remaining 62% are subject to the obligation. This proportion is expected to increase as the ongoing trend towards cooperative integration (driven by Law 13/2013) continues to raise the average size of cooperative entities.

The LPPDA does not specify the internal procedure for adopting the PPRPDA. This article contends that, given the nature of cooperatives, responsibility for designing and approving the Plan should fall primarily on the governing board, as part of its ordinary management duties and in fulfilment of its duty of diligence. At the same time, since cooperative law limits management action to the general policy established by the general assembly, it is advisable for the assembly to first adopt a general policy aligned with the objectives of the LPPDA before the board proceeds to develop the Plan.

Crucially, cooperative members should not be regarded as mere passive recipients of institutional decisions. As the primary producers who carry out operations in the initial stages of the food chain, members are key actors whose active participation is indispensable for identifying critical loss points and ensuring that the measures adopted are genuinely effective. The democratic governance structure of cooperatives (based on the principle of *one member, one vote*) constitutes a structural advantage, as it enables inclusive and transparent decision-making that reflects the diverse realities of all members, facilitates the adoption of tailored solutions, and fosters a culture of shared responsibility.

To give legal force to member involvement, the article proposes the formal incorporation of new member obligations in the cooperative's statutes. This is in line with various cooperative laws, which provide that statutes must set out member rights and obligations. Statutory recognition would enable cooperatives to initiate internal disciplinary proceedings against members who fail to implement the required measures on their own holdings (for instance, by irrationally discarding part of their production) and to claim compensation for any resulting damages.

Turning to the formal requirements, although the LPPDA does not expressly require the Plan to be in writing, this is considered implicit, as only a documented instrument can demonstrate compliance. The article recommends integrating the PPRPDA into the cooperative's broader compliance programme, understood as the set of internal norms, processes, and controls designed to ensure adherence to applicable law across all legal domains. Where cooperatives are subject to Law 2/2023 on whistleblower protection (applicable to entities with 50 or more employees), failure to maintain a PPRPDA could be reported through the internal reporting channel, given its classification as a serious infraction.

Beyond its formal aspects, the Plan must be tailored to each cooperative's specific reality. It should not be a generic or replicated document, but rather a customised instrument that reflects the nature of the products handled (agricultural or livestock), the specific activities carried out, and the points in the production chain where losses are most likely to occur.

Regarding the content of the Plan, it must implement the hierarchy of priorities set out in Article 5 LPPDA, which establishes the following descending order of preferred actions when food surpluses cannot be prevented: (1) transformation into other products fit for human consumption; (2) donation and redistribution; (3) use as animal feed or for the manufacture of feed; (4) use as by-products in other industries; and (5) composting and energy recovery. Operators may deviate from this hierarchy if justified by technical feasibility, food safety, economic viability, or environmental protection considerations. In this connection, the article also highlights the potential of inter-cooperative agreements as a mechanism for channelling food surpluses along the hierarchy, enabling cooperatives and their members to collaborate in directing excess production toward any of the priority uses without establishing more complex legal structures such as mergers or second-degree cooperatives.

The obligation to have a PPRPDA became enforceable on 2 April 2026, one year after the law's publication. From that date, all non-microenterprise agri-food cooperatives must have a compliant Plan in place. The article notes an asymmetry in sanction regimes across different legal frameworks: Catalan law also penalises defective plans and non-implementation, whereas the national law only explicitly penalises the absence of a plan. This gap may limit the effectiveness of enforcement in practice.

In conclusion, the PPRPDA should not be treated as a bureaucratic formality, but as a strategic instrument capable of generating tangible benefits: identifying avoidable losses, improving economic margins, optimising the use of inputs, and enhancing the cooperative's reputation. The associative and democratic nature of agri-food cooperatives places them in a privileged position to mobilise their members toward sustainable and responsible food production practices. Ultimately, both legal compliance and practical effectiveness depend not merely on the existence of the document, but on the genuine commitment of cooperatives and their members to reducing food loss at every stage of the supply chain.

SUMARIO

1. Introducción. 2. Antecedentes normativos. 3. El Plan de Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicio Alimentario (PPRPDA). 4. Las cooperativas agroalimentarias como sujetos obligados a tener el PPRPDA. 5. Aprobación del PPRPDA en las cooperativas agroalimentarias. 6. Régimen jurídico del PPRPDA. 6.1. Aspectos formales e incorporación del PPRPDA en el plan de cumplimiento. 6.2. Adaptación a la realidad de la cooperativa. 6.3. Contenido del Plan. 6.4. Breve alusión al papel de los acuerdos intercooperativos. 6.5. Consecuencias del incumplimiento. 6.6. Plazo para la adaptación. 7. Conclusiones. Bibliografía.

1. Introducción

El desperdicio de alimentos y la generación de residuos representan desafíos considerables generadores de importantes costes económicos, sociales y medioambientales. Sin ir más lejos, en la Unión Europea se generan anualmente más de 59 millones de toneladas de residuos alimentarios, lo que equivale aproximadamente a 132 kg/habitante (EUROSTAT, 2024) y entre el 14 % y un 30 % de los alimentos se pierde tras la cosecha y durante la venta minorista (FAO, 2019). La complejidad de los problemas mencionados aconsejan un abordaje integral que, cuando menos, incluya: 1º) Un marco legal sólido que promueva la reducción del desperdicio desde la producción primaria a lo largo de toda la cadena de suministro de alimentos (Evans & Nagele, 2018); 2º) Una serie de acciones e iniciativas dirigidas a lograr una economía circular que mejore la equidad social y la prosperidad económica (Urugo et al., 2024); 3º) Impulsar avances tecnológicos como sensores inteligentes, dispositivos del internet de las cosas, sistemas de refrigeración avanzados así como herramientas de análisis de datos y algoritmos de aprendizaje automático para predecir la demanda y gestionar el inventario de forma más eficiente; 4º) Incentivar cambios en los hábitos de comportamiento de los consumidores y del resto de agentes de la cadena; y, finalmente, 5º) Fomentar estrategias de colaboración entre gobiernos, organizaciones internacionales y actores locales para recopilar datos y desarrollar soluciones (Urugo et al., 2024).

No obstante el carácter multifactorial con el que debe atenderse el asunto del desperdicio alimentario, nuestro objetivo en este trabajo es centrar la atención en el plano normativo, y más concretamente en el análisis de las novedades introducidas por la *Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario* (en adelante, “Ley 1/2025” o “LPPDA”) norma de carácter estatal, cuya finalidad es, precisamente, prevenir y reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria.

2. Antecedentes normativos

La aludida norma implementa diversas medidas para mitigar los efectos negativos del desperdicio alimentario, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, en particular, el número 12 de “*Producción y consumo responsables*” en su meta 12.3, relativa a la reducción de las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha (Asamblea General Naciones Unidas, 2015). Asimismo, el texto legislativo se alinea a lo dispuesto en la *Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos*, que exige que los estados miembros comiencen a reportar en los próximos años datos de las pérdidas y desperdicios alimentarios generados en los diferentes eslabones, pasando de esta forma a la acción tras años de implementación de distintas estrategias en materia de despilfarro de alimentos (Salamero, 2020).

En este contexto, diversos países europeos han venido desarrollando líneas de actuación y planes orientados a la prevención del desperdicio alimentario y a la reducción de las pérdidas, así como guías específicas enfocadas a distintos sectores. Paralelamente, instituciones europeas han complementado estos marcos nacionales con la elaboración de directrices, recomendaciones y medidas concretas para facilitar a los actores implicados su implementación. Como ejemplos destacables, cabe mencionar que en 2019 Croacia adoptó un *Plan de prevención y reducción del desperdicio de alimentos*. En Francia, destacan iniciativas como el *Programa Nacional de Alimentos*, que incluye una estrategia específica para la reducción del desperdicio en 2019 así como el *Pacto Nacional contra el Desperdicio de Alimentos 2017-2020*. Por su parte, Alemania aprobó en 2019 su *Estrategia Nacional para la Reducción del Desperdicio de Alimentos*, mientras que Portugal cuenta con una *Estrategia Nacional y Plan de Acción para Combatir el Desperdicio de Alimentos*, en vigor desde 2018. En Escocia, el *Plan de Acción para la Reducción del Desperdicio de Alimentos hasta 2025* (adoptado en 2019) recoge medidas específicas orientadas a una economía circular. Suecia presentó en 2018 el plan *Más para hacer más*, una hoja de ruta con horizonte 2030 para avanzar en la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos. También se han editado guías prácticas específicas para distintos sectores, como el minorista, la hostelería, la educación o la producción agroalimentaria, con ejemplos destacados en Francia, Suecia, Croacia (Comisión Europea, s.f.). Todo ello ha contribuido a generar el contexto propicio para impulsar un nuevo marco normativo a nivel estatal.

En este marco comparado, en España, la lucha contra el desperdicio alimentario se ha consolidado en los últimos años como una prioridad en las políticas públicas, y muchas comunidades autónomas han ido incorporando medidas específicas para

reducir la pérdida de alimentos en distintos ámbitos, etapas y enfoques, por lo que la LPDA no es la única norma que regula el fenómeno de las pérdidas y desperdicio de alimentos, aunque sí que generaliza ciertas obligaciones antes previstas únicamente en normas autonómicas. Un ejemplo paradigmático de regulación en esta materia lo encontramos en Cataluña, donde se han promulgado diversas normas con incidencia directa en la prevención del despilfarro alimentario. En primer lugar, la *Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático*, ya exigía en su artículo 14 que las medidas adoptadas en los sectores de agricultura y ganadería se orientaran a la reducción de las emisiones, el consumo de recursos y el desperdicio alimentario. Ese mismo año, la *Ley 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias* incorporó en su disposición adicional quinta un compromiso explícito con la lucha contra el desperdicio alimentario y con el aprovechamiento de excedentes. Aunque existan estos antecedentes, el texto de mayor relevancia del legislador catalán en este campo fue la *Ley 3/2020, de 11 de marzo, de prevención de las pérdidas y despilfarros alimentarios*, cuyo objetivo principal era prevenir las pérdidas y el despilfarro alimentario, así como aumentar el aprovechamiento y la valorización de los alimentos a lo largo de toda la cadena alimentaria. Como se verá, algunas de las obligaciones exigidas en esta norma han sido reafirmadas y ampliadas por la Ley 1/2025. Ahora bien, no solo el legislador catalán ha apostado por abordar esta materia por vía legislativa. En Castilla-La Mancha se promulgó la *Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras*, que reconoció, entre los nuevos derechos de la ciudadanía, el acceso a una soberanía alimentaria y un consumo responsable. También debemos aludir al *Decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla-La Mancha*, cuyo objeto era regular la reducción eficiente del desperdicio alimentario y promover el aprovechamiento de alimentos para su redistribución con la máxima garantía para la salud, en el marco de la economía circular. En Galicia, la *Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados*, encomendaba en su artículo 45 a la administración autonómica para promover la reducción del desperdicio alimentario. Un enfoque diferente adoptó la *Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética* de Canarias que, en su artículo 28, obligaba a organizar eventos, actos públicos y servicios de hostelería bajo criterios de sostenibilidad, incluyendo la prevención del desperdicio de alimentos. Un año más tarde, en 2023, se dictaron varias normas autonómicas tales como la *Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía*, que dedicaba dos artículos (el 51 y el 52) a la coordinación y aplicación de medidas para la reducción del desperdicio alimentario, integrando este objetivo en el marco de la bioeconomía circular y la *Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de Aragón*, que establecía en su artículo 33 la obligación de las

empresas adjudicatarias de contratos de restauración de implementar medidas contra el desperdicio alimentario. Finalmente, sin ánimo de exhaustividad, debemos hacer alusión a la *Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid*, que define explícitamente en su artículo 2 qué se entiende por desperdicio alimentario y establece en su artículo 11 la obligación de adoptar medidas para su prevención y minimización.

Con todo, y a pesar de que los avances normativos logrados hasta la fecha han supuesto un paso hacia adelante en la lucha contra el desperdicio alimentario, algunas de las demandas que la academia ha planteado para el desarrollo normativo en esta materia no se recogen en las leyes actualmente vigentes. Entre ellas, destaca la recomendación de ofrecer incentivos económicos positivos adicionales, como beneficios fiscales en el impuesto de sociedades o en el IVA o bien la propuesta de la profesora Salamero de incluir el desperdicio alimentario en el ámbito de la responsabilidad social corporativa, obligando a las empresas a abordar esta cuestión en sus informes (Gómez-Urquijo, 2022; Salamero, 2018).

3. El Plan de Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicio Alimentario (PPRPDA)

El artículo 6 de la LPPDA impone la obligación a todos los agentes de la cadena alimentaria que no sean microempresas de disponer de un Plan para la Prevención y Reducción de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario (al que aludiremos, por sus siglas, como “PPRPDA” o “Plan”). En particular, el literal del artículo 6, apartado 4, letra a) establece el deber de: *“disponer de un plan de aplicación para la prevención de las pérdidas y desperdicio alimentario que contemple la forma en que aplicará la jerarquía de prioridades establecida en el artículo 5 (...)”* El precepto continúa dando la opción a los operadores que desarrollen su actividad en varias comunidades autónomas de tener un plan integrado de carácter conjunto que incorpore los requisitos establecidos por las respectivas normativas autonómicas aplicables.

Sentado lo anterior, conviene destacar que la LPPDA introduce dos novedades esenciales en relación con el PPRPDA: 1º) Su extensión a ámbito estatal como deber legal a todos los agentes de la cadena alimentaria, superando así su limitación territorial en ciertas comunidades autónomas y 2ª) la transformación de lo que hasta entonces se recogía en documentos de carácter orientativo en un deber jurídico vinculante, cuyo incumplimiento da lugar a sanciones. Así, el Plan no es un elemento nuevo creado *ex novo* por la reciente Ley 1/2025 objeto de análisis. Por ejemplo, el artículo 5.a) de la citada *Ley 3/2020, de 11 de marzo, de prevención de las pérdidas*

y *despilfarros alimentarios*, de Cataluña, ya estableció que las empresas de la cadena alimentaria de esta comunidad autónoma debían “*disponer de un plan de prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentarios y aplicarlo, en los términos que se establezcan por reglamento*”. Otro ejemplo lo encontramos en el *Decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos* en Castilla-La Mancha, que recogía en su artículo 10 bis.d) como obligación “*elaborar el Plan estratégico de prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentarios, que debe desarrollarse reglamentariamente*” y, en la letra e) “*facilitar guías (...) para la elaboración de los planes propios o colectivos de prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentarios*”. En segundo lugar, la elaboración de un Plan solía enmarcarse en algunos documentos bajo un enfoque orientador de *soft law*, es decir, como recomendaciones de carácter voluntario y no vinculante. Un ejemplo paradigmático es la *Guía para la implantación de un plan de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario en las empresas agroalimentarias*, de 2019. Esta publicación (elaborada por el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación y el CREDA-IRTA-UPC de la Generalitat de Cataluña) se creó con el objetivo principal de ayudar a las empresas agroalimentarias en la elaboración y la implantación de un plan que pusiera de manifiesto el compromiso de las empresas en la lucha contra las pérdidas y el desperdicio de alimentos. En particular, la guía determinó diez principios para la elaboración e implementación del PPRPDA, los cuales pueden servir de guía u orientación para todos los operadores obligados, más allá de los de la comunidad autónoma de Cataluña. Los principios son los siguientes: 1º) Definir los objetivos estratégicos del Plan; 2º) Designar un equipo de trabajo y/o una persona responsable; 3º) Describir los flujos del proceso productivo; 4º) Cuantificar las pérdidas y desperdicio alimentario; 5º) Analizar las causas y definir acciones de prevención y reducción; 6º) Identificar los puntos críticos y definir medidas correctoras; 7º) Formar al personal; 8º) Desarrollar un sistema de seguimiento, documentación y registro; 9º) Comunicar los resultados alcanzados; y, 10º) Verificar y actualizar el Plan. Este documento también proporciona una serie de recursos de soporte, guías de referencia y casos de éxito, que deben permitir a las empresas obligadas a adaptarse a la obligación legal. Otro claro ejemplo de *soft law* en esta materia es el *Código de conducta para la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos* (en adelante, Código de conducta FAO), publicado en 2022 por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2022). En su artículo 5 se definen las prácticas para abordar las causas directas de las pérdidas y el desperdicio de alimentos, en cuyo apartado 5.2.4) se insta a los productores, elaboradores, distribuidores, mayoristas, minoristas y proveedores de servicios alimentarios a llevar un registro para facilitar la planificación, el seguimiento y el control de sus

operaciones, y la aplicación de medidas que contribuyan a reducir las pérdidas y desperdicio alimentario. Este documento puede considerarse, también, un precursor del vigente PPRPDA.

A diferencia de estos instrumentos de carácter orientativo, el nuevo texto legal supone una modificación sustancial en su naturaleza jurídica puesto que no tener un Plan es considerado una infracción grave tipificada en el artículo 20.2.b)1º de la Ley 1/2025 con el siguiente literal: “*no contar con un plan empresarial de prevención y reducción del desperdicio y los residuos alimentarios, en caso de estar obligado a ello*”. Esta infracción lleva aparejada la imposición de una sanción pecuniaria por la autoridad competente de una multa entre 2.001 y 60.000 euros, en virtud del artículo 21.b) que tipifica las sanciones por infracciones graves. Además, se prevé que las comunidades autónomas puedan incrementar dichos umbrales y consignar otras sanciones adicionales o accesorias en sus respectivas normas con rango de ley.

4. Las cooperativas agroalimentarias como sujetos obligados a tener el PPRPDA

El artículo 3.a) LPPDA reconoce a las cooperativas y demás entidades asociativas como operadores pertenecientes al sector primario y agentes de la cadena alimentaria. Aunque no se indique expresamente, la norma hace referencia a las cooperativas agroalimentarias (sean estas de primer, segundo u ulterior grado), que son entidades que asocian titulares de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales y cuyo objeto es mejorar el aprovechamiento de las explotaciones de sus socios.

Las cooperativas agroalimentarias se caracterizan por dos aspectos fundamentales: 1º) La condición de los sujetos que se asocian bajo esta figura societaria que son titulares de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, y 2º) el objeto a desarrollar por la cooperativa, que es la prestación de suministros, servicios y operaciones encaminadas al mejoramiento económico y técnico de las explotaciones de sus socios (Mayorga & Márquez, 2019). Se trata de entidades de la economía social *ex lege* (artículo 5.1 Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social), caracterizadas porque sus socios agricultores y ganaderos son usuarios de la actividad cooperativizada, que ponen en común sus recursos con el objetivo de alcanzar un mayor poder de negociación y competitividad a través de la cooperativa. Estas entidades se rigen por los valores y principios cooperativos (y de la economía social, que coinciden en lo esencial, tal como se indica en Alfonso Sánchez, 2016), entre los que destacamos el principio de puertas abiertas y el funcionamiento democrático en la toma de decisiones por lo que prima la máxima de “un socio, un voto”, estando el poder de decisión

en manos de todos sus miembros. Su forma de organización y funcionamiento no solo responde a los valores y principios cooperativos, sino que también las convierte en sujetos clave en la promoción de modelos económicos sostenibles y socialmente responsables.

De hecho, son organizaciones reconocidas como modelos de responsabilidad social (Chaves & Monzón, 2018) y sostenibilidad, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Mozas & Fernández, 2022) y se ha demostrado que desempeñan un papel crucial en la promoción de prácticas agrícolas sostenibles y en la resiliencia de los sistemas alimentarios, especialmente en respuesta a desafíos globales como el cambio climático (Kalogiannidis et al., 2024). Es por ello por lo que están especialmente comprometidas en velar por el cumplimiento del citado ODS número 12 relativo a “*Producción y consumo responsables*”, eje fundamental de la norma que aquí se analiza.

No cabe duda de que quedan incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación de la norma, si bien la LPPDA exceptúa de tal obligación a las microempresas que, replicando la definición de la Recomendación de la Comisión de 6 mayo de 2003, entiende el 3.f) de la Ley 1/2025 que son “*las empresas que ocupan menos de diez personas y tienen un volumen de negocios anual o un balance general anual no superior a dos millones de euros*”. Por consiguiente, en la práctica, no todas las cooperativas agroalimentarias están incluidas dentro del ámbito de aplicación subjetivo y, por tanto, obligadas a disponer de un PPRPDA, sino únicamente aquellas que no tengan la condición de microempresas. Para conocer el alcance global a nivel estatal, el último informe disponible de Cooperativas Agro-alimentarias de 2023 indica que el 38% de las cooperativas son microempresas, según los criterios tanto de facturación como de número de trabajadores (Cooperativas Agro-alimentarias de España, 2023). Esto significa que el 62% restante sí que estaría obligado a contar con un PPRPDA. Cabe advertir, no obstante, que este porcentaje tenderá a reducirse progresivamente puesto que en los últimos años se ha observado una tendencia a la integración de cooperativas impulsada por la *Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario*, la cual tiene la vocación de promover la fusión o integración de cooperativas y entidades agroalimentarias para constituir o ampliar organizaciones con una dimensión económica suficiente y presencia supraautonómica. Esta dinámica ha dado lugar a un incremento progresivo en la dimensión de las cooperativas, acompañado de una reducción en su número total (Vargas Vasserot & Cano, 2018; Alguacil & Cano, 2020). En consecuencia, el número de entidades no sujetas a la obligación de contar con un PPRPDA, tal como se ha apuntado, tenderá cada vez a reducirse.

5. Aprobación del PPRPDA en las cooperativas agroalimentarias

La Ley 1/2025 guarda silencio sobre la forma de aprobación del Plan por cada operador, ya que no prevé ni el órgano competente ni el procedimiento que debe seguirse. Por tanto, conviene analizar quién y cómo estaría facultado en el diseño y aprobación del Plan en las sociedades cooperativas. Como es de sobras conocido, son dos los órganos obligatorios en estas entidades: la asamblea general –órgano soberano de la voluntad social– y el consejo rector –órgano de administración y representación de la persona jurídica–. En principio, resulta razonable considerar que la formulación y aprobación de un documento que determine la forma de proceder de la cooperativa para evitar el desperdicio alimentario forma parte de la gestión ordinaria de la sociedad y, en consecuencia, dicha competencia debe recaer sobre el consejo rector (u otra fórmula de administración si ello fuera posible) aunque no hay que obviar que la asamblea puede influir en la gestión de la empresa o incluso asumir directamente la gestión de la empresa cooperativa en algunas ocasiones (Cruz Rivero, 2019). Así, el consejo rector asumiría la responsabilidad de diseñar y aprobar el Plan en cumplimiento de los deberes que les son inherentes como administradores de la cooperativa. A este respecto, aunque son pocas las leyes sustantivas de cooperativas en nuestro país que enumeran explícitamente los deberes de los administradores, y a menudo remiten supletoriamente a la normativa aplicable a las sociedades de capital, puede afirmarse que la doctrina es unánime en reconocer que todos los administradores están sometidos a un deber de diligencia con la entidad a la que representan (Tato Plaza et al., 2019) y al deber de lealtad, derivado del deber de buena fe, consistente en la obligación de actuar en interés de la entidad en caso de conflicto de intereses con ésta, subordinando los propios a favor de aquélla, salvo que se autorice tal situación (Villafáñez, 2016). De ello se desprende, sin ambigüedad, que el consejo rector de una cooperativa agroalimentaria estará obligado a actuar con la diligencia exigible a su cargo, lo que comporta, entre otras cuestiones, garantizar que su entidad cuente con un Plan conforme a lo previsto por la LPPDA.

Sin embargo, esta competencia del consejo rector no es ilimitada ya que la legislación cooperativa de nuestro país determina como límite de su actuación la política general fijada por la asamblea general. Ello plantea un potencial conflicto en aquellos casos en que dicha política no resulte compatible, o incluso se oponga, a los objetivos y finalidades de la Ley 1/2025. En consecuencia, antes de proceder al diseño y elaboración del Plan por parte del consejo rector, convendría un acuerdo asambleario para adoptar o adaptar según el caso, una política general de la cooperativa consecuente con los principios y finalidades establecidos por dicha norma. Esta recomendación

no sólo es pertinente desde una perspectiva formal, sino también desde un enfoque material y sustantivo. En efecto, los integrantes de la asamblea general son los propios socios, agricultores o ganaderos, cuya implicación resulta decisiva para la efectiva aplicación de las medidas previstas por la LPPDA. Estos socios deberían considerar a la cooperativa como el vehículo idóneo del que pueden servirse tanto para identificar las causas de la generación de residuos y pérdidas alimentarias, como para valorar e implementar acciones eficaces y eficientes para reducirlas. Como señalan Kalogiannidis et al. (2024), el modelo cooperativo representa un ejemplo del poder de la negociación colectiva, del intercambio de información, del uso compartido de recursos y de la integración tecnológica, factores que contribuyen significativamente a mejorar la seguridad agroalimentaria y la sostenibilidad. En este contexto, la gobernanza democrática en las cooperativas agroalimentarias debe entenderse como una herramienta eficaz para conseguir el objetivo de la Ley 1/2025 de reducir la pérdida de alimentos, al garantizar una toma de decisiones inclusiva, transparente y alineada con las necesidades de todos los miembros. La estructura de “un socio, un voto”, en la que todos los integrantes –independientemente de su tamaño o capacidad productiva– tienen voz y voto en la formulación de políticas y estrategias, permite desarrollar soluciones que reflejan diversas realidades, abordar colectivamente los problemas del desperdicio alimentario e implementar respuestas que benefician a toda la comunidad (Anderson et al., 2014). Además, esta fórmula democrática fomenta prácticas reflexivas, en las que los miembros evalúan y ajustan periódicamente sus estrategias en función de la retroalimentación y de las condiciones cambiantes, lo que permite identificar y afrontar de manera más eficaz las causas de la pérdida de alimentos (Reina Usuga et al., 2020). De hecho, existen estudios que evidencian el potencial de los enfoques cooperativos y comunitarios en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de alimentos saludables, asequibles, culturalmente apropiados y guiados por los principios de justicia y cuidado con el entorno, trabajadores e incluso animales (Nicol & Taherzadeh, 2020). Por todo ello, no cabe duda de que las cooperativas agroalimentarias deben aprovechar este poder colectivo y gestionar la producción y la comercialización de la forma óptima para lograr tanto un uso más eficiente de los insumos como una reducción efectiva de los excedentes.

Por otro lado, es imprescindible actuar desde las primeras etapas de la cadena alimentaria - especialmente en las explotaciones agrícolas y ganaderas - para prevenir pérdidas y reducir riesgos que vayan soslayando de una etapa a otra. Por ello, no puede obviarse que son precisamente los socios quienes, en el ámbito de sus explotaciones, deberán implementar las acciones necesarias para prevenir el desperdicio alimentario desde la producción (pre cosecha y post cosecha). El hecho que participen activamente en la adopción de un acuerdo asambleario que oriente la política general

de la cooperativa en coherencia con los objetivos de la norma no solo garantiza su legitimidad formal, sino que constituye un requisito esencial para asegurar su eficacia. En esta línea, hay estudios que enfatizan la necesidad de una mayor integración y compromiso entre los actores de la cadena para minimizar tiempos de procesamiento, transporte y almacenamiento (Sánchez-Teba et al., 2021), lo que implica directamente a los productores primarios. Además, el vehículo cooperativo debería servir para facilitar a sus miembros el acceso a tecnologías avanzadas (por ejemplo, herramientas digitales, inteligencia artificial, internet de las cosas o blockchain) que mejorarían la eficiencia, la trazabilidad y la coordinación a lo largo de la cadena agroalimentaria, ayudando a identificar y abordar los puntos de pérdida (Achieng, 2023). Todo ello sería difícilmente asumible económicamente por cada uno de los socios de forma individual, por lo que el vehículo común cooperativo les permitiría aprovecharse de estas tecnologías, lo que repercutiría directamente en tratar de alcanzar los fines de la LPPDA.

Los motivos anteriormente expuestos nos conducen a proponer la exigencia de nuevos deberes a los socios de la cooperativa orientados a la implementación en sus explotaciones de medidas dirigidas a eliminar, o al menos reducir significativamente, las pérdidas y el desperdicio alimentario, y de priorizar – como apunta Koester et al. (2020) – el uso eficiente de los recursos escasos, en lugar de centrarse únicamente en alcanzar el desperdicio y la pérdida de alimentos cero. Estas obligaciones deben quedar formalmente recogidas en los estatutos sociales de cada sociedad ya que forman parte del contenido mínimo de este documento tal y como queda recogido en distintas normas cooperativas. A título de ejemplo, la *Ley estatal 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas*, dispone en su artículo 11.1.k) que los estatutos deben recoger, al menos, “*los derechos y deberes de los socios*”. Por su parte, la *Ley catalana 12/2015, de 9 de julio, de Cooperativas* en su artículo 16.1.e), establece que los estatutos deben recoger “*los derechos y obligaciones de los socios, indicando el compromiso o la participación mínima que se espera de ellos en las actividades de la cooperativa*”. Adicionalmente hay que tener en cuenta que no sólo es imprescindible incorporar los nuevos deberes en el texto estatutario sino también verificar su correlación con los preceptos que tipifican las infracciones, puesto que únicamente se podrá iniciar un procedimiento sancionador cuando la conducta en cuestión haya sido previamente tipificada como falta. A modo ilustrativo imaginemos el supuesto de una cooperativa agroalimentaria que haya aprobado un PPRPDA y que detecte que un socio lo incumple al desechar irracionalmente parte de su producción, si dicha conducta se encuentra prevista en los estatutos como infracción, la cooperativa contaría con los mecanismos internos necesarios para actuar frente al socio infractor, imponerle la sanción correspondiente (sea esta pecuniaria o de otro calado) y, si procediera, reclamar la indemnización por

los daños y perjuicios causados. Todo ello sin perjuicio de las consecuencias para el socio infractor fuera de la esfera de la cooperativa, por ejemplo, en cuanto a la afectación o pérdida de las ayudas por la Política Agraria Común (PAC). En el caso contrario, es decir, en el supuesto que la conducta no estuviera prevista en estatutos, la cooperativa carecería de las herramientas para responder a la mala praxis del socio.

6. Régimen jurídico del PPRPDA

6.1. Aspectos formales e incorporación del PPRPDA en el plan de cumplimiento

A pesar de que la LPPDA no exige expresamente que el PPRPDA conste por escrito, esta condición resulta implícita ya que solo mediante un documento tangible se podrá acreditar su existencia y dar efectivo cumplimiento al mandato legal. De hecho, el PPRPDA no es simplemente un documento, sino *“un conjunto de acciones en las que una empresa se propone prevenir y reducir las PMA (pérdidas y malbaratamiento de alimentos) generadas. Se especifica en un documento donde la empresa define de forma concreta las acciones que desarrollará para prevenir y reducir las PMA que se generan por su actividad”* (Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació & CRE-DA-IRTA-UPC, 2019: 8). Se configuraría como un documento matriz que sirve de base para la elaboración de otros documentos complementarios que lo desarrollan y concretan.

En este sentido, sugerimos que el deber de contar con un Plan se integre en el catálogo de deberes legales de las entidades (además de trasladarse como deberes de sus socios). La vía más adecuada para ello sería su inclusión dentro de los planes de cumplimiento normativo (o “compliance”), entendidos como el conjunto de normas internas, procesos, procedimientos, políticas y controles destinados a asegurar que las empresas actúan conforme a la normativa aplicable a su actividad. Los planes de cumplimiento forman parte de la llamada “autorregulación” por lo que cada empresa debe evaluar y mitigar los riesgos vinculados a sus actividades, fomentando una cultura de cumplimiento dentro de la organización, evitando sanciones, corrigiendo las conductas de riesgo y tratando, en última instancia, de proteger su reputación. Históricamente, estos planes de cumplimiento se han analizado desde la perspectiva de vista penal, en base al artículo 31.bis.2.1º) del Código Penal, que contempla la exoneración o, en su caso, atenuación de la responsabilidad penal de la persona jurídica cuando *“el órgano de administración haya adoptado y ejecutado con eficacia, antes de la comisión del delito, modelos de organización y gestión que incluyen las medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir delitos de la misma naturaleza o para reducir*

de forma significativa el riesgo de su comisión". Sin embargo, su ámbito de aplicación no solo se circunscribe al derecho penal, sino que abarca a todas las áreas del Derecho y a todas las obligaciones legales extrapenales. De hecho, si una empresa no adopta una visión integral del cumplimiento normativo y limita su labor preventiva únicamente a conductas penalmente relevantes, se corre el riesgo de que se cuestione la idoneidad del propio modelo de compliance.

En este contexto, cabe destacar la *Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción* (en adelante, *Ley 2/2023*). Esta norma exige que deben disponer de un sistema interno de información las entidades privadas con 50 o más trabajadores y aquellas sujetas a normativa europea en sectores regulados (por ejemplo, el financiero), siendo facultativo para aquellos que no entren dentro del ámbito subjetivo de aplicación. Este sistema interno permite denunciar acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave (art. 2.1.b) *Ley 2/2023*). Así, como hemos indicado anteriormente, no disponer del Plan es una infracción grave según la LPPDA, por lo que su incumplimiento podría denunciarse por vía del sistema interno de información de la cooperativa, en caso de contar con uno.

6.2. Adaptación a la realidad de la cooperativa

El Plan debe diseñarse teniendo en cuenta las particularidades de cada cooperativa, tanto por lo que respecta a las causas de las pérdidas de alimentos como a las medidas más adecuadas para evitarlas. Solo de esta forma se evitará el mero cumplimiento formal y se asegurará que el Plan cumple con los requisitos de eficacia y eficiencia. Por un lado, debe ser eficaz y, por tanto, orientado a cumplir su finalidad principal que es la prevención y reducción de las pérdidas y el despilfarro alimentario. Para ello, debe diseñarse como un "traje a medida" de la cooperativa, adaptado a su actividad y sus riesgos, lo que excluye la utilización de modelos genéricos o replicados de otras entidades. La exigencia de personalización guarda coherencia con lo que ya se establece en el ámbito de los planes de cumplimiento normativo, donde se rechaza expresamente la aplicación de soluciones estandarizadas (Pileño, 2021) aunque advertimos que ello puede entrar en confrontación con las futuras guías o modelos estandarizados que se publiquen por la administración con finalidad orientadora.

Junto a esta exigencia de eficacia, el Plan debe ser también eficiente, entendiendo la eficiencia como la capacidad de alcanzar los objetivos mediante el uso óptimo de los recursos disponibles. Lógicamente, puesto que se trata de un deber jurídico,

los operadores no tienen margen de actuación respecto a si adoptar o no el Plan y deberán implementarlo correctamente, con el riesgo de sanción económica en caso de incumplimiento. Sin embargo, ello no impide que se adopte de forma inteligente consumiendo los recursos estrictamente necesarios para ello. Para conseguirlo, habrá que calcular cuáles son los costes de transacción en la creación del Plan (búsqueda de información, negociación, redacción, gestión de datos internos, supervisión del cumplimiento, etc.) y velar porque se destinan los recursos suficientes de forma racional. Además de los costes, también deben calcularse los beneficios que comporta el Plan e identificar el impacto económico del malbaratamiento y pérdidas de alimentos en cada una de las fases o eslabones de la cadena de valor. Si los alimentos no vendidos o desperdiciados representan una pérdida económica significativa, aumenta la preocupación y la predisposición a actuar de los agricultores y ganaderos y, si el volumen o el valor percibido de la pérdida de alimentos es bajo, es posible que no le den suficiente prioridad (Johnson et al., 2019; Campbell & Munden-Dixon, 2018).

Entrando ya en los aspectos que permiten “personalizar” el PPRPDA hay que considerar, en primer término, la naturaleza de los productos (agrícolas o ganaderos) que aportan los socios a la cooperativa. Las causas del desperdicio alimentario varían significativamente según el tipo de producto. Como se incide en el trabajo de Göbel et al. (2015), en los alimentos de origen vegetal, como las verduras, predominan los estándares estéticos exigidos por los minoristas, lo que obliga a desechar productos que no cumplen con criterios de tamaño o forma. En los alimentos de origen animal, como los lácteos, el desperdicio ocurre por fallos técnicos y rechazo de productos con fecha de vencimiento cercana. Y, en el caso de carnes y embutidos, las exigencias sanitarias y la presión por reducir costes llevan al descarte de partes aún aprovechables. También es relevante la actividad concreta que realiza la cooperativa. Pongamos como el ejemplo el caso de una cooperativa agroalimentaria formada por socios agricultores, titulares de explotaciones de olivos, que recogen su producción de aceitunas y entregan la cosecha a su entidad. La cooperativa se encargará de recoger toda la producción, clasificarla en función de los criterios que haya previsto (clases, calidad, acidez, rendimiento...) y transformarla en aceite. Este aceite se envasa y comercializa directamente por la cooperativa al consumidor final o a través de intermediarios. Posteriormente, los socios perciben su liquidación en función del precio de venta descontando los costes asumidos por la cooperativa. Este supuesto es completamente distinto al de una cooperativa ganadera, en que los socios titulares de explotaciones dedicadas a la cría de ganado (bovino, ovino, porcino, etc.), lo engordan y una vez alcanzado el peso o la edad adecuada para la comercialización, lo entregan a la cooperativa que es quien coordina la recogida, organiza el transporte y supervisa el proceso productivo. Por último, una vez obtenidos los productos cárnicos, la cooperativa los

comercializa y los socios reciben su liquidación en función del valor de venta del producto. En el primer ejemplo planteado, las pérdidas pueden producirse, principalmente, durante las fases de recolección, transporte, clasificación o transformación de la aceituna en aceite, así como en el almacenamiento y comercialización del producto envasado. Por ello, el PPRPDA deberá enfocarse en la optimización de la logística, la mejora de los procesos de clasificación y molturación, así como en la garantía de unas condiciones de conservación idóneas que eviten el deterioro del aceite. Por su parte, en el caso de la cooperativa ganadera, los riesgos de pérdida y desperdicio se concentran en etapas distintas del proceso productivo, como la aparición de enfermedades en el ganado, la mortalidad animal, deficiencias en el transporte, rechazos en el matadero o problemas durante el almacenamiento y la distribución de los productos cárnicos. En este caso, el Plan deberá contemplar medidas dirigidas a reforzar la sanidad y el bienestar animal, asegurar una adecuada planificación de los envíos, mejorar la eficiencia de la cadena de frío y establecer estrategias comerciales que minimicen los excedentes y eviten la caducidad de los productos. Por tanto, la naturaleza de los productos y la actividad específica desarrollada por cada cooperativa constituyen factores determinantes en el diseño del PPRPDA, ya que inciden directamente tanto en la identificación de los puntos críticos donde pueden generarse pérdidas como en la elección de las medidas más eficaces para prevenirlas o reducirlas.

Por último, y no menos importante, el diseño del Plan no debe limitarse únicamente a las actuaciones internas de la cooperativa. Es fundamental, como hemos venido defendiendo, que se valoren las acciones que pueden (y deben) llevar a cabo los socios en sus propias explotaciones antes que la producción llegue a la entidad. Esto implica analizar e implementar buenas prácticas en el campo y logísticas, que minimicen las pérdidas en origen. Algunas de las estrategias eficaces incluyen programas de recuperación de alimentos, estrategias de economía circular o la implementación de tecnologías innovadoras.

6.3. Contenido del Plan

El Plan debe contemplar la manera en que aplicará la jerarquía de prioridades de acuerdo con en el artículo 5 LPPDA. El primer punto del citado artículo establece que *“los agentes de la cadena alimentaria aplicarán cuantas medidas sean posibles y tendrán como primera obligación prevenir las pérdidas y desperdicio alimentario, incorporando criterios de producción, compra y gestión racionales y basados en las necesidades concretas que impidan la generación de excedentes.”* Por tanto, cada cooperativa deberá identificar e implementar correctamente las medidas que sean posibles para prevenir

las pérdidas y desperdicio alimentario. Asimismo, deberán incorporar criterios de producción, de compra y de gestión racionales. No se persigue solamente eliminar por completo la pérdida y el desperdicio de alimentos, sino de hacerlo de forma que también se aprovechen al máximo los recursos limitados disponibles (como los insumos, el agua, la tierra, la energía, etc.).

Tal como se ha ido apuntando, las pérdidas de alimentos tienen lugar en cualquiera de las etapas de la cadena alimentaria, desde el campo hasta la mesa de los consumidores. Hay despilfarros en el cultivo, en la industria, en la distribución y en las casas de los consumidores, por lo que el Plan debería cubrir cada eslabón sobre el que puede actuar cooperativa para evitar la generación de excedentes. Es por ello por lo que subrayamos la relevancia que los socios participen y sean conscientes de la importancia de implementar estas medidas, no solo en el seno de la entidad sino también en sus propias explotaciones. Aquí radica la importancia de vincularles para que se sientan directamente aludidos a cumplir con las exigencias legales. Como apunta González Vaqué (2018), la pérdida o el desperdicio de alimentos se producen a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde la producción agrícola inicial hasta el consumo final en los hogares. En la Unión Europea en concreto, los alimentos se desperdician de manera significativa en la etapa del consumo, lo que significa que se desechan (se tiran) incluso si todavía son adecuados para el consumo humano. Por otro lado, Arroyo (2018) indica que resulta evidente que la pérdida o desperdicio alimentario puede darse en cualquier parte del proceso de comercialización y en relación con dicho proceso, las propuestas o iniciativas desde el punto de vista jurídico pueden ir vinculadas a cualquier parte de este.

Entendemos que los criterios que la norma exige son “*racionales*” si dan respuesta a necesidades concretas por lo cual será fundamental contar con suficiente información histórica y con previsiones sobre los excedentes generados para poder determinar estos criterios. Asimismo, se indica en el articulado de la Ley 1/2025 que las medidas deben tratar de “*impedir la generación de excedentes*”. A este respecto, aunque está claro que no se trata de una obligación de no tener excedentes sino de tomar las medidas necesarias para no generarlos y que, si aun tomando tales medidas, se generaran excedentes, se activaría la jerarquía de prioridades que prevé el segundo párrafo del art. 5.1 LPPDA. De hecho, en este sentido, el apartado 4.8.3 del Código de Conducta FAO que proponía un orden de jerarquía o prioridad, indicaba en primer lugar la obligación de prevenir la generación de pérdidas alimentarias dentro de las cadenas de suministro de alimentos.

En línea con lo señalado, la jerarquía de prioridades establecida en el artículo 5 de la Ley 1/2025 se basa en lo previsto en el artículo 19 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, aunque con alguna

diferencia destacable. En la norma de 2022 se indicaba literalmente “(...) *deberán priorizar por este orden, la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano, o la transformación de los productos que no se han vendido pero que siguen siendo aptos para el consumo; la alimentación animal y la fabricación de piensos; su uso como subproductos en otra industria; y en última instancia, ya como residuos, al reciclado y, en particular, a la obtención de compost y digerido de máxima calidad para su uso en los suelos con el objetivo de producir un beneficio a los mismos, y, cuando no sea posible lo anterior, a la obtención de combustibles.*” Por su parte, la Ley 1/2025 define cinco estratos o niveles de actuación a seguir en el caso que los excedentes no puedan evitarse: 1º) Transformación a productos aptos para el consumo humano; 2ª) Donación y/o redistribución; 3º) Alimentación animal y piensos; 4º) Subproductos en otra industria; 5º) Obtención de compost y energía. Por tanto, mientras que la Ley 7/2022 contemplaba como primera opción, alternativamente, la donación y redistribución o la transformación de alimentos en otros, la LPPDA opta por separarlas entre el primer y segundo destino.

6.3.1. Transformación a productos aptos para el consumo humano

En primer lugar, se insta a la transformación de los productos agrarios (y ganaderos) o alimentos que no se han vendido pero que siguen siendo aptos para el consumo humano en otros productos alternativos para consumo humano. Por tanto, las cooperativas deberían valorar incorporar procesos de transformación de la producción agraria o ganadera o de los alimentos no vendidos, aportados por sus socios y terceros, en otros productos alternativos para el consumo humano. De este modo, al optimizar las cadenas de suministro y minimizar el desperdicio, las cooperativas aumentarían su rentabilidad, generando potencialmente fuentes adicionales de ingresos a partir de productos recuperados del desperdicio (Arowosegbe et al., 2024). Un supuesto paradigmático sería el supuesto de una cooperativa agroalimentaria frutícola en la que la producción no comercializada en fresco se transforme en zumos, con todo el proceso industrial que conlleva. La cooperativa podría optar por integrar el proceso industrial de transformación dentro de su empresa o bien externalizarlo a otra entidad con el correspondiente acuerdo o contrato de colaboración.

Sobre este punto debe tenerse en cuenta que en la comercialización de productos alimentarios transformados es de aplicación la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (en adelante, “LCA”). En su versión consolidada, de conformidad con el artículo 5.f) LCA, el contrato alimentario es “*aquel en el que una de las partes se obliga frente a la otra a la venta de productos*

agrícolas o alimentarios, y esta se obliga por un precio cierto, bien se trate de una compraventa o de un suministro de forma continuada. Se exceptúan aquellos que tengan lugar con consumidores finales". Asimismo, el artículo 9.1.c) exige que el precio que tenga que percibir un productor primario o una agrupación de estos (en este caso, las cooperativas son agrupaciones de productores) por este contrato alimentario deberá ser, en todo caso, *"superior al total de costes asumidos por el productor o coste efectivo de producción (...) "*. En consecuencia, el contrato alimentario por la venta de los productos transformados deberá reunir los requisitos legales, entre los que consta que el precio deberá superar los costes efectivos de producción que correspondan. De hecho, aunque la finalidad del citado artículo 9.1.c) LCA es garantizar una retribución justa al productor primario, su aplicación de forma estricta a los productos transformados puede convertirse en un obstáculo real para las estrategias de prevención del desperdicio de alimentos. Esta exigencia legal puede desincentivar prácticas de economía circular y de aprovechamiento de productos porque el precio que el mercado está dispuesto a pagar por productos transformados no siempre permite cubrir todos los costes efectivos, lo que podría hacer inviable su comercialización.

6.3.2. Donación y/o redistribución de excedentes para el consumo humano

En segundo lugar, de forma subsidiaria para aquellos excedentes cuya generación no se haya logrado prevenir, se procederá a la donación y/o redistribución. El fomento de la donación y redistribución de alimentos es un fin específico de la LPPDA (art. 1.2.c); una estrategia para la consecución de tales fines (art. 1.3.b) y consta también como principio rector en el art. 4.d) definiéndolo del modo siguiente: *"fomentar la donación de alimentos para consumo humano y otros tipos de redistribución, priorizándolo frente a otros usos como la alimentación animal y la transformación en productos no alimenticios conforme a lo señalado en la jerarquía de prioridades de esta ley y en la normativa reguladora de residuos, dentro de sus respectivos marcos reguladores"*.

La donación y/o redistribución deberá formalizarse por un convenio o acuerdo, cuyo contenido mínimo se recoge en el artículo 7 de la Ley 1/2025. En este caso, no se tratará de un contrato alimentario y no se le aplicará la LCA por no tratarse de una compraventa o distribución. No obstante, según el citado artículo 7, el acuerdo o convenio previsto deberá contemplar las condiciones de la recogida, transporte y almacenamiento de los productos; los compromisos de los agentes de la cadena; la selección de los alimentos a donar la hará el agente donante; y la posibilidad de que la organización receptora rechace la donación, debiendo quedar debidamente justificado, en cuyo caso se deberá aplicar la jerarquía de prioridades.

6.3.3. Alimentación animal y fabricación de piensos

En tercer lugar, en el caso de no cumplir con los niveles anteriores, los alimentos se destinarán a la alimentación animal y a la fabricación de piensos, dentro del correspondiente marco regulatorio. Esta vía debe entenderse como una alternativa viable para el aprovechamiento de excedentes que, aunque no sean aptos para el consumo humano, mantienen condiciones adecuadas de salubridad y calidad para su uso en la nutrición animal. En todo caso, será imprescindible garantizar la seguridad alimentaria y tomar todas las medidas convenientes de acuerdo con la legislación alimentaria.

6.3.4. Subproductos en otra industria

Con carácter residual, en defecto de todas las anteriores (esto es, en el caso que no sea posible ni la transformación en otros productos para consumo humano, donación o redistribución, ni que pueda derivarse a alimentación animal o piensos), los productos alimenticios se emplearán como subproductos en otra industria. En el ámbito de las cooperativas agroalimentarias, es interesante valorar la colaboración con industrias y empresas existentes, aprovechando subproductos para incorporarlos en una nueva cadena de valor.

6.3.5. Obtención de compost y valorización energética

Por último, ahora sí, ya considerados los desperdicios como “residuos”, éstos se deberán reciclar y, en particular, usar para la obtención de compost para su uso en suelo y, en caso de no ser posible, destinarse a la valorización energética mediante la obtención de biogás o de combustibles.

6.3.6. Alteración de la jerarquía

No obstante lo anterior, la Ley 1/2025 objeto de análisis también prevé la posibilidad de adaptar las actuaciones de los agentes de la cadena alimentaria conforme a las características propias de su actividad o específicas del sector, o si se obtuviera un mejor resultado en la reducción del desperdicio alimentario, en cuyo caso se deberán justificar los motivos, ya sea por razones de factibilidad técnica, seguridad alimentaria, viabilidad económica o protección del medio ambiente, o mayor eficiencia en la gestión por eslabones anteriores, entre otros. Por ello, cada cooperativa deberá crear

su propio PPRPDA de acuerdo con la jerarquía legal de prioridades, aunque está facultado para alterarla en función de sus particularidades.

6.4. Breve alusión al papel de los acuerdos intercooperativos

Una vez definida la jerarquía de prioridades, resulta interesante valorar en cada una de las fases anteriormente descritas las potenciales sinergias entre explotaciones, cooperativas y otras empresas, en el marco de acuerdos o convenios intercooperativos. Estos acuerdos o convenios cooperativos, contemplados como instrumentos de colaboración económica entre cooperativas, se encuentran regulados de forma parca y desigual en las distintas leyes de nuestro país. A pesar de ello, hay elementos comunes que identifican esta figura como una herramienta para que la cooperativa y sus socios puedan realizar operaciones de suministro, entregas de productos o servicios en la otra cooperativa firmante del acuerdo, teniendo tales hechos la misma consideración que las operaciones cooperativizadas con los propios socios.

Según Paz Canalejo (2004), la intercooperación amplía la capacidad operacional de las cooperativas para actuar económicamente con quienes no son sus socios sin infringir la legalidad; abre un nuevo cauce a la colaboración económica entre cooperativas y sus socios y tiene un valor pedagógico al recordar a las entidades de cooperación esta vía de acción entre ellas. Por su parte, Sánchez Pachón (2017) resalta que esta fórmula permite mantener las identidades jurídicas de forma autónoma, sin necesidad de caer en estructuras complejas como fusiones o cooperativas de segundo grado y conservar los beneficios fiscales y contables al considerarse operaciones cooperativizadas. En este punto el Plan no puede obviar la posibilidad que formalizar acuerdos intercooperativos con otras cooperativas y con sus personas socias, con el objetivo de destinar los excedentes generados a sus respectivas explotaciones o a alguna de las fases del proceso productivo, ya sea en la producción, transformación, envasado, comercialización u otras etapas y poder alcanzar los objetivos de la LPPDA.

6.5. Consecuencias del incumplimiento

Como se ha señalado anteriormente, la ausencia de un Plan se tipifica como una infracción grave, sancionada con multas que pueden oscilar entre 2.001 y 60.000 euros. La gravedad de esta falta podría justificar el interés de las cooperativas, y en particular de sus consejos rectores, por garantizar el correcto cumplimiento de la obligación establecida. Sin embargo, el riesgo de sanción no debería ser la única razón que impulse a las cooperativas y a su órgano de administración a implementar un Plan.

A este respecto, es curioso ver cómo las distintas normas autonómicas y estatal determinan el alcance del incumplimiento. Por ejemplo, la *Ley 3/2020, de 11 de marzo, de prevención de las pérdidas y despilfarros alimentarios*, de Cataluña tipificaba como infracción grave en el artículo 14, punto 3.a), la acción consistente en “*realizar una actividad dentro del ámbito de aplicación de esta ley sin disponer de un plan de prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentarios, o con un plan que sea defectuoso, o no aplicarlo*.” Por su parte, la normativa castellanomanchega, al contrario que en la citada ley autonómica catalana, no se prevé infracción ni sanción alguna en el caso de incumplimiento. Por último, la norma estatal determina únicamente como infracción no contar con un PPRPDA, a diferencia del legislador catalán que tipifica también como infracción el hecho de contar con un plan defectuoso o no aplicarlo en la práctica. A todo ello, recordemos también que los miembros del consejo rector, en base a su deber legal de diligencia con la entidad, deben velar porque la cooperativa y sus socios promuevan prácticas que eviten el despilfarro alimentario puesto que cuando un producto alimentario se descarta, se pierden tanto los recursos económicos invertidos en su producción o fabricación, como el coste adicional asociado a su destrucción. Este impacto económico acaba repercutiendo negativamente en la liquidación que percibirá el socio de la cooperativa por lo que es fundamental hacer pedagogía y concienciar sobre la importancia que una gestión eficiente y sostenible tiene directamente para el socio.

6.6. Plazo para la adaptación

Establecido el régimen sancionador, resta precisar el plazo del que disponen las cooperativas para dar cumplimiento a este deber. La disposición final vigésima de la LPPDA prevé con carácter general (a excepción de la disposición adicional sexta, la disposición derogatoria y determinadas disposiciones finales que introducen modificaciones normativas, que entraron en vigor el 3 de abril de 2025) que la entrada en vigor de la norma se entiende producida retroactivamente desde el 2 de enero de 2025, si bien las obligaciones impuestas a los agentes de la cadena alimentaria previstas en el artículo 6 se aplicarán en el plazo de un año desde su publicación. Por consiguiente, la obligación de disponer de un Plan ya es exigible a partir del 2 de abril de 2026. Llegada esta fecha, todas las cooperativas agroalimentarias que no sean microempresas deberían disponer de un Plan con los requisitos legales exigidos en la norma, así como con las consideraciones indicadas en este artículo, para tratar de garantizar que cumple con su función y provoca beneficios a la entidad.

7. Conclusiones

La Ley 1/2025 representa un hito normativo relevante en la lucha contra el despilfarro alimentario en España. Esta norma establece, por primera vez a nivel estatal, una nueva obligación para los agentes de la cadena alimentaria, y en particular, para las cooperativas agroalimentarias que no sean microempresas. Se trata de la exigencia de implementar un PPRPDA, prevista en el artículo 6 del texto legal, que transforma lo que hasta ahora era una recomendación en una obligación, con el consiguiente régimen sancionador en el caso de incumplimiento.

Tal como hemos defendido a lo largo del trabajo, la adopción de un Plan en las cooperativas no puede verse como una nueva carga burocrática ni reducirse a un mero cumplimiento formal que acabe archivado sin connotación alguna. El Plan debe concebirse como un instrumento estratégico y útil para reducir las pérdidas y desperdicio de alimentos a lo largo de toda la cadena alimentaria en la que actúa una cooperativa. Su correcta implementación permitirá identificar las pérdidas evitables, mejorar los márgenes, optimizar el uso de insumos reduciendo excedentes e, incluso, favorecer la reputación de las entidades. Todo ello comporta, en última instancia, incrementar la rentabilidad y la resiliencia de las explotaciones agrarias o ganaderas titularidad de sus socios. En este sentido, dada su naturaleza jurídica, su carácter de entidad de la economía social y su fuerte arraigo en el entorno rural, las cooperativas agroalimentarias no solo están obligadas legalmente a adoptar e implementar un Plan, sino que cuentan con una posición privilegiada para movilizar a sus socios en la aplicación efectiva del mismo, especialmente en las primeras etapas de la cadena alimentaria. Además, su gobernanza democrática refuerza su potencial como agentes de cambio hacia modelos más sostenibles, resilientes y justos. Por tanto, les corresponde asumir con responsabilidad esta obligación legal y desplegar medidas concretas y adaptadas a su realidad.

Dicho esto, y de cara a garantizar el éxito de su implementación, resulta esencial sensibilizar a toda organización sobre la importancia de evitar y reducir el despilfarro de alimentos en todas las actividades que se desarrollen en el sí de la cooperativa, puesto que ello acaba afectando al interés de los socios, tanto presentes como futuros. Para ello, es imprescindible la participación de estos socios en los órganos sociales de las cooperativas. Por un lado, en el consejo rector, como de gestión guiado por el deber de diligencia de sus miembros y, por otro, en la asamblea general, órgano soberano en el que participan los socios titulares de explotaciones agrícolas y ganaderas. Su implicación es un requisito inexcusable tanto para garantizar la legalidad en la de adopción del Plan (entendiéndose que la asamblea general es la competente para fijar la política general de la cooperativa) como para asegurar que se cumple

realmente con el objetivo de la ley desde las primeras etapas de la cadena. Esta implicación no solo resulta recomendable, sino del todo necesaria en la medida que son estos quienes deberán actuar en las primeras fases del proceso productivo. Con este fin, proponemos como medida concreta la incorporación de un nuevo deber para los socios por vía estatutaria que les comprometa activamente al cumplimiento del Plan, especialmente en el ámbito de sus explotaciones agrarias o ganaderas. Entendemos que el reflejo en estatutos sociales dota de fuerza vinculante estos deberes y habilita los mecanismos de control interno para evitar la impunidad de conductas que puedan comprometer el cometido del Plan.

Desde un punto de vista operativo, el PPRPDA debe diseñarse conforme a los principios de eficacia y eficiencia, y con una personalización y adaptación concreta a cada cooperativa. Deberá respetar la jerarquía de prioridades establecida en el artículo 5 de la Ley (transformación en otros productos para consumo humano, donación de alimentos y redistribución, alimentación animal y fabricación de piensos, subproductos en otra industrial, residuos y obtención compost), sin perjuicio que el orden pueda modularse en atención a la realidad de la cooperativa en función por ejemplo de la naturaleza de sus productos o las actividades que se llevan a cabo. En base a ello, las cooperativas tienen que analizar detalladamente sus procesos actuales y establecer medidas específicas para prevenir la generación de excedentes, y en su caso, canalizar su destino conforme al orden legalmente previsto adaptado a su contexto en particular.

Por último, este artículo pretende poner de manifiesto la necesidad de incorporar el PPRPDA en los programas de cumplimiento normativo (compliance) de las cooperativas, como una parte del marco de autorregulación empresarial, lo que reforzaría la seguridad jurídica, mitigaría los riesgos derivados del incumplimiento y favorecería la consolidación de una cultura de cumplimiento en el sí de la entidad. Sobre este punto, debe tenerse en cuenta que algunas cooperativas vienen obligadas a tener un sistema interno de información, por lo que deberán integrar este nuevo deber legal entre las conductas susceptibles de ser denunciadas por esta vía.

A modo de reflexión final, la correcta implementación del PPRPDA en las cooperativas agroalimentarias no solo responde a una exigencia legal, sino que representa una oportunidad para avanzar hacia modelos más sostenibles, eficientes y responsables en el uso de los recursos alimentarios. La nueva Ley 1/2025 ha marcado el camino a seguir, pero será el compromiso real de las cooperativas y, en especial, de sus miembros lo que determinará el éxito de las medidas adoptadas.

Bibliografía

- Achieng, Mourine (2023). Digital technologies for integrated food loss and waste reduction in agrifood chains in Sub-Saharan Africa: A scoping review. En *2023 IST-Africa Conference (IST-Africa)*. IEEE.
- Alfonso Sánchez, Rosalía (2016). La economía social desde la tipología societaria. *Revista de Derecho de Sociedades*, (47), 109-128.
- Alguacil Marí, María Pilar (Dir.) y Cano Ortega, Concepción (Coord.) (2020). *Guía de procesos de integración de cooperativas agroalimentarias*. Cátedra de Cooperativas Agroalimentarias, Universitat de València.
- Anderson, Colin Ray, Brushett, Lynda, Gray, Thomas W. & Renting, Henk (2014). Working together to build cooperative food systems. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 4(3), 3-9.
<https://doi.org/10.5304/jafscd.2014.043.017>
- Arowosegbe, Oluwakemi Betty; Ballali, Catherine; Kofi, Kyei Richard; Adeshina, Mutolib Kehinde; Agbelusi, Jumoke and Adeshina, Mohammad Awwal (2024). Combating food waste in the agricultural supply chain: A systematic review of supply chain optimization strategies and their sustainability benefits. *World Journal of Advanced Research and Reviews*, 24(1), 122-140.
<https://doi.org/10.30574/wjarr.2024.24.1.3023>
- Arroyo Aparicio, Alicia (2018). Iniciativas legislativas en el Derecho europeo referidas a la donación de alimentos (alimentos no comercializables). En Leire Escajedo San Epifanio, Alberto López-Basaguren y Esther Rebato Ochoa (Coords.), *Derecho a una alimentación adecuada y despilfarro alimentario: retos pendientes* (pp. 209-223). Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Resolución A/RES/70/1). Naciones Unidas.
- Campbell, David & Munden-Dixon, Kate (2018). On-farm food loss: Farmer perspectives on food waste. *Journal of Extension*, 56(3), Article 3FEA5.
<https://doi.org/10.34068/joe.56.03.23>
- Chaves Ávila, Rafael & Monzón Campos, José Luis (2018). La economía social ante los paradigmas económicos emergentes: innovación social, economía colaborativa, economía circular, responsabilidad social empresarial, economía del bien común, empresa social y economía solidaria. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 93, 5-50. <https://doi.org/10.7203/ciriec-e.93.12901>

- Comisión Europea. (s.f.). *Food waste - Resources library. Food Safety - European Commission*. Recuperado el 22 de julio de 2025 de https://food.ec.europa.eu/food-safety/food-waste/resources-library_en?prefLang=es&ettrans=es
- Cooperativas Agro-alimentarias de España. (2023). *Observatorio del cooperativismo agroalimentario español: Informe 2023*. https://www.agro-alimentarias.coop/docs_download/observatorio-del-cooperativismo-agroalimentario-espanol-informe-2022
- Cruz Rivero, Diego (2019). La gestión de la cooperativa por la asamblea general. *Revista de Derecho de Sociedades*, (57), 189-214.
- Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació & CREDA-IRTA-UPC. (2019). *Guía para la implantación de un plan de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario en las empresas agroalimentarias*. https://agricultura.gencat.cat/web/.content/04-alimentacio/malbaratament-alimentari/enllacos-documents/fitxers-binaris/Guia_Pla_Prevenccio_Perdues_Malbaratament.pdf
- Evans, Alexandra & Nagele, Robin (2018). A lot to digest: Advancing food waste policy in the United States. *Natural Resources Journal*, 58(1), 177-214. <https://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol58/iss1/7>
- EUROSTAT (2024). Food waste and food waste prevention - estimates. Recuperado el 15 de abril de 2026 de https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Food_waste_and_food_waste_prevention_-_estimates
- FAO (2019). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos*. Roma.
- FAO (2022). *Código de conducta voluntario para la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos*. Roma. <https://doi.org/10.4060/cb9433es>
- González Vaqué, Luís (2018). El desperdicio de alimentos en la Unión Europea: medidas que pueden ponerse en práctica a corto y medio plazo. En Leire Escajedo San Epifanio, Alberto López-Basaguren y Esther Rebato Ochoa (Coords.), *Derecho a una alimentación adecuada y despilfarro alimentario: retos pendientes* (pp. 113-138). Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Göbel, Christine, Langen, Nina, Blumenthal, Antonia, Teitscheid, Petra & Ritter, Guido (2015). Cutting food waste through cooperation along the food supply chain. *Sustainability*, 7(2), 1429-1445. <https://doi.org/10.3390/su7021429>
- Gómez-Urquijo, Laura (2022). The implementation of EU legal framework to reduce food waste: The case of Spain. *European Energy & Environmental Law Review*, 31(4), 202-210. <https://doi.org/10.54648/eelr2022014>

- Johnson, Lisa K., Bloom, J. Dara, Dunning, Rebecca D., Gunter, Chris C., Boyette, Michael D. & Creamer, Nancy G. (2019). Farmer harvest decisions and vegetable loss in primary production. *Agricultural Systems*, 176, 102672. <https://doi.org/10.1016/j.agsy.2019.102672>
- Kalogiannidis, Stavros, Karafolas, Simeon & Chatzitheodoridis, Fotios (2024). The key role of cooperatives in sustainable agriculture and agrifood security: Evidence from Greece. *Sustainability*, 16(16), 7202. <https://doi.org/10.3390/su16167202>
- Koester, Ulrich, Loy, Jens Peter & Ren, Yanjun (2020). Food loss and waste: Some guidance. *EuroChoices*, 19(1), 17-22. <https://doi.org/10.1111/1746-692X.12248>
- Mayorga Toledano, Maria Cruz & Márquez Lobillo, Patricia (2019). Capítulo XVI-II. Cooperativas agrarias. En Juan Ignacio Peinado Gracia y Trinidad Vázquez Ruano (Coords.), *Tratado de derecho de Sociedades Cooperativas* (2.ª ed., pp. 1524-1543). Tirant lo Blanch, Valencia.
- Mozas Moral, Adoración & Fernández Uclés, Domingo (Eds.). (2022). *Agricultural cooperative in the face of the challenges of globalization, sustainability and digitalization*. MDPI. <https://doi.org/10.3390/books978-3-0365-3764-1>
- Nicol, Poppy & Taherzadeh, Alice (2020). Working co-operatively for sustainable and just food system transformation. *Sustainability*, 12(7), 2816. <https://doi.org/10.3390/su12072816>
- Paz Canalejo, Narciso (2004). Los acuerdos intercooperativos en el Derecho vigente (estatal y autonómico). *Revista Jurídica del Notariado*, (52), 137-209.
- Pileño Martínez, Maria del Carmen (2021). El órgano de cumplimiento o compliance officer: figura clave en la organización empresarial. *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, 40(164), 239-308.
- Reina Usuga, Liliana, de Haro Giménez, Tomás & Parra López, Carlos (2020). Food governance in territorial short food supply chains: Different narratives and strategies from Colombia and Spain. *Journal of Rural Studies*, 75, 1-12. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.02.005>
- Salamero Teixidó, Laura (2018). El modelo francés de lucha contra el despilfarro de alimentos. *Dereito, Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, 27(1), 63-97. <https://doi.org/10.15304/ereito.27.1.4361.5573>
- Salamero Teixidó, Laura (2020). Nuevo reto medioambiental en la Unión Europea: la prevención y gestión de los residuos alimentarios según la directiva marco de residuos tras su última modificación. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (203), 249-280.
- Sánchez Pachón, Luis Ángel (2017). Los acuerdos de intercooperación como mecanismo jurídico de integración de cooperativas. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, (126), 154-176. <https://doi.org/10.5209/REVE.58616>

- Sánchez-Teba, Eva M., Gemar, Germán & Soler, Ismael Pablo (2021). From quantifying to managing food loss in the agri-food industry supply chain. *Foods*, 10(9), 2163. <https://doi.org/10.3390/foods10092163>
- Tato Plaza, Anxo, Baena Baena, Pedro J., Cruz Rivero, Diego, Cordones Ramírez, Mercedes & Parras Martín, Alfonso (2019). Capítulo VI. Órganos sociales. En Juan Ignacio Peinado Gracia y Trinidad Vázquez Ruano (Coords.), *Tratado de derecho de Sociedades Cooperativas* (2.ª ed., pp. 387-651). Tirant lo Blanch, Valencia.
- Urugo, Markos Makiso, Teka, Tilahun A., Gemedo, Habtamu Fikadu, Mersha, Siwan, Tessema, Ararsa, Woldemariam, Henock Woldemichael & Admassu, Habtamu (2024). A comprehensive review of current approaches on food waste reduction strategies. *Comprehensive Reviews in Food Science and Food Safety*, 23(5), e70011. <https://doi.org/10.1111/1541-4337.70011>
- Vargas Vasserot, Carlos (Dir.) y Cano Ortega, Concepción (Coord.) (2018). *Integración y concentración de empresas agroalimentarias: estudio jurídico y económico del sector y de la Ley 13/2013 de fomento de la integración cooperativa*. Dykinson, Madrid.
- Villafañez Pérez, Itziar (2016). El deber de lealtad y sus concreciones en la legislación cooperativa. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, (120), 121-148. https://doi.org/10.5209/rev_REVE.2016.v120.49698

EL TOKEN DE CARBONO COMO ALIADO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y REGENERATIVA

CARBON TOKEN; A TOOL TO FOSTER THE SOCIAL AND REGENERATIVE ECONOMY

Elena Díaz Martínez

Empresa y Programas Europeos UCOMUR

Doctoranda en Ciencias Sociales UCAM (Mención Industrial)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-0180-0113>

Isabel María Martínez Alcalá

Doctora. Co-IP del Grupo de I+D+i "RSC, Sostenibilidad e Innovación"

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4109-3253>

J. Víctor Mesequer-Sánchez

Doctor. IP del Grupo de I+D+i "RSC, Sostenibilidad e Innovación"

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8924-3150>

RESUMEN

El artículo analiza la contratación pública de la estrategia forestal para facilitar la entrada a proveedores de economía social bajo un nuevo paradigma sobre el valor de los montes. Aunque el aprovechamiento forestal sea limitado, la ciencia afirma que los montes son activos estratégicos frente al cambio climático porque prestan servicios ecosistémicos y ayudan al desarrollo local. Por ello, la contratación pública estratégica debería aplicarse en el ámbito forestal. El proyecto "Life Token CO₂" avala que los bosques (más allá de la reforestación) capturan más carbono cuando se ejecutan servicios de silvicultura. Por ello, los montes públicos y privados, podrían aumentar su impacto climático con la ayuda del cooperativismo forestal, para realizar proyectos de absorción y comercializar la biomasa forestal. Además, la consideración del "Token de Carbono" como derecho real vinculado a proyectos certificados, y las nuevas plataformas "blockchain", son una oportunidad para establecer alianzas que aporten nuevos recursos para la gestión forestal y la prevención de incendios.

PALABRAS CLAVE: Secuestro de carbono, pago por servicios ecosistémicos, Economía Social, cooperativismo, reserva de mercado medioambiental, contratación pública.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Díaz Martínez, Elena, Martínez Alcalá, Isabel María & Meseguer-Sánchez, J. Víctor (2026). El Token de Carbono como aliado de la Economía Social y regenerativa, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (50), 209–253. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.50.31931>

ABSTRACT

The article analyses public procurement in forestry strategy to facilitate the entry of social economy suppliers under a new paradigm on the value of forests. Although forest exploitation is limited, science confirms that forests are strategic assets to mitigate climate change consequences, as they provide essential ecosystem services and contribute to local development. Therefore, strategic public procurement should be applied in the forestry sector. The 'Life Token CO₂' project confirms that forests (beyond reforestation) capture more carbon when silviculture services are implemented. Therefore, public and private forests could enhance climate impact by collaborating with forestry cooperatives to implement carbon absorption projects and market forest biomass. In addition, the consideration of the 'Carbon Token' as a property right linked to certified projects, and the new 'blockchain' platforms is an opportunity to establish alliances that provide new resources for forest management and fire prevention.

KEYWORDS: Carbon sequestration, payment for ecosystem services, social economy, reserved public procurement.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: Q51, O33, P13, H57.

EXPANDED ABSTRACT

Climate change worries governments, but less than competitiveness, despite the warnings from scientists about our capacity to reverse global warming; relying on artificial carbon capture technologies is quite limited. Furthermore, the problem is exacerbated because our natural carbon capture systems in the forestry sector, based on passive silviculture (allowing forests to function naturally with overly protective environmental legislation), have also shown their weaknesses: Forests also have a limited capacity to capture carbon if preventative silviculture measures are not implemented. Moreover, without these preventative treatments, the risk of wildfires has become a terrifying reality.

The European Union is responding by funding innovative projects. “*Life Token CO₂*”, developed in the Region of Murcia (and surrounding areas), which has been affected by prolonged droughts and rising temperatures, is acting as a “forestry laboratory”. It measures carbon sequestration in plots treated with silvicultural practices (not reforested) to become carbon sinks for the planet. This offers a real, achievable, and sustainable solution, given Spain’s extensive forests. However, while this represents a genuine advantage and an emerging sector for entrepreneurship, it also presents challenges demanding a coordinated response.

This article analyzes the public procurement of forestry strategies to facilitate the entry of social economy providers under a new paradigm regarding the value of forests: Although economic exploitation in the traditional forestry sector is nonexistent or very limited in many territories, science affirms that trees are strategic assets in the face of climate change because they provide ecosystem services and contribute to local development (tourism, natural heritage, environmental well-being, and mitigation of the effects of natural disasters). Therefore, the strategic public procurement of forestry contracts would achieve social and sustainable goals simultaneously, providing solutions to problems that are inextricably linked: forest preservation, depopulation, while creating local employment related to the emerging climate change sector.

From an economic perspective, the challenge is the way to spend a scarce forestry budget more effectively and efficiently, both to care for publicly owned forests and to empower private forest owners, who do not find profitability in forestry activity, to take charge of their maintenance.

The creation of a new digital asset, the carbon token, opens a new source of financing through the recognition of CO₂ emission rights in current regulated and voluntary compensation markets, and in the new experimental blockchain platforms that we analyze in this study.

The hypothesis put forward is how to achieve more efficient forest management through an alliance between forestry strategy and social economy strategy. In this alliance, the “carbon

token” presents numerous opportunities, while legal experts work to minimize its risks in commercial transactions. The question is whether the social economy can capitalize on these opportunities and offer professional services that help overcome land fragmentation and channel the benefits of climate policy toward job creation, the inclusion of vulnerable groups, and the strengthening of community fabric.

From a methodological standpoint, the study is interdisciplinary. It analyzes scientific advances in the environment and forestry engineering from the perspective of Social Sciences (Law and Economics) with an innovative approach: How can the Social Economy participate in the public procurement of forestry services required to combat climate change?

From a legal perspective, the Spanish environmental legislation regulating the carbon market is also analyzed, as well as how new carbon tokens and their trading fit into blockchain digital platforms, encouraging the Social Economy to participate in the emerging sector of the “Digital and Sustainable Economy”.

We collect opinions and conclusions from the GAIA Research Group on Social Responsibility, Environment and Innovation of the Catholic University of San Antonio of Murcia (UCAM), attached to the Faculty of Economics and Business, in which UCOMUR collaborates through an industrial doctoral research contract.

This study concludes with a new model for forest conservation, in which the social economy is called upon to play a decisive role either as a provider of forestry services for the Administrations, or as a “cooperative provider of carbon credits”, recognizable as limited property rights and registrable in the Public Registry of the MITECO and the different Autonomous Communities in the context of the new Decree 214/2025 and the CRCF Regulation (EU/2024/3012) which we analyze in detail.

The research methodology is exploratory. Although the Life Token Project is analyzed and compared with other experimental scientific projects on carbon tokenization, the method used does not aim to provide certainties, but rather to propose ways to frame scientific advances within a context of opportunities for social economy entrepreneurship in the framework of “green contracting”.

As a good practice representative of a new look towards forests, as providers of ecosystem services, we have analyzed the pioneering experience of public aid to forest owners in Galicia (Spain), transferable to all territories.

The method combines different sources: scientific literature, conclusions from forestry conferences, and press articles. The data have been cross-referenced with official statistical sources. On the other hand, we conducted in-depth interviews with experts who provided us with a comprehensive overview. The opinions of these experts have been key elements in developing a critical and independent judgment, which is not aimed at proving the certainty of the conclusions of this study, but at providing a solid context for the proposed alliance between the forestry strategy and the social economy within the framework of “green” procurement.

SUMARIO

1. Introducción. 2. Neutralidad climática global y la gobernanza regional y local. a) Cómo encuadran las CCAA la competencia sobre cambio climático. b) Récord de incendios forestales y cambio de paradigma de la estrategia forestal. 3. El “Token de Carbono”, un aliado forestal. a) Mercados de carbono y compra pública de derechos de emisión. b) Créditos de carbono tradicionales y digitales: El proyecto Life Token CO₂. c) Consideración del Token CO₂ como derecho real en la legislación española. d) Proyectos alineados en el ámbito internacional. e) El token de carbono digital; oportunidades y riesgos del blockchain en MICA y Unidroit. 4. Qué son los servicios ecosistémicos y necesidad de la Economía Social. 5. Contratación pública estratégica de los servicios forestales y ecosistémicos. a) Reserva de mercado en la Ley de Contratos del Sector Público para servicios ecosistémicos. b) Participación de la Administración en la Economía Social para la gestión forestal. 6. Resultados. 7. Conclusión. Bibliografía.

1. Introducción

Asistimos con desilusión y gran preocupación a la voladura controlada de las regulaciones ambientales, sociales y de gobernanza en la Unión Europea. Un buen ejemplo de este retroceso lo constituye el paquete OMMNIBUS (conjunto de medidas legislativas que pretenden simplificar el marco regulatorio europeo para las empresas mediante la reducción de las cargas administrativas) en lo referente a la Directiva sobre información corporativa en materia de sostenibilidad y su trasposición a la legislación española (Meseguer, 2024).

El cambio climático preocupa a los gobiernos, pero menos que la competitividad. La apuesta global es desarrollar procesos de producción y tecnologías artificiales de mitigación de emisiones de los gases de efecto invernadero para seguir manteniendo, e incrementando, los niveles de producción. Sin embargo, la ciencia del cambio climático es clara: Nuestra capacidad para dar marcha atrás en el calentamiento global, basándonos en tecnologías artificiales, en el mejor de los casos, es muy limitada. Además, el problema se agrava porque nuestros sistemas de captura natural, basados en una silvicultura pasiva (dejar que los montes funcionen con una legislación medioambiental en exceso proteccionista de los espacios naturales) ha mostrado también sus flaquezas: Los bosques también tienen una capacidad limitada de capturar carbono si no se actúa sobre ellos realizando silvicultura preventiva que permita su regeneración y supervivencia frente al cambio climático.

La Unión Europea está reaccionando con la financiación de proyectos innovadores como “Life Token CO₂”. Proyectos que miden y capturan el carbono de los bosques tratados con silvicultura (no bosques reforestados) para que actúen como sumideros de carbono para el planeta. Esto nos ofrece una solución real, alcanzable y sostenible, dado que el territorio español tiene una gran masa forestal. Sin embargo, lo que es una ventaja real, y un sector emergente para el emprendimiento, plantea retos que están lejos de tener una respuesta coordinada:

Desde la perspectiva económica, el desafío es cómo gastar de forma más eficaz y eficiente, un presupuesto forestal escaso, para cuidar de los montes de titularidad pública y por otro; cómo empoderar a los propietarios de montes privados, que no encuentran rentabilidad en la actividad forestal, para hacerse cargo de su mantenimiento: La creación de un nuevo activo digital, el token de carbono, abre una nueva fuente de financiación a través del reconocimiento de los derechos de emisión de CO₂ en los mercados de compensación actuales y en las nuevas plataformas de blockchain experimentales que analizaremos en este estudio.

Desde la perspectiva social, se constata que la fragmentación de la propiedad forestal y la despoblación de las zonas rurales son factores estructurales que condicionan la gestión activa de los montes. Los poderes públicos destinan grandes sumas a las brigadas forestales de extinción de incendios en lugar de invertir estas cantidades en minimizar el riesgo de los mismos mediante políticas forestales de resiliencia climática.

La hipótesis planteada por el estudio es cómo conseguir una gestión más eficiente de los bosques sobre una alianza de la estrategia forestal y la estrategia de economía social. En esta alianza, “el token de carbono” plantea muchas oportunidades y los juristas trabajan para minimizar sus riesgos en el tráfico mercantil. La cuestión es si la economía social podrá aprovechar estas oportunidades y ofrecer servicios profesionales que permitan superar el minifundismo y canalizar los beneficios de la política climática hacia la creación de empleo, la inclusión de colectivos vulnerables y el fortalecimiento del tejido comunitario.

En este contexto, proponemos que las reservas de mercado, previstas en la Ley de Contratos del Sector Público de 2017 (en adelante, LCSP) a favor de proveedores de la Economía Social sean instrumentos estratégicos para vincular la política forestal, la política de reto demográfico y la promoción del cooperativismo y la economía social.

Desde el punto de vista metodológico, el estudio es interdisciplinar. Se analizan avances científicos medioambientales y de ingeniería forestal desde la perspectiva de las Ciencias Sociales (Derecho y Economía) con un enfoque innovador: ¿Cómo puede la Economía Social participar de la contratación pública de los servicios forestales que se requieren para combatir el cambio climático? ¿Y en la compra pública de derechos de emisión no sujeta a la LCSP? Se analiza la contratación pública estratégica,

que suma a la acción política sus objetivos sociales, para proponer el uso de las reservas de mercado en el ámbito forestal en favor de fórmulas cooperativas y de economía social reconocidas en la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (actualizada por Ley 1/2026, de 8 de abril, integral de impulso de la economía social), aplicando los principios generales de las Directivas de Contratación Pública (actualmente en revisión) y la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público en España.

Desde el punto de vista jurídico, también se analiza la legislación española medioambiental reguladora del mercado de carbono y cómo encajan los nuevos token de carbono y su comercialización en las plataformas digitales de blockchain, animando a la Economía Social a participar del sector emergente de la “Economía Digital y Sostenible”.

Recogemos opiniones y conclusiones del Grupo de Investigación GAIA¹ sobre Responsabilidad Social, Medio Ambiente e Innovación de la Universidad Católica San Antonio de Murcia (UCAM), adscrito a la Facultad de Economía y Empresa, en el que colabora UCOMUR a través de un contrato de investigación de doctorado industrial. En concreto, los autores, que han participado del proyecto LIFE Token CO₂ financiado por la UE (LIFE es el Programa de la Unión Europea para el Medio Ambiente y la Acción Climática para el periodo 2021-2027 y uno de los principales contribuyentes al Pacto Verde Europeo), recogen en este artículo los avances del proyecto.

Este estudio plantea un nuevo modelo para la conservación de los bosques, en el que la economía social está llamada a jugar un papel determinante sea como proveedor de servicios forestales para las Administraciones, sea como “proveedor cooperativo de créditos de carbono”, reconocibles como derechos reales limitados e inscribibles en el Registro Público del MITECO y de las diferentes Comunidades Autónomas en el contexto del nuevo Real Decreto 214/2025 y el Reglamento CRCF (UE/2024/3012) que analizamos en detalle.

La metodología de investigación es exploratoria. Aunque se analiza el Proyecto “Life Token” y se contrasta con otros proyectos científicos experimentales sobre tokenización de carbono, el método empleado no pretende dar certezas, sino propuestas para enmarcar los avances científicos en un contexto de oportunidades para el emprendimiento en economía social en el marco de la “contratación verde”.

Como buena práctica representativa de una nueva mirada hacia los bosques, como proveedores de servicios ecosistémicos, hemos analizado la experiencia pionera de ayudas a propietarios forestales de Galicia, transferible a todos los territorios.

1. Web del Grupo GAIA de la UCAM. <https://www.gaia-ucam.com/>

El método combina diferentes fuentes; bibliografía científica, conclusiones de congresos forestales y artículos de prensa sobre la catástrofe ecológica forestal de los últimos dos años. Se han contrastado los datos con fuentes oficiales estadísticas.

Por otro lado, hemos realizado entrevistas en profundidad con expertos que nos han aportado una visión de conjunto. Agradecemos el tiempo dedicado y las valiosas aportaciones de:

- Francisco Carreño; miembro de la Asociación Para La Certificación Española Forestal (PEFC España) y de la Confederación de Organizaciones de Selvicultores de España (COSE, entidad asociada a la Confederación Europea de Propietarios Forestales (CEPF) y de International Family Forest Alliance (IFFA). F. Carreño preside además la Asociación de Propietarios Forestales de la Región de Murcia (PROFOMUR), es profesor emérito del Departamento de Economía de la Universidad de Murcia. Es un experto silvicultor y un experto en cooperativismo en el mundo rural ocupando actualmente un cargo directivo en la Federación de Cooperativas Agrarias de Murcia (FECOAM).
- José Alberto González. Redactor del área de Local y editor en el periódico LA VERDAD en asuntos medioambientales.
- Ignacio Rojo Núñez. Servicio de Gestión y Protección Forestal de la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM) y Alfonso Hernández. Técnico de Gestión Forestal en la misma Consejería, participante en el proyecto “*Life Token CO₂*”.
- Pedro Quiñonero. Presidente Asociación Bosquejo. Región de Murcia.
- Antonio Barcena Orbe. Gerente de TRAGSA en la Región de Murcia
- Diego Gallego. Universidad de Alicante, Departamento de Ecología. Experto en entomología y plagas forestales.

Las opiniones de estos expertos han sido elementos clave para elaborar un juicio crítico e independiente, que no está orientado a probar la certeza de las conclusiones de este estudio, sino a proporcionar un contexto sólido para la alianza planteada entre la estrategia forestal y la economía social en el marco de la contratación “verde”.

2. Neutralidad climática global y la gobernanza regional y local

La política y la empresa reaccionan con lentitud, lejos de estar a la altura de los desafíos mundiales

Francesco, Laudato Sí,
2020

Toda actividad humana tiene impacto medioambiental y mientras los escépticos del cambio climático aún niegan cuánta responsabilidad tiene la actividad económica sobre el aumento de la temperatura y las catástrofes medioambientales del siglo XXI, alegando que vivimos en un planeta en permanente evolución, lo que es inútil es seguir discutiendo *“la velocidad con que se está produciendo”* (Noriega, 2025).

a) Cómo encuadran las CCAA la competencia sobre cambio climático

Los juristas formados antes del Plan de Bolonia (2010)² no estudiaban “Medio Ambiente”. Hoy, esta materia apenas representa un escaso 2,5% de los créditos del Grado en Derecho (además, opcionales). Esta materia es dominada por ingenieros medioambientales y forestales, a los que les resulta lejana la contratación pública estratégica y no siempre están familiarizados con la “Economía Social”.

Aunque en los estudios de postgrado se enseña “gobernanza de la competencia medioambiental”, resulta llamativo que no exista consenso sobre el rango administrativo (consejería, secretaría general, dirección general...) ni acuerdo sobre las competencias con las que medioambiente debe convivir o tratar de “sobrevivir”. Los funcionarios encargados de la gestión medioambiental no colaboran con el resto, sino que son vistos como los responsables de obstaculizar el desarrollo económico. Si se observa la tabla con denominaciones de las diferentes consejerías, aún son pocas las autonomías donde “Medio Ambiente” tiene rango propio, y aún menos, las que incluyen el “Cambio Climático” en su denominación de cabecera.

Por lo que interesa a este estudio, tras analizar los organigramas administrativos, es llamativo que, en ninguna autonomía, la política Medioambiental se haya conectado con el fomento de la Economía Social.

2. Plan Bolonia designa la reforma para unificar los sistemas universitarios en Europa que crea el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES).

Tabla 1.
Denominación del departamento de Medio Ambiente por
Comunidades Autónomas

Andalucía	Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente
Aragón	Departamento de Medio Ambiente y Turismo (equivale a Consejería)
Asturias	Consejería de Movilidad, Medio Ambiente y Gestión de Emergencias.
Islas Baleares	Consejería de Agricultura y Medio Natural
Canarias	Consejería Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial
Cantabria	Consejería de Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
Castilla-La Mancha	Consejería de Desarrollo Sostenible (medio ambiente incluido)
Castilla y León	Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio
Cataluña	Área de Acción Climática y Transición Energética y Área de Espacios Naturales e Infraestructura Verde.
Com.Valencia	Consejería de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio.
Extremadura	Consejería de Gestión Forestal y Mundo Rural.
Galicia	Consejería de Medio Ambiente y Cambio Climático.
La Rioja	Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial
Madrid	Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior
Región de Murcia	Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor
Navarra	Departamento de Desarrollo y Medio Ambiente (equivalente a Consejería)
País Vasco	Consejería de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad Viceconsejería de Medio Ambiente, Dirección General de Descarbonización, DG de Patrimonio y Adaptación al Cambio Climático
Ceuta	Consejería de Medio Ambiente, Servicios Urbanos y Vivienda
Melilla	Consejería de Medio Ambiente y Naturaleza

Si sumamos a la escasa formación medioambiental de los funcionarios que provienen del área de las ciencias sociales con el poco peso en el PIB regional del sector forestal frente a sectores como agricultura o turismo, de los que depende la riqueza de los territorios, vemos un fuerte contraste entre su irrelevancia y el rango que la cuestión medioambiental tiene en la Constitución Española³, dentro de los principios rectores de la política social y económica, que enfatiza la “*indispensable solidaridad colectiva*” para guiar la actuación de los poderes públicos.

En el estudio simplificamos, para su divulgación, una abrumadora literatura científica sobre regeneración medioambiental en el ámbito forestal. El objetivo final es proponer una hoja de ruta sencilla que facilite a los gestores públicos actuar contra el cambio climático mediante la contratación pública estratégica utilizando las reservas de mercado en favor de la Economía Social.

Como se recoge en las Conclusiones del Congreso Internacional Life Token CO₂ “Manejo Forestal e Innovación para un Mundo Neutro en Carbono” (2024); *Hay que reaccionar desde el conocimiento y para ello, hay que entender cómo funciona el mercado de CO₂*.

En el mercado o carbono, en continua transformación, hay un nuevo activo digital: El Token de Carbono “Forestal” y un comprador relevante: Las Administraciones Públicas.

También exploramos los avances en el diseño de plataformas basadas en tecnología “blockchain”⁴ (Vañó, 2021) y la oportunidad para la Economía Social de crear y participar en “Plataformas cooperativas de activos” en la nueva era de la tokenización” (Pastor, 2023).

3. CE 1978 artículo 45, Capítulo III (“De los principios rectores de la política social y económica”).

45.1 Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

45.2 Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

4. Blockchain es un registro digital descentralizado (disponible en varios ordenadores) y compartido que almacena transacciones de forma segura en “bloques” enlazados cronológicamente (como un libro de contabilidad). Esta tecnología, también llamada “cadena de bloques”, es inmutable (no se puede modificar) y transparente, ya que todos los participantes de la red tienen una copia actualizada del registro, eliminando la necesidad de intermediarios. En este enlace, la Unión Europea fija su marco regulatorio y experimental para los criptoactivos: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/regulatory-framework-blockchain>

b) Récord de incendios forestales y cambio de paradigma de la estrategia forestal

La relevancia del estudio se ha visto intensificada tras los devastadores incendios forestales que han asolado España durante el verano de 2025, marcando un punto de inflexión en la gestión ambiental del país. Este episodio será recordado por la falta de coordinación entre administraciones y la ausencia de una estrategia preventiva eficaz frente al cambio climático.

Según datos del EFFIS⁵, se han quemado aproximadamente 382.600 hectáreas en España, una superficie equivalente a la isla de Mallorca, superando ampliamente las cifras de 2022 (306.555 ha), 2023 (91.220 ha) y 2024 (42.615 ha). Las comunidades más afectadas han sido Galicia, Castilla y León y Extremadura, donde se han concentrado los grandes incendios. Solo entre el 5 y el 10 de agosto se perdieron más de 348.000 hectáreas, se evacuaron a más de 31.000 personas y se lamentaron víctimas personales. Además, España registró emisiones récord de CO₂, alcanzando cerca de 5,5 millones de toneladas en apenas diez días, frente a una media anual de 1,5 Mt. A nivel europeo, más de 1 millón de hectáreas fueron afectadas, siendo España y Portugal responsables del 60% del total, con España concentrando el 40% del área quemada en toda la UE.

Ante esta situación crítica, el Gobierno de España aprobó el RD 716/2025 (BOE 29 de agosto de 2025), por el que se establecen las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales. Este marco normativo busca reforzar la coordinación interadministrativa, mejorar la planificación basada en riesgos, incorporar tecnologías de monitorización y fomentar la financiación y *contratación pública de los servicios ecosistémicos*. Este estudio propone una alianza con la Economía Social, basada en el principio constitucional de “solidaridad colectiva”, como alternativa a la crispación social que ha seguido a los incendios. Un drama que convive con otra catástrofe medioambiental; “*la muerte silenciosa de los bosques*”, especialmente en el sur y levante español. Esta “*muerte sin llamas*” es resultado del abandono rural, de la falta de gestión activa en áreas reforestadas que no se han clareado, agravada por sequías prolongadas y “*la actuación carroñera de las plagas de insectos que atacan árboles debilitados por el estrés hídrico*”. Problemas que podrían mitigarse actuando con una silvicultura preventiva profesional que incluya la monitorización y la rápida actuación con los avances en ecología química sobre las plagas (Gallego, 2012).

5. European Forest Fire Information System (EFFIS), integrado en el programa europeo Copernicus.

En este contexto, la Región de Murcia ha sido señalada desde Europa como un “laboratorio forestal” ante la nueva realidad climática y el proyecto Life Token CO₂, un piloto estratégico para replicar en otras regiones europeas.

En un escenario marcado por el cambio climático, el abandono rural y la presión sobre los ecosistemas, urge transitar desde una política forestal pasiva, centrada en la protección de entornos naturales, hacia una política forestal activa, que remunere los servicios ecosistémicos de los propietarios forestales privados y contrate a proveedores de economía social para aplicar estrategias de silvicultura preventiva sobre montes públicos. Todo ello mediante el uso de la contratación pública estratégica y las reservas de mercado, evitando que el aprovechamiento del carbono capturado se convierta en objeto de especulación mercantil.

3. El “Token de Carbono”, un aliado forestal

a) Mercados de carbono y compra pública de derechos de emisión

El dióxido de carbono (CO₂) es una molécula natural y esencial para muchos procesos en la Tierra, pero también es uno de los principales gases de efecto invernadero (GEI)⁶ responsables del calentamiento global cuando se emite en exceso por actividades humanas.

Para evitar el calentamiento global, necesitamos capturar el exceso de carbono emitido a la atmósfera. Hay dos formas de captura; la primera es la captura natural (biológica) mediante el proceso de fotosíntesis de los árboles, plantas, algas, fitoplancton, etc., que absorben CO₂ del aire y capturan carbono a la vez que liberan oxígeno. El carbono capturado se almacena en la biomasa (troncos, raíces, hojas), el suelo (humus, raíces muertas) y en los ecosistemas (bosques, humedales, pastizales, océanos). En este artículo nos centraremos en cómo se produce la captura en el ecosistema forestal, enfatizando que, si bien la captura de carbono por parte de los árboles es un proceso natural, que se ha considerado “gratuito”, es preciso diseñar y ejecutar una estrategia forestal que ayude a la naturaleza a secuestrar más carbono con una silvicultura sostenible y eso tiene un coste: las tareas de silvicultura de resiliencia que las Administraciones contratan a través de licitaciones públicas a proveedores forestales (como analizaremos en el estudio)

La segunda forma de captura es artificial, mediante tecnologías como DAC (Direct Air Capture) o CCS (Carbon Capture and Storage). Estos dispositivos aspiran

6. La unidad de medida del CO₂ en la atmósfera es partes por millón (ppm). Antes de la era industrial: ~280 ppm y actualmente, en 2025, se estima que hay más de 420 ppm.

aire, separan el CO₂, y lo almacenan en el subsuelo o lo reutilizan (por ejemplo, para fabricar combustibles sintéticos o materiales de construcción). Es importante enfatizar que estas tecnologías no liberan oxígeno, ya que solo extraen y almacenan el CO₂. Además, la comunidad científica (Gidden et al., 2025) advierte de que la gran promesa tecnológica en la lucha contra el cambio climático de que podríamos seguir emitiendo indefinidamente CO₂ porque podríamos ser capaces de capturarlo desde el aire y enterrarlo de manera segura en formaciones geológicas profundas, se ha dado de bruces con la realidad del tamaño finito de nuestra casa común. No tenemos tanta tierra disponible: Las estimaciones hablaban de una capacidad de entre 10.000 y 40.000 gigatoneladas de CO₂, que nos permitiría ‘vivir’ tranquilos sin tener que reducir nuestras emisiones de la noche a la mañana, pero la ciencia concluye que nuestro planeta/almacén no solo es pequeño sino que hay muchas limitaciones de uso: No podemos usar las zonas con riesgo sísmico, tampoco las áreas protegidas y polares ni las zonas cercanas a las ciudades en un área de 25 kms para proteger la salud de la población ante un posible fuga de carbono que podría contaminar el agua potable. Además, no se puede enterrar el carbono más allá de los 300 metros de profundidad marina por el riesgo y los costes (Desastre Deepwater Horizon) ni tampoco usar las fronteras internacionales por los problemas geopolíticos. A estos factores técnicos se suma el rechazo de la ciudadanía a estos proyectos por considerar que no se conocen ni se han explicado suficientemente los riesgos medioambientales y de salud en caso de accidentes.

En resumen, la neutralidad climática (o “cero emisiones netas”) implica que la actividad humana, consigue emitir la misma cantidad de gases de efecto invernadero (GEI) que es capaz de capturar o compensar, con la finalidad de detener el calentamiento global y eso implica un compromiso global que se concreta en actuaciones en el ámbito público y privado.

Para conseguir la neutralidad climática, administraciones y empresas actúan paralelamente en tres ámbitos: 1) Reduciendo emisiones; energías limpias, economía circular y conciencia ecológica ciudadana 2) Capturando emisiones residuales: Fomentando los sumideros naturales de carbono y tecnologías de almacenamiento y 3) Compensando emisiones: Transacción de créditos de carbono en mercados regulados y voluntarios.

El objetivo de la UE es ambicioso; alcanzar la neutralidad climática en 2050, lo que exige reducir de forma drástica las emisiones de efecto invernadero, así como conseguir la remoción significativa del carbono en la atmósfera.

Ilustración 1.
Esquema de capturas

Concepto	Función principal	Libera oxígeno	Finalidad principal
Captura natural de carbono	Absorber CO ₂ mediante fotosíntesis	√ Sí	Regenerar ecosistemas, mitigar CO ₂
Captura tecnológica	Extraer CO ₂ del aire y almacenarlo	X No	Reducir concentración de CO ₂ atmosférico
Neutralidad climática	Equilibrar lo emitido con lo capturado o compensado	Depende	Detener el calentamiento global

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del estudio.

Durante décadas, España ha apostado por una política proteccionista de captura de carbono a través de los sumideros naturales de nuestro país: La Red Natura 2000, por ejemplo, es una extensa red de áreas protegidas que cubre más del 30% del territorio nacional, siendo el país con más territorio protegido de la UE: Según datos recientes⁷, la Red Natura 2000 captura aproximadamente 35,3 millones de toneladas de CO₂ al año.

¿Qué son los derechos de emisión de carbono, a quién pertenecen y en qué mercados se comercializan?

En España no existe un mercado nacional de derechos de emisión; España participa en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (EU ETS), creado en 2005, vinculante para sectores intensivos en carbono (energía, industria, aviación intraeuropea y otros).

Por otro lado, el Registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de CO₂ del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico (en adelante, MITECO), creado por RD 163/2014 reformado por RD 214/2025, no es un mercado regulado, sino un instrumento voluntario nacional para que empresas y administraciones compensen sus emisiones mediante proyectos de absorción. Estos proyectos voluntarios requieren “adicionalidad”, esto es, acreditar que las reducciones de emisiones logradas por un proyecto de compensación no habrían ocurrido sin el incentivo del mercado de créditos de carbono. Esto significa que el proyecto debe

7. Esta cifra proviene de un informe oficial del Ministerio para la Transición Ecológica de España (MITECO, 2018) que cuantifica el secuestro de carbono que generan sus hábitats protegidos terrestres (montes, bosques, praderas, humedales, suelos gestionados en la Red Natura. No hay datos aún sobre los ecosistemas azules. Este volumen de CO₂ capturado equivale a un valor estimado de 258 millones de euros al año en derechos de emisión.

ir más allá de las prácticas habituales y de lo exigido por la ley para que las reducciones sean consideradas válidas y registrables.

En el mercado regulado (obligatorio), se establece un tope máximo de emisiones para empresas y gobiernos (para su sector público). Ambos reciben o compran derechos de emisión (EU Allowances, EUA): Cada EUA equivale a 1 tonelada de CO₂ equivalente. Así que, si una empresa o una administración emite más de lo permitido, debe adquirir derechos adicionales en el mercado secundario o voluntario.

A nivel mundial, existen diversos mercados regulados (compliance markets) más allá de Europa en los que se puede participar. En total, según el Banco Mundial (State and Trends of Carbon Pricing 2025), existen más de 35 sistemas de comercio de emisiones regulados en el mundo, que cubren aproximadamente un 23% de las emisiones globales de GEI.

Ilustración 2.
Propiedad de los Derechos de Emisión de Carbono

PLANO INTERNACIONAL (Acuerdo de Kioto / París)	PLANO NACIONAL / EUROPEO (EU ETS - España)
Titulares: Estados	Titulares: Empresas/operadores
España responde del cumplimiento	Bienes muebles inmateriales
Créditos MDL (Mecanismo de desarrollo limpio) y AC (Aplicación conjunta), como propiedad del Estado (Gobierno de España) para “rendir cuentas” ante la ONU de sus objetivos climáticos.	Registro en RENADE con libre compraventa en el mercado para el funcionamiento de las empresas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del estudio.

En un mercado voluntario no especulativo, las administraciones (y no solo las empresas) pueden comprar “tokens de carbono” para compensar sus emisiones y elegir a sus proveedores: En España, el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible (FES-CO₂)⁸, dependiente del MITECO, es quien compra directamente las reducciones de emisiones verificadas (créditos de carbono) que generan los proyectos

8. El Fondo de Carbono para una Economía Sostenible (FES-CO₂) (FCPJ) se crea mediante el artículo 91 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Este instrumento de financiación climática se concibe con el objetivo de generar actividad económica baja en carbono y resiliente al clima, contribuir al cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España y fomentar el desarrollo tecnológico para la descarbonización y la resiliencia del clima en sectores clave de la economía, mediante actuaciones de ámbito nacional.

seleccionados a través de convocatorias públicas anuales. Siendo un proceso asimilado a una convocatoria de subvenciones, lo cierto es que es un mecanismo de “contratación verde”.

Esta compraventa no se encuadra en la LCSP, sino en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (en adelante, LES), que crea un mecanismo de compra de derechos de emisión por “proyectos”. Si bien no hay sujeción a las reglas de contratación pública, la LES remite a los artículos 70 y 103 de la LCSP en cuanto a la exigencia en los pliegos de licitaciones de las obligaciones de cumplimiento de las normas medioambientales por parte de los licitadores, siendo válidas las certificaciones de proyectos de absorción de carbono a estos efectos.

En el artículo 89 dedicado a la “Capacidad de absorción de los sumideros españoles” se recoge en su punto 2), que las Administraciones promoverán los sumideros vinculados al uso forestal sostenible... Para ello se fomentarán acciones que den valor tanto a las producciones inmediatas, como a las externalidades positivas que las áreas forestales producen y, en especial, las siguientes:

- a) La planificación y ordenación forestal a través de los planes y proyectos de gestión forestal sostenible.
- b) *La agrupación de propietarios forestales* para el desarrollo de explotaciones forestales como unidades de gestión planificada sostenible.
- c) La producción y comercialización de productos forestales procedentes de explotaciones nacionales con certificado de gestión forestal sostenible, así como productos derivados con certificación en su proceso productivo nacional.
- d) La conservación y mejora de la variabilidad genética de los recursos forestales.
- e) La prevención de los incendios forestales y otros daños, como plagas, tormentas, riadas y otros, y su impacto sobre el patrimonio natural y la biodiversidad.
- f) *Las iniciativas y proyectos dirigidos a la prevención de daños en los bosques, especialmente de incendios forestales, que agrupen agentes económicos y sociales, habitantes de zonas rurales, propietarios, empresas y organismos públicos.*
- g) El desarrollo y utilización de nuevas tecnologías para la prevención y lucha contra los daños en los bosques, especialmente incendios forestales.
- h) El uso de la *biomasa forestal* en el marco de la generación de energía de fuentes de origen renovable.

Asimismo, las Administraciones públicas, promoverán medidas específicas para *reducir las emisiones procedentes de los sistemas agrícolas* a través de, entre otros, el fomento de prácticas agrícolas, ecológicas y sostenibles.

Desde la economía social, podemos colegir que la “agrupación de propietarios forestales como unidades de gestión planificada sostenible”, así como la llamada a la “agrupación de agentes económicos y sociales de naturaleza público-privada”, son acciones que se enmarcan en las alianzas con la Economía Social. El cooperativismo forestal, y también el agrario, donde las cooperativas agroalimentarias están ya trabajando activamente en la lucha contra el cambio climático. Por tanto, existe un sector emergente de compra pública para proyectos de absorción de carbono para asociaciones y cooperativas forestales.

En cuanto a la mención a la biomasa forestal, es importante entender que los restos de madera procedentes de clareos o limpiezas forestales deberían, idealmente, triturarse y dejarse en el bosque para mejorar el suelo y la captura de carbono. Sin embargo, la economía circular ofrece otros usos sostenibles como biocombustibles (astillas y pellets). Estos reducen significativamente las emisiones de CO₂ respecto a los combustibles fósiles. La contratación pública verde puede promover el uso de biomasa forestal en edificios públicos. Un ejemplo es la caldera de biomasa del Hospital Virgen de la Arrixaca (Murcia), que consume hasta 1500 toneladas de astillas de pino carrasco al año, evitando 700 toneladas de CO₂ anuales, equivalentes a 152 vehículos retirados de la circulación. Además, la madera extraída puede reciclarse y compactarse para fabricar mobiliario o materiales de construcción, manteniendo su capacidad de capturar carbono. Este criterio puede incorporarse en los procesos de licitación pública como cláusula medioambiental para la elección de proveedores.

b) Créditos de carbono tradicionales y digitales: El proyecto Life Token CO₂

Los créditos de carbono “tradicionales” son certificados negociables que representan la mitigación (reducción o eliminación) de una tonelada de CO₂ generada por un proyecto específico medioambiental desarrollado por una empresa o una administración. Su función principal es permitir a empresas y administraciones contrarrestar y compensar su huella de carbono, actuando como un complemento a los esfuerzos internos de reducción de emisiones, no como un sustituto, en función del principio de “adicionalidad” que hemos expuesto.

Los proyectos que generan créditos de carbono deben someterse a un proceso de validación, registro y verificación por parte de estándares independientes reconocidos, por ejemplo, PEFC España. El monte debe conseguir un certificado PEFC (o de otra certificadora autorizada) que garantice que los tratamientos que se efectúan en el terreno están autorizados por la Administración (gestión forestal sostenible certificada).

El siguiente paso es cuantificar la captura de CO₂ conforme a la metodología del MITECO o estándares internacionales (VCS, Gold Standard). Hasta la reforma producida en 2025, por razones tecnológicas, la Calculadora de Carbono del MITECO para proyectos voluntarios, solo tenía capacidad de aceptar mediciones de aumento de captura de carbono en territorios sobre los cuales se realizaba reforestación, y no silvicultura preventiva. Con el cambio normativo y las nuevas tecnologías experimentadas en el proyecto “Life Token”, se expande considerablemente el número de actuaciones que la Administración Pública puede financiar mediante compra de derechos de emisión.

Los “tokens de carbono” son también créditos de carbono, pero digitales. Suponen un avance tecnológico revolucionario al ser negociables en una blockchain pública, permitiendo ser comprados como inversión o para su “quemar” o retirada, para compensar la huella de carbono.

El proyecto LIFE TOKEN⁹ tiene como objetivo principal desarrollar y validar una plataforma digital basada en tecnología blockchain que integre un modelo avanzado del ciclo de vida del CO₂ junto con un sistema de comercio de emisiones no especulativo basado en créditos climáticos o tokens. Esta herramienta busca incentivar la gestión forestal sostenible y cuantificar, de manera verificable, el secuestro de carbono asociado a las actuaciones silvícolas implementadas (European Commission, CINEA, 2025).

Entre las acciones piloto se incluye la implementación de ensayos a gran escala en la Región de Murcia y en territorios gestionados por la UCLM en Castilla-La Mancha, donde se han realizado los ensayos de campo y las actividades demostrativas, abarcando una superficie conjunta superior a 180 hectáreas. Estas parcelas se han destinado a validar productos de teledetección capaces de detectar variaciones en la productividad primaria neta (NEP) tras la aplicación de tratamientos silvícolas, así como a calibrar modelos estadísticos que estimen el incremento de la fijación de carbono.

Paralelamente, desarrolla una herramienta de soporte a la decisión (DSS) para propietarios y gestores forestales, integrada en una plataforma web que incluirá un módulo de mercado de créditos climáticos no especulativos (SGS España, 2023).

9. LIFE21-CCM-ES-LIFE-TOKEN-CO2/101074388) ejecutado desde octubre de 2022 a marzo de 2026, con un presupuesto total de 2.987.163€, de los cuales 1.792.298€ proceden de la contribución de la Unión Europea a través del programa LIFE. Coordinado por la empresa DIGILTEA Soluciones S.L, cuenta con la participación de Fundación Universitaria San Antonio (UCAM), SGS Tecnos S.A., la Región de Murcia, la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM) y Orthem Servicios y Actuaciones Ambientales S.A. Adicionalmente, gracias al Contrato de Colaboración en Investigación en el marco del Programa de “Doctorado Industrial” entre la Universidad Católica de Murcia (UCAM) y la Unión de Cooperativas de Trabajo Asociado de la Región de Murcia (UCOMUR), este estudio explora los beneficios de incorporar a los proveedores de la Economía Social a través de la contratación pública estratégica para llevar a cabo el nuevo paradigma de estrategia forestal basado en una silvicultura de resiliencia y menos proteccionista y reforestadora.

En conjunto, LIFE TOKEN CO₂ constituye una iniciativa pionera en España orientada a integrar la gestión forestal sostenible con mecanismos de compensación climática digitalizados, reforzando el papel del sector forestal en la mitigación del cambio climático mediante la innovación tecnológica y la participación del mercado. El método utilizado para el cálculo de la absorción de toneladas de CO₂ es totalmente objetivo; cada activo criptográfico es respaldado oficial e internacionalmente por la gestión forestal. Estos activos, finalizado el proyecto, estarán disponibles en la plataforma digital “LIFE TOKEN” que se ultima en el proyecto, formando así un mercado de créditos de carbono no especulativo, basado en la tecnología Network Consensus y Blockchain, y respaldado por Smart Contract.

Tabla 2.
Secciones del Registro de Huella de Carbono del MITECO

Sección del Registro	Contenido y finalidad	Elementos clave
A - Huella de Carbono y Compromisos de Reducción de Emisiones	Registro de las emisiones de GEI de organizaciones y compromisos voluntarios para reducirlas.	– Clasificación de emisiones según alcance: 1 (directas), 2 (indirectas por energía comprada) y 3 (otras emisiones de la cadena de valor).
B - Proyectos de Absorción de CO ₂	Registro de proyectos destinados a incrementar las absorciones de carbono.	– Proyectos elegibles: repoblaciones forestales y restauración de masas forestales (incluida la recuperación de zonas incendiadas). – Requisitos: superficie mínima de 1 ha. – Compromiso de permanencia: 30 años para asegurar la absorción a largo plazo. – Hasta RD 214/2025 solo proyectos forestales en España en zonas no arboladas desde 31/12/1989.
C - Compensación de Huellas de Carbono	Registro de actividades mediante las cuales organizaciones compensan sus emisiones.	Permite compensar total o parcialmente las emisiones declaradas en la Sección A mediante los proyectos registrados en la sección B ¹⁰ .

Fuente: Elaboración propia con datos de
<https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/registro-huella.html>

10. Orden 26/11/2021, Región de Murcia publica el catálogo de superficies forestales de titularidad pública para ejecutar proyectos de compensación de emisiones y mejora forestal: “Una de las técnicas más utilizadas para lograr los objetivos de neutralidad climática a los que las empresas y organizaciones privadas se pueden sumar de forma voluntaria mediante proyectos de RSC”.

La ciencia medioambiental demuestra así que se captura más carbono si se realizan tratamientos profesionales de silvicultura para tener menos árboles y más sanos, capaces de seguir capturando carbono y liberando oxígeno, en condiciones climáticas cada vez más adversas, manteniendo el valor ecosistémico y la salud de los bosques, y previniendo eficazmente los incendios.

Cuantificada la captura de carbono obtenida, se inscribe en alguna de las tres secciones del Registro del MITECO; cada una con un propósito específico dentro del marco integral del ecosistema de gestión del carbono; *medir, reducir y compensar*. Tras un laborioso proceso administrativo, los créditos de carbono emitidos reciben un identificador único y pueden ser comercializados.

c) Consideración del Token CO₂ como derecho real en la legislación española

La Ley 43/2023 de Montes, que rige en todo el territorio español, aunque las autonomías tienen leyes propias¹¹, califica la fijación de carbono como un “servicio ambiental”, esto es, como una externalidad positiva de los montes, no como un derecho de propiedad autónomo sobre el carbono. El art. 4 enumera entre las externalidades “la fijación de carbono atmosférico”, y el art. 65 ordena incentivar esas externalidades (incluida la fijación de CO₂). Por tanto, hay un reconocimiento público y base para incentivos y políticas, pero no crea títulos patrimoniales negociables sobre el CO₂.

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, tampoco erige un derecho real sobre el carbono; encuadra los sumideros en la acción pública climática y ordena a las Administraciones fomentar la capacidad de absorción (identificación, cartografía, mejora, evaluación y contabilización), e incentivar la participación de titulares y gestores, especialmente agrarios y forestales.

El Registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción del MITECO regula los “Proyectos de Absorción” (Sección B) donde se inscriben absorciones generadas en proyectos LULUCF¹² (uso de la tierra, cambio de uso y silvicultura, que aumenten el carbono almacenado. En términos jurídicos, se habla de los usos y no de la propiedad de los terrenos (forestales y agrícolas).

11. En la Región de Murcia está en tramitación desde 2024.
<https://transparencia.carm.es/-/ley-forestal-region-de-murcia>

12. LULUCF en la UE se refiere al sector de Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura (*Land Use, Land Use Change and Forestry*), que abarca distintas categorías de uso del suelo como: Bosques (Forest land), Tierras agrícolas (Cropland), Pastizales (Grassland), Humedales (Wetlands), Asentamientos (Settlements) y Otras tierras (Other land).

Tabla 3.
Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura

LULULUF	Regulación 2018 (UE 2018/841)	Revisión 2021–2023
Regla principal	“No débito”: emisiones ≤ remociones	Objetivo de remociones netas (310 Mt CO ₂ e)
Plazo inicial	2021–2030	Hasta 2030 (fase 2: 2026–2030)
Contabilidad del sector digital	Basado en carbono con normas detalladas	Simplificación del sistema para hacerlo más digital
Nuevos tipos de emisiones	No incluidas	CO ₂ agrícolas a partir de 2031
Comercio de remociones	No contemplado	Certificación y posible comercio permitidos
Objetivos nacionales	No establecidos	Obligatorios desde revisión 2023

Fuente: Elaboración propia con datos de
<https://unfccc.int/sites/default/files/11-bis-handbook-on-lulucf-sector.pdf>

El nuevo RD 214/2025 de 12 de abril de 2025, en vigor desde junio, ha introducido cambios significativos respecto al RD163/2014, revisando el marco jurídico del Registro de Huella de Carbono en España para alinearlo con la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, y los compromisos climáticos internacionales, como el Acuerdo de París y el Pacto Verde Europeo; Se crean nuevas categorías, como proyectos de absorción vinculados al uso del suelo, cambio de uso y silvicultura¹³, almacenamiento en productos y “carbono azul”, así como la inclusión de la huella de carbono de eventos¹⁴. También se establece que la sección B (proyectos de absorción) será interoperable con registros autonómicos y otros esquemas europeos, únicamente

13. Aunque el RD 214/2025 no enumera de forma exhaustiva cada práctica silvícola, la mención genérica de “silvicultura” abre la puerta a una variedad de proyectos forestales susceptibles de registro. Según interpretaciones especializadas:

- Reforestación o forestación con especies autóctonas adaptadas al clima local.
- Gestión forestal sostenible, como poda, manejo del sotobosque o selección de cortas conlleva incremento de biomasa.
- Restauración forestal tras incendios o degradación del terreno.
- Conversión de otros usos del terreno (agrícola extensivo o pastizales) a bosques.
- Pastoreo silvopastoril o agro-silvicultura (dependiendo del proyecto, promoviendo captura de carbono).

14. La huella de carbono de evento es la suma de las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por todas las actividades de un evento (transporte, energía, residuos, etc.). Artículo 1(3)(g) del RD 214/2025. Se

si se garantiza una contabilidad exclusiva en el registro del MITECO. Y muy relevante, su Disposición Adicional Segunda¹⁵ habilita a quienes ostenten derechos reales sobre una finca para que puedan hacer constar mediante “nota al margen” en el Registro de la Propiedad la inscripción del proyecto de absorción correspondiente, con carácter temporal (Caducidad 5 años y antes, si el proyecto es cancelado).

Desde el punto de vista doctrinal, pese a la escasa literatura jurídica sobre el tema, el nuevo RD 214/2025 secunda la postura de Durán (2024), defendida en el Congreso Life Token CO₂ y otros autores, en el sentido de considerar los derechos sobre los token de carbono como “*derechos reales limitados*”. Por un lado, porque hay una vinculación cierta a un bien inmueble (las absorciones son generadas por proyectos realizados en fincas determinadas, lo que refuerza el nexo entre el crédito y la tierra). Por otro, son registrables para su operabilidad ante terceros, y transferibles, con lo que tienen un intrínseco valor patrimonial.

Las limitaciones a su consideración de derecho “real” pleno vendrían dadas por el carácter temporal de la anotación y su dependencia de una declaración administrativa y no civil. Si bien se suele poner como ejemplo su similitud con los aprovechamientos urbanísticos que otorgan más valor a una parcela sujeta a un plan de desarrollo, la diferencia es que un propietario de una finca no puede inscribir un plan urbanístico que es público, tan solo argumentarlo en la negociación de la compraventa, mientras que ser propietario o estar en posesión de una finca que está actuando como sumidero de carbono para un proyecto de absorción, sí genera un derecho real y registrable a recibir las compensaciones económicas que genere la finca por los derechos de emisión de carbono que, por tanto, se transmiten con la misma.

Respecto a la “tokenización”, esto es, la representación digital del crédito, el RD 214/2025 no regula la emisión o circulación de tokens digitales que representen cré-

debe inscribir junto con otras huellas y planes de reducción en la Sección a) del registro, según el Artículo 6(1) del mismo RD.

15. Disposición adicional segunda. Coordinación con el Registro de la Propiedad.

1. Los titulares registrales del dominio u otros derechos reales de uso y disfrute podrán hacer constar en el Registro de la Propiedad la inscripción en la sección b) del Registro creado mediante el presente real decreto, de aquellos proyectos de absorción de CO₂ generados en territorio nacional relacionados con el uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura que radiquen en una finca registral determinada.

2. La constancia en el Registro de la Propiedad se realizará mediante nota al margen en el folio abierto a la finca o fincas afectadas, y se practicará en virtud de certificación expedida por el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción. Dicha nota caducará y deberá ser cancelada por caducidad transcurridos cinco años desde la fecha de la inscripción del proyecto en el registro de huella de carbono. También se cancelará dicha nota marginal mediante certificación acreditativa de la baja del proyecto en el registro administrativo.

ditos; cualquier token tendrá valor contractual, pero su eficacia jurídica dependerá de la consistencia entre la propiedad tokenizada y la titularidad registral.

En conclusión, en términos doctrinales, puede ser útil conceptualizar los créditos de absorción como activos patrimoniales con efectos similares a los derechos reales limitados, de modo que puedan integrarse con seguridad jurídica en contratos, garantías y mercados voluntarios, siempre señalando explícitamente su carácter registral específico y temporal.

d) Proyectos alineados en el ámbito internacional

Aunque en España el uso de los sumideros de carbono para combatir el cambio climático ha tenido un uso limitado por la falta de un marco legal claro (Guerrero Manso, 2022), en Estados Unidos existen más de 2300 bancos de conservación, la mayoría de gestión privada, con una alta demanda de créditos (Marín Enríquez, 2022).

Como comparativa internacional del proyecto Life Token CO₂, podemos destacar;

1. La plataforma *Coorest* (y su producto CCO₂): Esta plataforma tokeniza unidades de carbono capturadas por árboles adheridos a un estándar propio “*Coorest Carbon Standard*” y utiliza contratos inteligentes y tecnología de oráculo junto con teledetección satelital para asegurar la emisión de cada token (CCO₂) sólo cuando la biomasa efectivamente se ha fijado (*Carbonmark*). De ámbito internacional, incluye España como uno de los países de actuación. Es un proyecto muy interesante porque combina la fitosecustración de CO₂ con la comercialización de la biomasa/forestación en blockchain.
2. El proyecto *Groot* es un piloto financiado por European Forest Institute (EFI) bajo la convocatoria MoniFun que también trabaja en la aplicación de blockchain al monitoreo forestal en Europa. El proyecto arrancó en octubre de 2025 con financiación (≈60 000€) para explorar cómo la tecnología blockchain puede hacer que el monitoreo forestal europeo sea más confiable, accesible y eficiente al compartir datos de biodiversidad, suelo y salud forestal entre múltiples internacionales. Aunque no es exactamente una plataforma de créditos de carbono, sí aplica blockchain al ámbito forestal, lo cual lo convierte en una herramienta complementaria y comparativa para validar las mediciones obtenidas.
3. *Upwood.io* (asociada a la blockchain Concordium) es una plataforma de tokenización de bosques y créditos de carbono en Europa. Esta plataforma, en línea

con Life Token, permite a los usuarios invertir en tokens respaldados por bosques reales (propiedad forestal) y obtener créditos de carbono derivados de dichas inversiones, usando tecnología blockchain para trazabilidad y verificación.

4. *ForestSync* es una plataforma de trazabilidad de créditos forestales y bosque en Europa con tecnología avanzada (blockchain incluida). Desarrolla un “registro público verificado” de créditos de carbono forestales en Europa, combinando datos de teledetección, monitoreo remoto, y garantías de larga duración (>50 años) con respaldo de seguros. Aunque su foco puede ser más amplio que blockchain puro, incorpora elementos de tokenización/trazabilidad para comparar cómo se están implementando garantías de permanencia, monitoreo de biomasa en bosques europeos, etc.

e) El token de carbono digital; oportunidades y riesgos del blockchain en MICA y Unidroit

Según Pastor (2023) la transición digital para la Economía Social no es incrementar las habilidades informáticas, sino comprender la evolución de una web tradicional a las nuevas “plataformas *blockchain*”. Internet abrió las puertas al mercado electrónico, pero no permitía la identificación electrónica de las partes del negocio jurídico de compraventa, por lo que el comercio electrónico se construyó sobre plataformas con intermediarios que gestionaban los datos.

Como pone de relieve Pastor, “la historia de la contratación mercantil es la historia de los inventos para reducir costes de intercambiar, y cómo compensar, liquidar y registrar las transferencias de activos de forma confiable”.

Mereminskaya y Gajardo (2024) describen cómo desde 2008 comenzaron a desarrollarse las llamadas *Distributed Ledger Technologies (DLT)*. Este tipo de tecnologías siguen los pasos de las redes «P2P» (*peer-to-peer*) habilitadas por Internet, en las cuales distintos usuarios comparten información entre sí como correos electrónicos, música u otros archivos multimedia. DLT y Blockchain operan en base a una red de ordenadores que funcionan de forma descentralizada, sin servidores fijos, sino mediante una serie de «nodos» que se comportan como iguales entre sí. De esta forma, estos programas conectan a una multiplicidad de usuarios a través de una red sin servidores, y permite compartir archivos «de computador a computador» por el solo hecho de tener acceso al sistema. Básicamente, encaramos un comercio global, virtual, donde el valor económico digital puede estar respaldado por diferentes valores y en el que no habrá necesidad de intermediarios porque blockchain permite la identificación tanto de compradores como de vendedores así como la trazabilidad de los procesos mercantiles.

Europa se prepara con diferentes estrategias para aprovechar las oportunidades de la aplicación de la “tokenización” cada vez a más sectores: Desde 2022, el Reglamento MICA (Mercado de Criptoactivos) favorece la innovación empresarial, esto es, la aplicación de los “token” como criptoactivos que representan un valor de transacción fiable, a diferentes segmentos de mercado. Se trata de no perder la carrera en un mundo globalizado en el que las reglas europeas que rigen el mercado interior ya no son válidas. Recordemos que el Derecho Europeo y también la Contratación Pública que deriva de las Directivas Europeas se han construido sobre la base de un pilar básico; el derecho a la libre competencia (TFUE, artículos 101 a 109) que garantiza que las empresas deben competir en igualdad de condiciones dentro del mercado único, con el objetivo de beneficiar a los consumidores mediante mejores precios, calidad y variedad. Sin embargo, el mercado del “dato” y su valor, no conoce las fronteras físicas de los países y la apertura a una tecnología “blockchain”, que posibilita la eliminación de intermediarios, dinamita las bases del derecho mercantil nacional y europeo, y sobre todo, obliga a los países a dotarse de “Principios Internacionales” basados en la voluntariedad, para regir sus transacciones.

De forma similar a la creación del lenguaje de los INCOTERMS para facilitar el comercio internacional de bienes y mercancías, podríamos recurrir a los principios UNI-DROIT¹⁶, una propuesta del Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado, que pretende regular los problemas prácticos que surgen a partir de estos bienes intangibles en el universo digital.

Considerando la taxonomía europea de los NFT (token no fungibles) en MICA, nos podemos encontrar con tres supuestos diferentes: 1) El Token de carbono está respaldado por créditos de carbono verificables dentro de una cartera de activos de inversión (ART, *Asset Referenced Token*) 2) El Token de carbono es usado como medio de pago, al estilo de las bitcoins (EMT, *E-Money Token*), algo que por ahora es una remota posibilidad 3) Token utilitario para acceso a plataformas de compensación (*Utility Token*).

Por otro lado, junto a MICA, existe una regulación transitoria en Europa para permitir la investigación y experimentación con plataformas de blockchain y nuevos Token (DLT-Pilots).

Por último, tenemos los Principios UNI-Droit, como marco internacional de referencia de expertos en Derecho Internacional Privado.

Atendiendo a estas tres fuentes, los Token de Carbono podrían tener la siguiente consideración legal en su régimen de compraventa:

16. <https://www.unidroit.org/work-in-progress/verified-carbon-credits/>

Tabla 4.
Taxonomía del Token de Carbono

Marco	Reconocimiento del token de carbono	Consecuencia jurídica
MICA	? Depende del uso económico	Puede ser ART, EMT o quedar fuera si es solo trazabilidad/servicio, Utility Token.
DLT Pilot	X No aplica	Solo si el crédito de carbono está dentro de un producto financiero se considera su inclusión.
UNIDROIT	√ Sí, como “activo digital”	Permite reconocer control, propiedad y garantías reales sobre el token.

Fuente: Elaboración propia con datos de UNIDROIT.

Los principios UNIDROIT son aplicables directamente a los tokens de carbono porque no clasifican por el tipo de activo subyacente (carbono), sino por la existencia de un activo digital controlable en un registro y reconocen el control como equivalente funcional de la posesión de un activo digital, esto es; la transferencia de derechos mediante control exclusivo sobre claves o wallets. También permiten la segregación del activo en caso de insolvencia de un custodio o plataforma, lo que es especialmente útil en mercados voluntarios de carbono, porque resuelve problemas jurídicos clave como la doble contabilidad del crédito o la pérdida de tokens por insolvencia del intermediario. Facilita, por tanto, seguridad jurídica en la transmisión del derecho de compensación.

En conclusión, los tokens de carbono encajan perfectamente en el modelo jurídico de activo digital con efectos patrimoniales. Teniendo en cuenta que pueden ser adquiridos tanto por Administraciones como por Empresas, están llamados a ser una herramienta clave en la estrategia de contratación pública verde para favorecer a la Economía Social.

4. Qué son los servicios ecosistémicos y necesidad de la Economía Social

El mercado de carbono se integra en un concepto más amplio de “Pago por remuneración de los servicios ecosistémicos” que proporcionan los montes forestales.

Los servicios ecosistémicos están reconocidos en España principalmente en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Son desarrollados por planes estratégicos, directivas europeas y normativas ambientales

sectoriales. Si bien no tienen aún una ley nacional específica, están integrados transversalmente en políticas medioambientales (biodiversidad, agua, clima, agricultura y ordenación territorial) y en este contexto, se consideran críticos para frenar las consecuencias adversas del cambio climático)

El criterio más utilizado para la clasificación de los servicios ecosistémicos es la tipología de la “Evaluación de los Ecosistemas del Milenio” (ONU, 2005)¹⁷ que los categoriza en;

- 1) Servicios de provisión (alimentos, agua, madera, biomasa, recursos químicos...)
- 2) Servicios de regulación y de soporte (aquí se incluyen los servicios de captura y almacenamiento de carbono, la prevención de catástrofes como incendios e inundaciones, la regulación del clima, la formación de los nutrientes en el suelo, la protección de la biodiversidad.,
- 3) Servicios culturales (por el valor inmaterial del patrimonio natural que ponemos en valor como atractivo turístico y como entorno para la educación medioambiental)

Cuando hablamos de dar valor a los servicios ecosistémicos, nos encontramos con la dicotomía entre valor y precio. Sin embargo, existen numerosas herramientas objetivas que permiten valorar el coste de estos servicios “intangibles” y también cuantificar el coste de no prestarlos. Es en este ámbito de la percepción de su necesidad, que depende de la valoración política sobre las oportunidades y necesidades de cada territorio, donde se pone a prueba el liderazgo de los gestores públicos para hacer uso de la contratación pública estratégica como proponen las directivas europeas; hacer un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos disponibles para conseguir conjuntamente objetivos sociales, medioambientales y de reto demográfico.

Los gestores públicos, y las empresas que desarrollan políticas de responsabilidad social y medioambiental, deben realizar una política de identificación, cuantificación y asignación de un valor (económico, ecológico o sociocultural) a los benefi-

17. La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EM) fue convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan en el año 2000. Iniciada en 2001, la EM tuvo como objetivo evaluar las consecuencias de los cambios en los ecosistemas para el bienestar humano y las bases científicas para las acciones necesarias para mejorar la conservación y el uso sostenible de los mismos, así como su contribución al bienestar humano. La EM ha involucrado el trabajo de más de 1.360 expertos de todo el mundo. Sus conclusiones, contenidas en cinco volúmenes técnicos y seis informes de síntesis, proporcionan una valoración científica de punta sobre la condición y las tendencias en los ecosistemas del mundo y los servicios que proveen (tales como agua, alimentos, productos forestales, control de inundaciones y servicios de los ecosistemas) y las opciones para restaurar, conservar o mejorar el uso sostenible de los ecosistemas. Más info en <https://www.millenniumassessment.org/es/About.html>

cios que los ecosistemas proporcionan a la sociedad. Para ello pueden usar diferentes procedimientos;

- Evaluación **biofísica** con indicadores objetivos; Caudal de agua (m³/año), Biomasa forestal (toneladas), así como el Token de CO₂ capturado (tonelada)
- Valoración **económica**: Precios autorregulados por el mercado en libre competencia (oferta y demanda) o bien incentivados, tasados, protegidos por los países en función de sus intereses.
- Valoración **sociocultural**, complementaria a la económica, sumando valores no monetarios que protegen los bienes intangibles como la salud, el patrimonio natural y el desarrollo turístico sostenible.

En este punto, lo más importante para la gestión pública de los servicios ecosistémicos, es su integración en modelos de planificación: Planes de ordenación territorial o forestal, Evaluaciones ambientales estratégicas (EAE), Planes de gestión de áreas protegidas y Sistemas de Pago por Servicios Ecosistémicos (PSE).

Ya hemos hablado de la coexistencia de dos mercados para la venta de los derechos de emisión. Pues bien, el precio del carbono en España varía significativamente;

Tabla 5.
Distribución de la propiedad forestal

En el Mercado regulado europeo (EU ETS)	En el Mercado voluntario (MVC)
Precio medio: ~64€/tCO ₂ (2024). Previsión para 2025: 74€/tCO ₂ .	Precio medio: ~8€/tCO ₂ e en España.

Como vemos, la remuneración a proyectos forestales voluntarios está muy por debajo del coste de su realización, con un promedio de 8€ por tonelada de carbono.

No obstante, existen excepciones, con precios más altos, lo que sugiere que, en estos proyectos con remuneración más alta, las administraciones apoyan con una prima por los beneficios locales (ambientales y sociales) el pago de estos servicios ecosistémicos vía subvenciones o incentivos fiscales.

La Consellería do Medio Rural de Galicia, ha sido pionera en abrir una línea de ayudas para reconocer los compromisos forestales de gestión de servicios ecosistémicos en favor de propietarios forestales. Se trata de primas anuales durante cinco años (2025-2029) que compensan los costes adicionales y el lucro cesante por prácticas voluntarias que favorecen la conservación forestal. El presupuesto total aprobado as-

ciende a 624.813€, cofinanciado por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), en el marco del PEPAC 2023-2027.

Las ayudas están dirigidas a entidades locales, comunidades de montes vecinales, agrupaciones forestales y montes de varas. Cada beneficiario puede recibir hasta 15.000€ anuales. El pago por hectárea es de 167,42€ en las primeras 10 hectáreas, y 129,92€ por hectárea. A estas ayudas solo pueden acceder aquellos montes certificados por servicios ecosistémicos reconocidos (PEFC, FSC u otros). Los servicios contemplados son: conservación de la biodiversidad, servicios de cuencas hidrográficas, conservación del suelo y servicios recreativos.

Esta iniciativa está alineada con la revisión del Plan Forestal de Galicia 2021-2040, que persigue la neutralidad carbónica y fomenta la multifuncionalidad y sostenibilidad del monte gallego. Además, Galicia es pionera también en la creación de un Registro autonómico que prevé incluir la capacidad de secuestro de carbono del suelo agrícola y de la madera estructural usada en construcción, así como masas arboladas gestionadas con capacidad de captación adicional frente a masas no gestionadas¹⁸.

De nuevo encontramos un llamamiento a la “agrupación forestal”, tanto de propietarios privados como de propietarios de montes públicos. Deducimos que, recibida la ayuda pública, tendrá que abrirse una licitación para contratar un proveedor de silvicultura, a menos que el beneficiario sea capaz de ejecutar dichos tratamientos por su cuenta. Dada la necesidad de obtener certificaciones forestales y la especialización que requiere hoy en día la silvicultura de resiliencia climática, estos servicios “ecosistémicos” son idóneos para ser prestados sobre la base de una cooperativa de servicios previa, que contrate los servicios de cooperativas forestales.

Ariel Guarco, presidente de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), señala que la creación del movimiento cooperativo fue una de las principales innovaciones sociales del siglo XIX para hacer frente a la revolución industrial. Hoy, la Economía Social sigue ofreciendo soluciones locales a retos globales como el cambio climático. Según Guarco, en la Agenda Cooperativa para salvar el planeta (2017); *las cooperativas tienen el potencial de redefinir el concepto de progreso, denunciar las causas de la degradación ambiental y proponer alternativas sostenibles*

La lucha contra el cambio climático está estrechamente ligada a la Economía Social, dado que, según el consenso científico, no puede abordarse sin enfrentar problemas como el abandono rural, la despoblación y el reto demográfico.

18. Noticia de Campo Galego 11/1/2024:

https://www.campogalego.es/que-posibilidades-de-ingresos-por-captura-de-carbono-ofrece-la-agricultura-y-ganaderia-regenerativa/?utm_source=chatgpt.com

En España, el modelo de desarrollo económico ha priorizado el sector servicios, que representa más del 60% del PIB, mientras que la industria supone un 16% y el sector primario apenas alcanza el 2,7% según fuentes estadísticas del INE y Eurostat del año 2024. Dentro de este último, el sector forestal aporta solo el 0,7% del PIB, con proyecciones de crecimiento hasta el 1% en 2050 (*Estrategia Forestal Española*).

Tabla 6.
Distribución de la propiedad forestal.

Propiedad privada	Propiedad pública
~67% de la superficie forestal española.	~33% de la superficie forestal.
Fragmentación de la propiedad entre numerosos propietarios privados	Montes de propiedad comunal y montes vecinales en mano común (especialmente en Galicia y el norte de España) Montes de utilidad pública (MUP): gestionados por las comunidades autónomas o ayuntamientos, con especial relevancia en Castilla y León, Andalucía y Aragón. Montes de titularidad estatal en espacios como Parques Nacionales, terrenos del Patrimonio del Estado, Confederaciones Hidrográficas o Ministerio de Defensa.

Fuente: Inventario Forestal Nacional (IFN) y Anuario Estadística Forestal (MAPA, datos consolidados 2023).

Este reducido aporte económico de la actividad forestal, apenas un 0,7% del PIB, contrasta con la extensa superficie forestal del país: el 37,2% del territorio cuenta con cobertura arbolada, cifra que asciende al 55% si se incluyen matorrales, superando la media mundial del 32,2%, según The Global Economy Ranking¹⁹. España ocupa el puesto 76 a nivel mundial, pero se sitúa entre los cuatro primeros países de la Unión Europea con mayor masa forestal, solo por detrás de Finlandia, Suecia y Eslovenia. Sin embargo, a diferencia de estos países, España ha desaprovechado sus recursos forestales, favoreciendo sectores como el turismo, que paradójicamente dependen de la conservación de estos ecosistemas para mantener el atractivo turístico; Como ejemplos; las cancelaciones de reservas en el Parque Natural de Las Médulas (León) debido a los incendios, incluso en zonas no afectadas por el fuego y también el cierre de varios tramos de las rutas jacobeas más importantes en Galicia, causando un daño

19. The Global Economy: https://es.theglobaleconomy.com/rankings/forest_area/

adicional a la imagen de marca nacional e internacional de un patrimonio paisajístico secular, agravado por las noticias²⁰ sobre la mala gestión y la falta de recursos de las comunidades afectadas para atajar los incendios.

La distribución de la superficie forestal en España es determinante para entender el problema de la gestión forestal y por qué resulta vital recurrir a fórmulas de Economía Social para combatir los efectos del cambio climático.

Explicado este marco, podemos entender que los propietarios privados (70%), con parcelas forestales a veces pequeñas y no siempre juntas las unas con las otras, están obligados a mantener sus montes y en cambio, no reciben el beneficio económico de la política climática.

Al problema de la gran dispersión de la propiedad forestal, se une el problema de la despoblación. La distribución actualizada de los municipios españoles, según la clasificación DEGURBA (Grado de Urbanización), clasifica las poblaciones españolas en tres grupos;

Tabla 7.
Clasificación de municipios en España por población

Categoría	Nº de municipios	% del total
Ciudades: Municipios donde $\geq 50\%$ de la población reside en centros urbanos.	268	3,3%
Localidades y áreas semidensas: municipios donde $< 50\%$ vive en centros urbanos y $\leq 50\%$ en celdas rurales (categoría intermedia)	~1 106	13,6%
Áreas rurales: Municipios donde $\geq 50\%$ de la población reside en zonas rurales	~6 757	83,1%
Total	~8 131	100,0%

Fuente: Elaboración propia con Datos de DEGURBA.

La despoblación en España ha tenido un impacto determinante en la falta de gestión forestal: España ha aumentado la superficie forestal en las últimas décadas, pero no por gestión activa, sino por abandono agrícola y rural. Hoy más del 55% del territorio español es superficie forestal, en gran parte infrautilizada, siendo pasto de incendios incontrolados por acumulación de biomasa. Donde hay España vaciada, el

20. Federación Española de Asociaciones del Camino de Santiago. Noticias Jacobeas. Publicada 24/8/2025. <https://www.caminosantiago.org/cpperegrino/prensa/verprensa.asp?PrensaID=22180>

monte crece “solo” pero sin gestión, lo que aumenta la vulnerabilidad a incendios y la pérdida de aprovechamientos económicos. Por el contrario, donde hay población activa rural, los montes tienden a estar más cuidados y con mayor aprovechamiento sostenible (ej. País Vasco o Navarra con silvicultura activa).

Entendiendo que las causas principales del deterioro forestal son una combinación de causas sociales, y no solo medioambientales, esto es, concluyendo que nuestros bosques no están desapareciendo por el efecto exclusivo de los periodos de sequías prolongadas (sobre las que existen pronósticos muy afinados), ni por las plagas que afectan a los árboles debilitados por el estrés hídrico (ya que hay tratamientos de silvicultura que pueden ayudar a su resiliencia), sino por el abandono por parte de sus propietarios, sean públicos o privados, por razones sociales y económicas, quizás debemos razonar que si no podemos controlar el clima, sí que podemos trabajar sobre la forma en que la economía se enfrenta al cambio climático.

5. Contratación pública estratégica de los servicios forestales y ecosistémicos

El Informe de la OIRESCON (2024)²¹ recuerda que, con el Informe Brundtland Oslo, 1987)²², la ONU introdujo el concepto de “desarrollo sostenible”, germen de la Agenda 2030 de Naciones Unidas para fijar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS). El desarrollo sostenible se define como *“la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”*.

La contratación pública es una herramienta clave para alcanzar los ODS, ya que moviliza un gran volumen de recursos y tiene un impacto significativo en el PIB, tanto nacional como europeo. Las Directivas de Contratación Pública promueven la “contratación pública estratégica”, un modelo que va más allá de la adquisición de bienes y servicios para incorporar criterios sociales y medioambientales, en línea con los principios del Informe Brundtland (Nuestro futuro común).

En España, la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP) transpone estas directivas estableciendo la contratación estratégica como principio transversal. (Pardo López & Sánchez García, 2020).

21. Oficina Independiente de regulación y supervisión de la Contratación (España).

22. Puede consultarse el informe Brundtland en el siguiente enlace:

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

Versión en castellano: <https://digitallibrary.un.org/record/139811>

Sin embargo, pese a los esfuerzos por incorporar “cláusulas verdes” de forma transversal a todos los contratos de servicios y adquisiciones de productos, resulta paradójico que sean los gestores a cargo de la competencia forestal los que rara vez utilicen la contratación pública estratégica para contratar los servicios de silvicultura, esenciales para el bien común y muy útiles para combatir el reto demográfico.

En la práctica, las licitaciones forestales se asignan a corporaciones multiservicios. Y aunque también se asignan contratos forestales a empresas de capital de tamaño más pequeño, se observa analizando la Plataforma de Contratos del Estado, que las sedes sociales de los adjudicatarios están alejadas de los territorios forestales de actuación. Esto no solo encarece los gastos del servicio, sino que dificulta encontrar trabajadores formados y cualificados para el cuidado de los montes, familiarizados con el entorno natural que han de cuidar.

En otras ocasiones, demasiadas veces según el Tribunal de Cuentas, las Administraciones recurren a TRAGSA, como medio propio, para atender catástrofes ecológicas forestales, cuando ya resulta demasiado tarde, según los expertos en silvicultura entrevistados.

Por ello, vamos a desarrollar nuestra hipótesis, proponiendo una hoja de ruta para que los gestores públicos puedan aplicar la contratación pública estratégica como parte de la estrategia forestal para la resiliencia de los montes frente al cambio climático.

a) Reserva de mercado en la Ley de Contratos del Sector Público para servicios ecosistémicos

El legislador español tiene la mala costumbre de aprobar cuotas de discriminación positiva para corregir inequidades sin arbitrar medidas para su cumplimiento efectivo. Pese a su falta de aplicación, como subrayan sistemáticamente los Informes de la OIRESCON, el sistema de cuotas de reserva de mercado en favor de entidades de la Economía Social, es de por sí, muy positivo: Todos los poderes adjudicadores sujetos a la LCSP que manejan presupuestos públicos para financiar servicios forestales en sentido amplio (hablamos de servicios forestales con fines ecosistémicos) tienen la opción de restringir el derecho a participar en sus licitaciones a determinados proveedores de la Economía Social, justificando su decisión en base a que, con los mismos fondos, quieren conseguir más de un objetivo.

Como hemos descrito y contrastado con expertos en este estudio; el deterioro de los montes tiene causas tanto ambientales como sociales, relacionadas con el abandono de la vida rural. Por ello, parece lógica la simbiosis de objetivos forestales, de

reto demográfico (que permiten atender especialmente a colectivos vulnerables de trabajadores) y objetivos de lucha contra el cambio climático.

Los servicios de contratación no tienen por qué perderse en disquisiciones sobre si las reservas son obligatorias o discrecionales. La obligación del 10% y su cálculo efectivo, afecta a un plano de decisión superior, que compete a los plenos municipales y a los gobiernos de las comunidades autónomas; Son los cargos públicos elegidos por los ciudadanos para regir las corporaciones locales y autonómicas (y esto es aplicable al estado y todas las empresas públicas y medios propios a su cargo), los que deberán rendir cuentas sobre si han alcanzado el objetivo de reserva exigido en la LCSP para cumplir con las políticas y resultados para los que los eligieron. Tal vez hayan hecho menos o más (lo que hayan aprobado en sus acuerdos o instrucciones de reserva cada año). En ese plano superior de decisión, la obligatoriedad de la reserva no deja de ser un “eufemismo técnico” para acallar que las pymes no acceden al mercado de la contratación pública y que los colectivos vulnerables de trabajadores necesitan de empresas de la economía social para acceder al mercado de trabajo.

Por tanto, cualquier área de contratación que precise de contratar servicios forestales, con esta visión de servicios ecosistémicos, puede reservar un contrato siempre que cumpla con los requisitos establecidos en las dos disposiciones adicionales de la LCSP.

La DA-4: Cuando los gestores públicos quieren conseguir productos y servicios que, además, faciliten que los proveedores de economía social elegidos (calificados como centros especiales de empleo o empresas de inserción (ambos de iniciativa social), creen, sostengan o aumenten sus plantillas de trabajadores con discapacidad o colectivos vulnerables, con “facturación pública”.

La D4-48: Cuando los gestores públicos quieren alianzas con la economía social para prestar programas municipales o autonómicos. En este caso, no se exige la iniciativa social, por eso esta reserva es más restrictiva. Es una forma de arrancar programas de colaboración público-privada de incentivar emprendimiento e innovación social. A la finalización del contrato licitado (máximo tres años) pueden sostenerse bajo licitación pública, pero no reservada.

Tabla 8.
Reserva de mercado aplicable por todos los poderes adjudicadores

Beneficiarios DA.4	Beneficiarios DA 48
Entidades de Economía Social que tienen que estar calificadas como: CEEI, ^{s23} y EEII ²⁴ de Iniciativa Social ²⁵	Entidades de Economía Social (Cooperativas y otras) que no tienen que estar calificadas como CEEI,s o como EEII,s necesariamente. – Tener como objetivo la prestación de un servicio público vinculado a los CPV enumerados en el Anexo IV (lista cerrada). – Reinvertir los beneficios en la consecución de los fines de la organización, o distribuirlos bajo criterios de participación. – Contar con estructuras de dirección y propiedad participativas, basadas en los trabajadores, usuarios o grupos de interés. – No haber recibido la adjudicación de un contrato reservado para el mismo servicio en los tres años anteriores.
Finalidad principal: Inclusión laboral de colectivos (discapacidad y vulnerables)	Finalidad principal: Promover las empresas de economía social y las alianzas público-privadas en la prestación de servicios de interés general prestados por las Administraciones.

23. Centros Especiales de Empleo de iniciativa social (CEEIS), cuya definición y composición fue redefinida por el RDL 1/2013 que aprobó el Texto Refundido de la Ley General de derechos y deberes de las Personas con Discapacidad (LGD), si bien su reglamento de funcionamiento no ha variado significativamente desde su aprobación por RDL 2273/1985 de 4 de diciembre.

24. Empresas de Inserción (EIS), según la Ley estatal 44/2007 de 13 de diciembre, con normas desarrollo autonómico para su registro e inscripción. Su finalidad es posibilitar el acceso al empleo de colectivos desfavorecidos por razones sociales (no por razón de discapacidad establecida por dictamen técnico facultativo).

25. La reserva de la DA 4ª permite que determinados contratos o lotes sean adjudicados exclusivamente a dos tipos específicos de empresas de la Ley de 5/2011 de 29 de marzo de Economía Social (LES), aunque en realidad, hablar de CEEIS o EIS es hablar de calificaciones administraciones, pues son empresas que precisan de la existencia de entidades promotoras, (Plana et al., 2025), debiendo un 51% de las promotoras (EP) ser entidades de la economía social solidaria, obligadas a revertir sus beneficios total o parcialmente, en los fines inclusivos de carácter sociolaboral de las EcP.

Beneficiarios DA.4	Beneficiarios DA 48
DA.4 CPV,s enunciativos del Anexo VI sobre los que se calcula la reserva, salvo instrucción de reserva más amplia (nunca más restrictiva) 77200000-2 → Servicios relacionados con los bosques. 77231000-8 → Servicios de gestión forestal. 77231800-6 → Servicios de silvicultura. 77312000-0 → Servicios de siembra y plantación. 77312100-1 → Servicios de plantación de árboles.	DA.48 85322000-2 Programa de acción municipal 75100000-7 Servicios de Administración Pública Otros CPV,s Se debe unir el objetivo de la actuación medioambiental/ forestal con los objetivos sociales (programas de empleo, emprendimiento, relevo generacional, lucha contra el reto demográfico) Como ha clarificado la doctrina sobre contratación pública, no se puede exigir que las empresas, potenciales adjudicatarias, estén radicadas en los municipios, ni tampoco que los potenciales beneficiarios de empleo que genere el contrato adjudicado estén empadronados. Esto iría contra la libre competencia y la libre circulación. Pero sí se pueden redactar las condiciones de adjudicación y ejecución de los contratos en los pliegos para que contribuyan a las políticas, programas y planes de acción estratégicos de los poderes adjudicadores.

Fuente: Elaboración propia. Datos en LCSP 2017.

b) Participación de la Administración en la Economía Social para la gestión forestal

Las Administraciones también pueden integrarse directamente en la Economía Social, un sector que crece y se hace visible, reclamando su protagonismo y relevancia para la eficacia y eficiencia de política social y ambiental.

El Portal Estadístico de la Economía Social CIRIECSTAT, de CIRIEC-España ha publicado los datos a 31 de diciembre de 2024 desglosados los resultados por comunidades autónomas, sectores de actividad, ingresos, empleo y voluntariado.

Según los resultados obtenidos, basados en diversas fuentes oficiales y del propio sector, la economía social en su conjunto la componen 75.745 empresas y entidades no lucrativas, que generan 1,22 millones de empleos directos e ingresan 106.200 millones de euros.

El subsector de mercado de la economía social está formado por 43.071 empresas, de las cuales 22.033 son cooperativas, 11.902 son SAT, 6.286 sociedades laborales, 2.182 centros especiales de empleo (CEE), 308 empresas de inserción, 223 mutualidades de previsión social y 137 cofradías de pescadores.

En su conjunto, la ES emplea a 565.402 personas, de las cuales 387.550 trabajan en cooperativas (68,5%). De estas, las cooperativas de trabajo asociado, con 172.468 empleos, y las agroalimentarias y de explotación comunitaria de la tierra (123.581) aglutinan a tres de cada cuatro trabajadores en cooperativas. Por regiones, el peso del empleo de las cooperativas sobre el total regional, destaca en las comunidades autónomas del País Vasco, Murcia, Navarra, Comunitat Valenciana y Andalucía.

Destaca también el empleo que generan los CEE, un total de 114.720 puestos de trabajo; los 51.208 trabajadores en sociedades laborales y los 11.924 en empresas de inserción.

Con esta creciente presencia territorial y sectorial, el abanico de cooperación y participación de las Administraciones en la Economía Social está abierto a numerosas posibilidades para la gestión forestal y la gestión conjunta de los sumideros de carbono y las plantas de biomasa forestal.

Tabla 9.
Cooperativismo y Alianzas para la Estrategia Forestal

Cooperativas de trabajo asociado forestales	Brigadas forestales para tareas de silvicultura y resiliencia climática. La Administración puede integrarse como socio colaborador para generar empleo y desarrollo económico local.
Cooperativas de servicios (con fines ecosistémicos) Cooperativas de explotación comunitaria de la tierra	Facilitan la integración de ayuntamientos y organismos públicos para promover la gestión conjunta de sumideros de carbono (gestión biomasa forestal, certificaciones forestales, intra-cooperación con cooperativas forestales de trabajo para realizar las tareas de silvicultura y mejora del entorno natural con fines culturales, turísticos)
Cooperativas agrarias y ganaderas, con una sección forestal.	Permiten promover cambio en los usos de la tierra y recibir las ayudas por compensaciones forestales e incentivos a la silvicultura en terrenos que no son exclusivamente montes.
Cooperativas de blockchain/ token de carbono	Permiten la gestión cooperativa de la comercialización bajo nuevos modelos de economía digital sostenible.

6. Resultados

Del análisis empírico y jurídico realizado en el marco del proyecto europeo Life Token CO₂, se desprenden resultados de especial relevancia para la configuración de un modelo de gobernanza climática que integre la innovación tecnológica, la seguridad jurídica y la economía social en la gestión forestal.

En primer lugar, los datos obtenidos mediante técnicas de teledetección satelital, sensores *eddy covariance* y muestreos terrestres evidencian un incremento de la capacidad de absorción de carbono en montes sometidos a tratamientos silvícolas preventivos. Mientras que una masa forestal no gestionada alcanza capturas promedio de entre 10 y 12 tCO₂/ha/año, los montes objeto de actuaciones de claros, claras, podas y regeneración muestran capturas de hasta 14 tCO₂/ha/año. Dicho incremento, aunque cuantitativamente moderado, adquiere gran relevancia al considerar su efecto agregado sobre las más de 18 millones de hectáreas forestales de España.

En segundo lugar, desde el plano normativo, la aprobación del Real Decreto 214/2025 ha supuesto un cambio cualitativo al permitir la inscripción en el Registro de la Propiedad, mediante nota marginal, de los proyectos de absorción reconocidos por el Registro de Huella de Carbono del MITECO. Esta innovación normativa refuerza el carácter patrimonial de los créditos de absorción, aproximándolos a la categoría de derechos reales limitados, lo que confiere a los tokens de carbono respaldo jurídico frente a terceros y posibilita su transmisión en condiciones de seguridad.

En tercer lugar, los resultados económicos evidencian la brecha entre el mercado regulado europeo de emisiones, donde el precio de los derechos de emisión oscila entre 64€/tCO₂ en 2024 y 74€/tCO₂ previstos para 2025, y el mercado voluntario español, donde la tonelada apenas alcanza los 8€/tCO₂. Esta disparidad confirma que la sostenibilidad financiera de los proyectos de absorción forestal gestionados por cooperativas y entidades de la economía social no puede depender exclusivamente de los ingresos derivados del mercado voluntario, requiriéndose un complemento a través de ayudas públicas, incentivos fiscales y contratación pública estratégica.

Finalmente, en el plano social y organizativo, se constata la potencialidad de la colaboración público y privada utilizando la contratación pública estratégica en favor de la Economía Social. Si se apoya la creación de cooperativas forestales para gestionar conjuntamente la propiedad forestal privada y fragmentada, generando empleo local, fomentando la cohesión social y contribuyendo a frenar la despoblación rural, será posible incrementar la superficie forestal que genere una mayor captura de carbono, necesaria para combatir el cambio climático.

7. Conclusión

Vivimos en un contexto geopolítico de involución ambiental en la UE, agravado por la anarquía arancelaria impuesta por Estados Unidos. Cuando los gobiernos fracasan para ofrecer soluciones globales frente al cambio climático, es la hora de ofrecer soluciones locales, porque solo la suma de individuos socialmente responsables conseguirá que los territorios sean sostenibles social y medioambientalmente (Meseguer, 2024)

Antón Costas, presidente del Consejo Económico Social de España, subraya que ya se ha producido un cambio de paradigma sobre la Economía Social en la doctrina economicista y los expertos perciben a este sector de la economía como una herramienta que asocia la competitividad a la sostenibilidad. En las últimas tres décadas, coincidiendo con la globalización y el experimento neoliberal en política económica y social, los gobiernos y las élites cosmopolitas, pusieron el acento en los mercados y el Estado como pilares de la prosperidad. Sin embargo, al actuar de esa forma, olvidaron la importancia que tiene la existencia de comunidades sanas y prósperas para el buen funcionamiento de la sociedad y la política: Estas comunidades, que constituyen el tercer pilar de la prosperidad, solo pueden existir o subsistir si este Tercer Pilar se apoya en la Economía Social.

Aplicado a la gestión climática y tras la devastación sufrida por los incendios forestales en España, que se suma al daño de los montes por las sequías prolongadas, resulta necesario un replanteamiento integral que supere la tradicional separación entre política forestal, política social y política económica. En este cambio, la “*tokenización del carbono*” aparece como un aliado estratégico de la Economía Social; un mecanismo transversal de desarrollo sostenible, en consonancia con los principios constitucionales de solidaridad colectiva y protección del medio ambiente.

En esta línea, el nuevo RD 214/2025 ha supuesto un avance normativo decisivo al reconocer efectos registrales a los proyectos de absorción, lo que permite aproximar los créditos de carbono a la categoría de derechos reales limitados de muchos pequeños propietarios.

La viabilidad económica de los proyectos de economía social en materia forestal exige, por otro lado, superar la brecha entre los precios del mercado regulado y el voluntario. Para ello resulta imprescindible complementar los ingresos privados con incentivos públicos, mediante sistemas de pago por servicios ecosistémicos. La contratación pública estratégica de dichos servicios ecosistémicos, a través de las reservas de mercado, constituye el cauce jurídico más eficaz para canalizar los beneficios de la tokenización del carbono hacia entidades de economía social, garantizando que la transición ecológica se traduzca en inclusión laboral y regeneración de los territorios.

En suma, el token de carbono no debe concebirse como un mero instrumento financiero o “green washing” para los países y grandes corporaciones, sino como un mecanismo de transformación jurídica y social para los propietarios forestales. Su éxito, y el de la política forestal de España para estar en la vanguardia climática europea, dependerá de la capacidad de las Administraciones para articular un marco regulador sólido, de los actores sociales para organizarse colectivamente y de la comunidad científica para avalar con rigor las metodologías de medición y verificación del carbono capturado.

Nota: La investigación ha sido cofinanciada por la Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente mediante el Programa LIFE de la Unión Europea, con el número de referencia [LIFE21-CCM-ES-LIFE TOKEN CO₂ / 101074388]. La información y las opiniones expresadas en este entregable son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea. Ni las instituciones y organismos de la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre pueden ser considerados responsables del uso que pueda hacerse de la información contenida en este documento.

Bibliografía

- Durán, José Luis (2024). La necesaria interpretación extensiva del concepto normativo de aprovechamiento forestal a la vista de los avances técnicos en las metodologías de cuantificación del carbono secuestrado por los montes. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 58(369), 137-176.
<https://revista.proeditio.com/rdu/article/view/6602>
- European Commission, CINEA (2025). *Validation of an advanced CO₂ life cycle model and non-speculative Emissions Trading System in a digital platform for an efficient sustainable forest management (LIFE21-CCM-ES-LIFE-TOKEN-CO2/101074388)*, European Commission, Bruselas.
<https://webgate.ec.europa.eu/life/publicWebsite/project/LIFE21-CCM-ES-LIFE-TOKEN-CO2-101074388/validation-of-an-advanced-co2-life-cycle-model-and-non-speculative-emissions-trading-system-in-a-digital-platform-for-an-efficient-sustainable-forest-management>
- Gallego Cambroner, Diego (2012). Cuando los biólogos generan conocimiento aplicado. *Eubacteria* (29).
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4251317>
- García-Escobar, Javier, Fernández-Guadafío, Josefina & Mascareñas, Juan (2025). Bonos sociales y verdes para financiar proyectos sostenibles en la Unión Europea. CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (113), 331-360. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.113.29506>
- García Ureta, Agustín (2015). Protección de la biodiversidad, mercados, compensación por daños y bancos de conservación. *Revista De Administración Pública*, (198), 297-330. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.198.09>
- Gidden, Matthew J., Joshi, Siddharth, Armitage, John J., et al. (2025). A prudent planetary limit for geologic carbon storage. *Nature* (645), 124-132.
<https://doi.org/10.1038/s41586-025-09423-y>
- Guarco, Ariel (2017). Agenda cooperativa para defender el planeta. *Revista Idelcoop* (226), 111-118.
<https://www.idelcoop.org.ar/revista/226>
- Guerrero Manso, María del Carmen de (2022). *Valoración de las primeras experiencias de bancos de conservación en España (ART-2022-134725)*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
<https://zaguan.unizar.es/record/127664>

- Marín Enríquez, Óscar Efrén (2021). Los bancos de conservación en España y su estado actual. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 111, 46-81. <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00167>
- Marín Enríquez, Óscar Eduardo (2022). *La mercantilización del medio ambiente: Los bancos de conservación de la naturaleza en México y España* (Tesis doctoral), Universidad de Granada, Granada. <https://digibug.ugr.es/handle/10481/73984>
- Mereminskaya, Elina & Gajardo, Lucas (2024). Activos digitales ante el Derecho Internacional Privado: Limitaciones y soluciones. *Revista Tribuna Internacional* 13(25), 76-88.
<https://doi.org/10.5354/0719-482X.2024.74694>
- Meseguer-Sánchez, Víctor & Cerón Morales, Ana María (2020). La responsabilidad y la universidad a la luz de la Laudato Si para lograr los Objetivos del Desarrollo Sostenible. *Revista de Direito Brasileira* 23(9), 132-146.
<https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2019.v23i9.5474>
- Meseguer-Sánchez, Víctor, Martínez-Alcalá, Isabel & De Santis, Paola (2024). Ecological and digital transition: “Travelling” in parallel for an everlasting future more sustainable. *Rivista di Studi sulla Sostenibilità* 14(2), 49-70.
<https://doi.org/10.3280/riss2024-002004>
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2018). *El cambio climático y los bosques en España: Análisis del impacto del cambio climático en los bosques españoles y estrategias nacionales de gestión*.
https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/cc_bosques_2018_tcm30-479022.pdf
- Monge, Cristina (2023). La gobernanza de la agenda climática: Compleja, policéntrica y llena de imperfecciones. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (134), 75-90. <https://doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.75>
- Noriega, Ana Belén (2025). La Región de Murcia: El laboratorio forestal ante la nueva realidad climática. *La Razón Digital*, s/p.
https://www.larazon.es/sociedad/region-murcia-laboratorio-forestal-nueva-realidad-climatica_20250726688460e0abb2960d1fb63064.html
- Oficina Independiente de Supervisión y Regulación de la Contratación (2024). *Informe 2024*. Ministerio de Hacienda.
<https://www.hacienda.gob.es/rsc/oirescon/informe-anual-supervision-2024/ias2024-modulo1.pdf>
- Pardo López, María Magnolia (Dir.) & Sánchez García, Alfonso (Coord.) (2019). *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos: guía práctica profesional*. Thomson Reuters Aranzadi.

- Pastor Sempere, María del Carmen (2023). La nueva Economía Social del Dato (ESD). *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (41), 13-44. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.41.25571>
- Plana, Elvira, Díaz, Millán & Bernad, Cristina (2025). Las cooperativas de iniciativa social en España: Contexto y características en 2022. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 113, 131-160. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.113.28885>
- Región de Murcia. Oficina de Proyectos Europeos (2023). *El proyecto europeo Life Token CO₂ pretende valorizar la gestión forestal para frenar el cambio climático*, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Murcia. <https://murciaregioneuropea.carm.es/-/el-proyecto-europeo-life-token-co-prende-valorizar-la-gestion-forestal-para-frenar-el-cambio-climatico>
- Turco, Marco, Rosa-Cánovas, Juan José, Bedia, Joaquín, et al. (2018). Exacerbated fires in Mediterranean Europe due to anthropogenic warming projected with non-stationary climate-fire models. *Nature Communications* (9), 3821. <https://doi.org/10.1038/s41467-018-06358-z>
- Universidad de Castilla-La Mancha. (2022, octubre 1). *Life Token CO₂*. <https://www.uclm.es/es/global/promotores/otros/oficina-de-proyectos-europeos/proyectos-en-ejecucion/life/life-token-co2>
- Utello, María José (2022). *Prototipo de blockchain para la adopción de esquemas de pago por servicios ambientales en bosques, empleando contratos inteligentes y sensores remotos*, FAO, Corea del Sur. <https://openknowledge.fao.org/items/3e37e4e0-a2fb-4f41-9226-2aa32f279a62>
- Vaño Vaño, María José (2021). *Blockchain, interoperabilidad y seguridad: ¿Oportunidad o fomento de la brecha digital?* En Beatriz Belando Garín & Rafael Marimón Durá (Dirs.), *Retos del mercado financiero digital*, Thomson Reuters Aranzadi. <https://hdl.handle.net/10550/104011>

ANTONIO POLO DE BERNABÉ Y LOS ORÍGENES DEL COOPERATIVISMO: UNA PROPUESTA EN LA ESPAÑA DEL XIX

ANTONIO POLO DE BERNABÉ AND THE ORIGINS OF COOPERATIVISM
IN 19TH-CENTURY SPAIN

Yolanda Blasco Gil

Investigadora IUDESCOOP / Profesora Titular de Universidad

Historia del Derecho y de las Instituciones / Universitat de València

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9940-7454>

RESUMEN

En la España de 1867, sumida en una crisis económica y social, el castellonense Antonio Polo de Bernabé presentó una memoria titulada *Las Sociedades Cooperativas. Su organización, sus progresos y su influencia en el porvenir de la clase obrera*, ganadora de un concurso de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia. La obra constituye uno de los primeros intentos en España de sistematizar jurídicamente el cooperativismo. Polo, influido por el krausismo y el reformismo social europeo, proponía las cooperativas como una alternativa pacífica y legal para mejorar las condiciones de la clase obrera, armonizando el liberalismo económico con principios de justicia social, como la gestión democrática, la adhesión voluntaria y la distribución equitativa de beneficios. En un contexto de legislación restrictiva para las asociaciones obreras, su trabajo no solo definió la naturaleza jurídica de estas sociedades -diferenciándolas de las mercantiles-, sino que también defendió el derecho de asociación y la necesidad de una reforma legal que permitiera su desarrollo. Aunque sus propuestas no se materializaron plenamente en su época debido a trabas legales y a la escasa movilización obrera, entre otras cuestiones, el pensamiento de Polo de Bernabé sentó un precedente doctrinal para el futuro derecho cooperativo y del trabajo en España.

PALABRAS CLAVE: Orígenes legales, cooperativismo, siglo XIX, España, Antonio Polo de Bernabé, liberalismo, cuestión social.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Blasco Gil, Yolanda (2026). Antonio Polo de Bernabé y los orígenes del cooperativismo: una propuesta en la España del XIX, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (50), 255–275.

DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.50.33096>

ABSTRACT

In 1867 Spain, mired in an economic and social crisis, Antonio Polo de Bernabé presented a memoir entitled *Las Sociedades Cooperativas. Su organización, sus progresos y su influencia en el porvenir de la clase obrera* (Cooperative Societies: Their Organization, Progress, and Influence on the Future of the Working Class), which won a competition held by the Economic Society of Friends of the Country of Valencia. The work constitutes one of the first attempts in Spain to legally systematize cooperativism. Polo, influenced by Krausism and European social reformism, proposed cooperatives as a peaceful, legal alternative to improve the conditions of the working class, harmonizing economic liberalism with principles of social justice, such as democratic management, voluntary membership, and the equitable distribution of profits. In a context of restrictive legislation on workers' associations, his work not only defined the legal nature of these societies (differentiating them from commercial companies) but also defended the right of association and the need for legal reform to allow their development. Although his proposals did not fully materialize in his time due to legal obstacles and scarce worker mobilization, Polo de Bernabé's thought set a doctrinal precedent for the future of cooperative and labor law in Spain.

KEYWORDS: Legal origins, cooperativism, 19th-century, Spain, Antonio Polo de Bernabé, liberalism, the Social Question.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: D56, H55, S59, S59.

EXPANDED ABSTRACT

The year 1867 represents a critical juncture in modern Spanish history. The country was immersed in a profound double crisis that would foreshadow the end of Isabel II's reign and the Glorious Revolution of 1868. On one hand, a modern financial crisis erupted following the collapse of railway companies and the bankruptcy of credit institutions. On the other, a severe subsistence crisis, driven by poor harvests, sent the prices of basic goods soaring, plunging a large segment of the population -already living in precarious conditions- into extreme poverty. This context dramatically exacerbated the so-called "social question," which encompassed the emerging problems of the industrial era. The moderate liberal state, with its legal framework deeply suspicious of any form of collective worker organization, proved incapable of offering solutions. It was precisely in this environment of social urgency, legal void, and systemic crisis that the figure of Antonio Polo de Bernabé emerged. His 1867 memoir constitutes one of the first systematic attempts in Spain to articulate a legal and social doctrine for cooperativism as a peaceful, reformist alternative to revolutionary socialism. This article analyzes Polo de Bernabé's legal and social proposals, arguing that his work represents a foundational precedent for future cooperative and labor law in Spain by harmonizing economic liberalism with principles of social justice at a time when no specific cooperative legislation existed.

To fully grasp the innovative nature of Polo's proposal, one must understand the restrictive legal environment for workers' associations in mid-19th-century Spain. The liberal state, inspired by the principles of individual autonomy and freedom of contract, viewed any form of collective worker organization as a potential threat to public order and the free market. Polo was acutely aware of this legal limbo, and his work was a direct response to it. Antonio Polo de Bernabé (1812-1889) was a multifaceted figure, active as a politician, entrepreneur, and agrarian innovator. Ideologically, he can be situated within progressive liberalism with a strong social sensibility, heavily influenced by Krausism, Christian humanism, and European social reformism. Polo's intellectual synthesis combined economic reason with a profound moral and educational concern: for him, cooperation was not merely a tool for production but a school of character and civic virtue.

Polo de Bernabé's memoir stands out for its systematic legal approach. He defines the cooperative as a voluntary association of workers with its own legal personality. He distinguishes cooperatives from traditional mercantile companies based on several key principles that anticipate the modern cooperative doctrine: 1) Democratic Management (One Member, One Vote); 2) Voluntary and Open Membership; 3) Equitable Distribution of Surplus; 4) Educational and Moral Purpose; and 5) Defense of the Right of Association. Polo adopts a common contemporary classification of cooperatives: consumer, credit, and production cooperatives. While recognizing production cooperatives as the ultimate ideal, Polo demonstrates notable pragmatism,

proposing a gradualist strategy beginning with consumer and credit cooperatives to prepare workers for more complex ventures.

Polo de Bernabé's work successfully synthesized European models into a proposal adapted to Spanish realities. Although his ideas had some echo in the contemporary press, they did not materialize in the short term. The failure to consolidate these early cooperatives was due to ideological fear among the ruling elites, the inherent difficulty of regulating a multi-faceted entity, and the scarce mobilization of the proletariat. Despite these obstacles, Polo de Bernabé's 1867 memoir had a lasting doctrinal impact. He successfully articulated a vision of an economic enterprise that could reconcile efficiency with justice, placing the person and their moral development at the center. By systematically defining the legal nature, principles, and social purpose of cooperatives, he laid the intellectual groundwork for the future legal recognition of the social economy and labor law in Spain, anticipating debates that would not be fully legislated until the 20th century. His work remains a foundational text in the history of Spanish cooperative legal thought.

SUMARIO

1. Introducción. 2. La cuestión social en la segunda mitad del s. XIX. 3. Marco normativo de las asociaciones y el cooperativismo. 4. La Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia y el concurso de 1867. 5. Antonio Polo de Bernabé: trayectoria y pensamiento. 5.1. Finalidad y estructura de *Las sociedades cooperativas*. 5.2. Principios jurídicos y organizativos de las cooperativas. 5.3. El principio de asociación y la defensa del derecho de asociación. 5.4. Clasificación de las sociedades cooperativas. 6. El porvenir del cooperativismo: aplicación al caso valenciano. 7. Influencia del modelo europeo, evolución legislativa y dificultades. 8. Conclusiones. Bibliografía y fuentes.

1. Introducción

La segunda mitad del siglo XIX fue un período de profundos cambios políticos, económicos y sociales en España. Escenario de transición entre las resistencias del Antiguo Régimen y el avance del liberalismo y la industrialización. En este sentido, el año 1867 representa un punto de inflexión, marcado por el colapso del reinado de Isabel II y la antesala de la Revolución Gloriosa de 1868. El país atravesaba una doble crisis: una financiera de carácter moderno, desencadenada por el hundimiento de las compañías ferroviarias y la quiebra de entidades de crédito; y otra de subsistencias, provocada por malas cosechas que dispararon el precio de los alimentos básicos, sumiendo en la miseria a una población ya castigada. En este clima de inestabilidad, el proletariado urbano y el campesinado comenzaron a tomar conciencia de clase, mientras que el Estado liberal moderado, con un marco legislativo restrictivo en materia de asociación, se mostraba incapaz de ofrecer protección social a los trabajadores.

Fue en este contexto de urgencia social, vacío jurídico y crisis donde cobró protagonismo la figura de Antonio Polo de Bernabé. En 1867, mientras en Europa se consolidaba el modelo cooperativo de los Pioneros de Rochdale (1844), España carecía aún de una regulación específica para estas sociedades, que operaban bajo figuras mercantiles inadecuadas. Su obra, *Las sociedades cooperativas. Su organización, sus progresos y su influencia en el porvenir de la clase obrera* (en adelante, *Las sociedades cooperativas*), publicada ese mismo año crítico, se presentó como una propuesta jurídica para ofrecer una solución pacífica al conflicto social. Inspirado en el movimiento krausista, en el regeneracionismo social (Blasco Carrascosa, 1982, 1984), Polo concebía el cooperativismo como un mecanismo de emancipación económica basado en la solidaridad y el esfuerzo mutuo, plenamente compatible con el orden liberal.

Este trabajo se propone analizar la influencia de su memoria, prestando especial atención a sus planteamientos jurídicos en un momento de escaso desarrollo legislativo en ese aspecto. Se examinará su estructura, sus principales aportaciones doctrinales y su recepción en el incipiente movimiento obrero. La obra, premiada por la Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia, constituye uno de los primeros textos dedicados a las sociedades cooperativas en España y representa una contribución al pensamiento social y jurídico del XIX, que sentará bases para la economía social y el futuro derecho del trabajo. Para su análisis se emplea el método de investigación histórica, con la crítica de fuentes complementadas con bibliografía especializada.

2. La cuestión social en la segunda mitad del s. XIX

El siglo XIX trajo consigo profundas transformaciones económicas, políticas y sociales. Con la primera revolución industrial y la consolidación del liberalismo económico, España experimentó cambios que afectaron la organización del trabajo, las relaciones laborales y el papel del Estado. Sin embargo, el crecimiento industrial fue desigual y limitado en comparación con otros países europeos, concentrándose sobre todo en Cataluña (Garrido, 1879; Reventós, 1960; Garau Rolandi, 2016, 2020, Medina, 2024; Vallès, 2025), el País Vasco (De la Fuente, 2025) y algunas zonas de Valencia (Monzón, 1995; Marí & Juliá, 2001). Este desarrollo parcial dio lugar a una nueva realidad marcada por la emergencia de una clase obrera urbana, asalariada y con una creciente conciencia sobre sus precarias condiciones de vida: jornadas extenuantes, bajos salarios y ausencia de medidas de seguridad e higiene, trabajo infantil, entre otros.

En este contexto surgieron movimientos asociativos y mutualistas que buscaban paliar las deficiencias del sistema económico liberal, dando forma a la llamada cuestión social: conjunto de problemas derivados de la industrialización y la desprotección de los trabajadores. El Estado liberal clásico, inspirado en el principio de autonomía individual, mantuvo inicialmente una actitud de no intervención en relaciones laborales, limitándose a garantizar la libertad de contratación y la propiedad privada. Sin embargo, el incremento de los conflictos obreros, las huelgas y las tensiones derivadas de la desigualdad social impulsaron una creciente reflexión sobre la necesidad de formas de organización económica más equitativas.

Comenzaron a difundirse en España diversas corrientes de pensamiento reformista, como el socialismo utópico y el cooperativismo, que proponían alternativas al capitalismo liberal (Santamaría de Paredes, 1893). Estas ideas, procedentes sobre todo de Francia e Inglaterra, penetraron a través de instituciones ilustradas, sociedades de

fomento económico y círculos progresistas. En este proceso jugó un papel destacado la Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia, entidad que promovió el concurso en el que resultó premiada la memoria de Antonio Polo de Bernabé. Su objetivo era impulsar el progreso económico y moral de la población mediante la educación, el desarrollo industrial y la cooperación entre clases sociales. La obra de Polo constituye una propuesta para abordar la cuestión social desde una perspectiva reformista y jurídica, orientada a equilibrar la libertad económica con los principios de justicia y solidaridad en el ámbito laboral. La segunda mitad del XIX representa, así, el origen del pensamiento cooperativo en España, cuyos planteamientos sentarían las bases para el posterior desarrollo del derecho del trabajo y de la economía social en el ordenamiento (Hermi Zaar, 2007; Blasco Gil, 2025b).

3. Marco normativo de las asociaciones y el cooperativismo

El marco jurídico relativo a las asociaciones obreras y cooperativas en España experimentó una transformación lenta y compleja (Pino, 2024; Blasco Gil, 2024). La legislación liberal del período, si bien inspirada en los ideales de libertad y propiedad, mantuvo durante décadas una actitud restrictiva hacia las organizaciones de trabajadores, consideradas una amenaza para el orden público (Núñez de Arenas y Tuñón de Lara, 1984). El Código Penal de 1822 ya penalizaba las reuniones o acuerdos entre obreros para fijar colectivamente las condiciones laborales, reflejando la desconfianza del Estado liberal ante cualquier forma de organización colectiva que pudiera alterar la libertad de contratación.

A esta desconfianza inicial se sumó la severidad del Código Penal de 1848, que castigaba con dureza las asociaciones consideradas ilícitas, en especial las secretas, percibidas como una amenaza para el orden público. La reforma de 1870 adoptó un enfoque más moderado, al reducir las penas y delimitar con mayor precisión los supuestos punibles, en sintonía con la evolución del pensamiento jurídico liberal. Sin embargo, el nuevo Código, de orientación progresista pero aplicado con rigor durante un periodo posterior al estudiado, la Restauración, continuó restringiendo el derecho de asociación, en especial respecto a organizaciones obreras y políticas consideradas subversivas. Su artículo 292 prohibía aquellas que pudieran “comprometer la seguridad del Estado o el orden público”, y aunque la ley no establecía un límite numérico explícito, en la práctica las autoridades recurrirán a interpretaciones restrictivas que permitan medidas arbitrarias, obligando a muchos grupos a operar en la clandestinidad (Blasco Gil, 2025b).

El cambio normativo más relevante no llegará hasta la Ley de Asociaciones del 30 de junio de 1887, que reconocerá por primera vez, de manera general, el derecho de los ciudadanos a asociarse con fines lícitos. Esta ley permitirá la constitución legal de sociedades obreras, mutualidades y cooperativas, lo que supondrá un punto de inflexión en la historia jurídica del asociacionismo (Pino, 2024; Duch Plana, 2019). Aunque esta ley no regula específicamente las cooperativas, abrirá una vía para su posterior reconocimiento jurídico, que no se consolidará hasta el siglo XX con el Reglamento de Sociedades Cooperativas de 1931 (Pino, 2024; Pavón Romero, 2025).

Por tanto, la obra de Polo de Bernabé se sitúa en un momento de transición entre la represión del asociacionismo obrero y su progresiva legitimación jurídica. Su propuesta doctrinal de 1867 defiende la cooperación como un mecanismo legítimo para la promoción moral y material de la clase trabajadora, compatible con los principios del orden liberal y la libertad económica.

4. La Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia y el concurso de 1867

Las Sociedades Económicas de Amigos del País, surgidas en la Ilustración del siglo XVIII para impulsar el desarrollo industrial y agrícola (Anes & Artola, 1994), adaptaron en el XIX sus fines a los retos del liberalismo económico y la cuestión social, erigiéndose en foros de reflexión sobre la industrialización y la desigualdad. En Valencia, la Sociedad destacó por su implicación en los debates acerca del trabajo, la educación y la economía cooperativa. En 1867, materializó una iniciativa largamente demandada (Pérez Pujol, 1872: 44-45; Blasco Gil, 2025b: 30-31): su certamen propuso la cooperación como tema de estudio, y resultó premiada la memoria de Antonio Polo de Bernabé, titulada *Las sociedades cooperativas* (Polo de Bernabé, 1867). La obra fue valorada tanto por su solidez teórica como por su orientación práctica, al proponer un modelo cooperativo fundamentado en la participación y la formación del trabajador. La repercusión de este premio y de la obra de Polo y Bernabé tuvo cierto eco en la prensa de la época -*Gaceta de Madrid, El eco de la opinión*-, la propuesta de Polo trascendió el ámbito local valenciano y se insertó en el debate público sobre la cuestión social. No obstante, hay que advertir que quedó en un mero proyecto (Blasco Gil, 2025b).

El trabajo de Polo contribuyó a reavivar el interés público por el cooperativismo y propició la redacción de nuevos ensayos sobre la materia. Pero, como ya había sucedido en ocasiones anteriores (Pérez Pujol, 1872: 55-56), las iniciativas no lograron consolidarse, principalmente debido a la escasa movilización del proletariado y a las

trabas legales. A ello se sumaron otras dificultades, como el temor a asociar la cooperación con el socialismo y el movimiento obrero, lo que acabó abocando al fracaso a diversas cooperativas surgidas en ese período. El historiador del Derecho Eduardo Pérez Pujol, profesor krausista de la Universidad de Valencia, señalaba que el problema radicaba en la deficiente organización de estas entidades, no por responsabilidad de sus socios, sino debido a las restricciones legales imperantes. Las cooperativas no podían constituirse como sociedades civiles o mercantiles conforme a la legislación vigente. Se denunciaba la ausencia de un marco jurídico que definiera su naturaleza: al carecer de ánimo de lucro, no encajaban en las figuras legales existentes, quedando al margen del derecho y sin cabida en el Código de Comercio (Pérez Pujol, 1872: 55). Un ejemplo temprano fue “La Proletaria”, cooperativa del sector sedero fundada en Valencia en 1856, que funcionó durante años al margen de la ley, sostenida únicamente por la palabra de honor de sus socios (Pérez Pujol, 1872: 56; Blasco Gil, 2025b: 32-34).

La figura de Antonio Polo de Bernabé, más allá de su obra cooperativista, se inserta en el entramado de las élites agrarias y la burguesía democrática valenciana del siglo XIX. Este grupo social, del que Polo formaba parte como propietario y político, combinaba su defensa del liberalismo económico con una sensibilidad hacia los problemas sociales, lo que explica su interés por fórmulas como el cooperativismo como vía de modernización y pacto social (Calatayud et al., 2002; Monlleó Peris, 1996). Asimismo, obras sobre la economía valenciana y la sedería permiten comprender mejor el contexto productivo en el que Polo intentó aplicar sus ideas (Piqueras Arenas, 1991; Santos Isern, 1981).

Estas limitaciones afectaron profundamente al desarrollo y expansión de las cooperativas. Antes de desaparecer, lograron sentar un precedente que influiría en las futuras cooperativas de producción. Aunque el dictamen de Pérez Pujol es de 1872, cinco años después de la propuesta de Polo, relataba cómo un grupo de socios, en su mayoría miembros de la Sociedad Económica, se reunieron y aportaron el capital necesario para fundar la cooperativa de consumo “La Alianza”, vinculada al movimiento obrero y republicano de inspiración socialista (Pérez Pujol, 1872: 45). Sin embargo, pese a los esfuerzos de “una dirección inteligente y desinteresada”, su declive resultó inevitable, liquidando sus actividades tras apenas dos años de funcionamiento (Pérez Pujol, 1872: 45). Este caso refleja las dificultades que enfrentaba el incipiente movimiento cooperativista.

En este sentido, Pérez Pujol sostenía que la iniciativa privada y el apoyo del Estado debían actuar conjuntamente para impulsar las cooperativas (Blasco Gil, 2025b). Solo así podrían prosperar, si las leyes las respaldaban, combinando la libertad económica con la solidaridad social. Del mismo modo, en su memoria de 1867, Polo

de Bernabé ya defendía la compatibilidad entre liberalismo económico, cooperación obrera y propiedad privada. Su obra se inscribe en un contexto de reformismo social ilustrado que anticipaba soluciones futuras. A pesar de que la propuesta no llegó a materializarse, el concurso de 1867 reflejó una etapa de transición jurídica e ideológica en la que el pensamiento avanzaba y comenzaba a reconocer la cooperación como instrumento para el progreso social. Las ideas de Polo anticipan la evolución del Derecho del Trabajo y del Derecho Cooperativo, al sostener que el desarrollo económico debía ir acompañado de justicia distributiva y participación de los trabajadores en la riqueza colectiva. La Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia se convirtió así en un espacio precursor del debate sobre la economía social, contribuyendo a sentar las bases intelectuales de las leyes cooperativas del siglo XX.

5. Antonio Polo de Bernabé: trayectoria y pensamiento

Antonio Polo de Bernabé (Cuart de les Valls, Valencia, 1812 - Villarreal, Castellón, 1889) fue una figura polifacética vinculada a la provincia castellonense, donde destacó en el ámbito político, empresarial y agrario. Su legado en este último campo fue la introducción del cultivo de la mandarina a mitad del siglo XIX. Inició su trayectoria política muy joven, ocupando cargos como teniente de alcalde del Ayuntamiento de Valencia y senador -primero por Baleares y posteriormente con carácter vitalicio-. Militante de la Unión Liberal, partido monárquico fundado en 1854 por O'Donnell, que buscaba el equilibrio entre el liberalismo moderado y el progresista, alternó en el poder durante la última etapa de Isabel II. Polo de Bernabé con el tiempo acentuó su inclinación hacia posiciones progresistas y favoreció activamente el movimiento cooperativo.

Polo se inscribe en el contexto intelectual de la Valencia liberal y reformista de mediados del XIX, marcada por la influencia de las corrientes ilustradas y el pensamiento económico de raíz humanista. Como miembro activo de la Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia, desarrolló una intensa reflexión sobre las condiciones sociales de la clase trabajadora y las posibles soluciones jurídicas y económicas para mejorarlas. En el plano ideológico, puede considerarse heredero del liberalismo progresista con marcada sensibilidad social. De influencia krausista, destacó por sus propuestas de reformas sociales (Blasco Carrascosa, 1982, 1984; Blasco Gil, 2025b). Su discurso refleja también la influencia del humanismo cristiano y del reformismo social europeo, en especial de autores como Robert Owen, Charles Fourier y Louis Blanc, cuyas ideas sobre cooperación conocía y adaptaba al contexto español (Reventós, 1960; Monzón, 1995; Rojas, 2006). Su enfoque combina la razón económica

con una preocupación moral y educativa: para él, la cooperación no era solo un instrumento de producción, sino también un medio de formación del carácter y promoción de la virtud cívica.

5.1. Finalidad y estructura de *Las sociedades cooperativas*

Las sociedades cooperativas (1867) constituye un texto singular dentro del pensamiento jurídico y social español decimonónico. Escrita en un momento de cambios, la memoria se articula como una reflexión sistemática sobre la cooperación obrera y su posible encuadre en el marco jurídico liberal de la época. En la obra se aprecian tres partes:

1. Parte histórico-doctrinal: Analiza el origen del movimiento cooperativo en Europa, con especial atención a las experiencias pioneras de Owen en Inglaterra y Fourier en Francia, examinando las condiciones que justifican la necesidad de introducir en España un modelo cooperativo que equilibre las relaciones entre capital y trabajo (Polo de Bernabé, 1867).
2. Parte jurídico-organizativa: Desarrolla el núcleo de su propuesta, la organización jurídica y económica de las cooperativas. Plantea un modelo basado en la libre adhesión, la participación proporcional en los beneficios y la gestión democrática, anticipando principios que más tarde serían reconocidos por la doctrina cooperativista moderna, como la autonomía, la solidaridad y la primacía de la persona sobre el capital.
3. Parte moral y social: Expone las finalidades morales y sociales del cooperativismo, que trascienden lo meramente económico. Concibe la cooperación como una escuela de virtud y responsabilidad, donde el trabajador interioriza los valores del esfuerzo común, la educación y la previsión, ofreciendo una alternativa pacífica al socialismo revolucionario (Núñez de Arenas & Tuñón de Lara, 1984).

Polo de Bernabé busca conciliar el ideal de justicia social con los principios del liberalismo económico. Su propósito no es revertir el orden jurídico existente, sino demostrar que, dentro de él, es posible construir un modelo de economía más humana, fundado en la cooperación y la equidad. La obra aspira a armonizar progreso económico, justicia social y educación moral dentro de un marco legal, lo que le confiere un valor histórico y una relevancia doctrinal reconocida en estudios sobre cooperativismo y derecho del trabajo (Reventós Carner, 1960; Monzón, 1995).

5.2. Principios jurídicos y organizativos de las cooperativas

El pensamiento jurídico de Antonio Polo de Bernabé representa un temprano esfuerzo por sistematizar una doctrina que integrara la organización económica con principios de justicia social y participación democrática. Para el autor, la cooperativa no es un mero instrumento económico, sino una entidad jurídica con personalidad propia, capaz de articular derechos y obligaciones de forma colectiva dentro del marco del liberalismo. Se define la cooperativa como una asociación voluntaria de trabajadores que, unidos en torno a un beneficio común, gestionan colectivamente los recursos y distribuyen equitativamente los frutos del trabajo. Esta concepción introduce varios elementos jurídicos esenciales que se desarrollan a lo largo de la obra:

Autonomía: Destaca la capacidad de la cooperativa para dictar sus propias normas internas, organizar sus órganos de gobierno y regular la admisión y salida de socios sin injerencias externas, siempre dentro de la legalidad vigente (Rojas, 2006).

Igualdad y gestión democrática: Subraya la igualdad de derechos y deberes entre los socios, que se traduce en un sistema de gestión democrática donde todos participan equitativamente en las asambleas y las decisiones se adoptan colectivamente, evitando que la titularidad del capital concentre el poder. Este principio anticipa lo que hoy se reconoce como un pilar fundamental del cooperativismo.

Distribución equitativa de beneficios: Establece que los beneficios deben repartirse en proporción al trabajo o a la participación efectiva de cada socio, y no exclusivamente en función del capital aportado. Este criterio refleja su preocupación por la equidad y el equilibrio entre capital y trabajo, y supone una innovación respecto a las sociedades mercantiles tradicionales. Además, se plantea la necesidad de que la cooperativa sea legalmente reconocida como sujeto con capacidad para contratar, poseer bienes y responder colectivamente frente a terceros (Núñez de Arenas & Tuñón de Lara, 1984).

Dimensión social y educativa: Polo concibe la cooperativa como un espacio de formación y desarrollo moral. La dimensión jurídica se complementa con una finalidad social: formar ciudadanos responsables y solidarios, capaces de gestionar sus intereses colectivos dentro de la ley y de contribuir al bienestar general. Esta integración de lo económico, lo jurídico y lo social convierte a la cooperativa, en su visión, en un instrumento de justicia social y estabilidad económica.

5.3. El principio de asociación y la defensa del derecho de asociación

Un pilar esencial de la obra es la reflexión sobre el principio de asociación como un impulso natural del ser humano hacia la convivencia, idea que entronca con el

cristianismo social de la época (Blasco Gil, 2025a: 4-5). Para Polo de Bernabé, la sociabilidad es un rasgo constitutivo de la condición humana. En su análisis, distingue las cooperativas de otras formas asociativas. Mientras que estas últimas -religiosas, benéficas, mercantiles- tienen fines específicos, las cooperativas son asociaciones de producción donde los socios están unidos por un “lazo fraternal” y donde el elemento moral es prioritario. A diferencia de las sociedades anónimas, cuyo éxito depende de la capacidad técnica, el motor de la cooperativa es la “calidad humana de sus socios”, lo que justifica la imposibilidad de transmitir libremente las participaciones o la expulsión por conductas inmorales.

Así, una parte de su memoria se dedica a defender la libertad de asociación de los trabajadores. Negarles este derecho mientras otras clases sociales pueden unir libremente sus capitales e inteligencias constituye, a su juicio, una injusticia que alimenta el descontento social. Las asociaciones se presentan, en cambio, como un medio eficaz para que los trabajadores mejoren su situación sin depender del Estado, desarrollen hábitos de ahorro, previsión y trabajo, y abandonen las ideas utópicas o revolucionarias nacidas de la frustración. Concluye con una llamada a todas las clases sociales para que apoyen el desarrollo del movimiento cooperativo, presentado como un proyecto colectivo capaz de contribuir al bienestar general y fortalecer la cohesión social.

5.4. Clasificación de las sociedades cooperativas

Polo de Bernabé analiza la naturaleza y los tipos de sociedades cooperativas, donde destaca el “elemento cooperador” -la contribución de cada miembro-. Adopta una clasificación común entre los economistas de la época, agrupándolas en tres categorías según su fin principal:

- a) *Sociedades cooperativas de consumo*: Son las más sencillas. Su fin es permitir a la clase obrera ahorrar parte de su salario mejorando la calidad y el precio de los artículos de primera necesidad. Funcionan mediante cuotas semanales, compra al por mayor y venta al por menor. Polo destaca condiciones para su éxito: un número suficiente de socios, la venta al público -especialmente al inicio-, la distribución de beneficios también entre los consumidores no socios -como aprendieron los pioneros de Rochdale- y, de manera fundamental, la venta al contado para evitar el endeudamiento.
- b) *Sociedades cooperativas de crédito*: Considera que son las que generan un mayor volumen de empleo productivo, al permitir que las pequeñas economías crezcan.

Describe el desequilibrio entre poseedores de capital y trabajadores, y propone un uso del crédito basado en la cooperación y la solidaridad para reunir recursos dispersos. Encuentra un modelo de éxito en los bancos populares de Schulze-De-litzsch en Alemania -a partir de 1850-, donde los trabajadores, mediante pequeñas cuotas y responsabilidad solidaria, construían su propio capital y accedían a préstamos. Este modelo, democrático y con responsabilidad ilimitada, demostró ser viable para movilizar recursos y combatir la pobreza, inspirando iniciativas en Francia como el *Crédit au travail* (1863).

- c) *Sociedades cooperativas de producción*: Buscan el fin más ambicioso, la emancipación del trabajador de su dependencia del capital. Aspiran a unir capital y trabajo para repartir los beneficios de forma más justa. Sin embargo, Polo es realista sobre sus dificultades. Señala los fracasos de los rígidos modelos de Mr. Buchez en Francia y concluye que, aunque constituyen el ideal, su desarrollo se enfrenta a grandes obstáculos -necesidad de gerentes capacitados, conflictos internos, tendencia a la centralización industrial-. Para que funcionen, son indispensables la moralidad y la disciplina. Por ello, sostiene que las cooperativas de consumo y crédito son una etapa previa imprescindible para adquirir hábitos de gestión y responsabilidad que permitan, más adelante, crear asociaciones de producción viables (Reventós Carner, 1960; Monzón, 1989: 43-44).

6. El porvenir del cooperativismo: aplicación al caso valenciano

El autor examina las diferentes posturas de los economistas sobre el potencial del cooperativismo, para mejorar las condiciones de la clase trabajadora. Sostiene que las posiciones extremas responden a malentendidos. El cooperativismo no implica la supresión automática de intermediarios, sino que recurre a ella cuando es ventajosa. Para él, lo fundamental es evaluar en cada caso si la asociación aporta ventajas reales: precios más bajos, mejor acceso al crédito o una remuneración más justa.

Aplica este análisis general a la realidad valenciana. Defiende que, si las cooperativas han funcionado en otros países, también pueden hacerlo en Valencia, dada la similitud de las necesidades de la clase trabajadora. Advierte, sin embargo, de la necesidad de adaptar las fórmulas a las condiciones locales. Constata que en España el cooperativismo se ha desarrollado con retraso debido a tres factores principales: la inestabilidad política del XIX, la falta de educación económica entre las clases populares y las restricciones al derecho de asociación. Además, la legislación mercantil vigente dificulta la creación de cooperativas, pues ninguna de las formas sociales

previstas en el Código de Comercio vigente se ajusta a sus necesidades específicas. Considera, por ello, indispensable una reforma legal que permita sociedades con capital variable, libertad de entrada y salida de socios, y mayor transparencia.

El mismo reconoce que las asociaciones de producción constituyen el ideal, pero afirma que, en 1867, en Valencia todavía no existen las condiciones necesarias para implantarlas con éxito. La industria local es limitada, la formación de los trabajadores insuficiente, y se echan en falta hábitos de ahorro y responsabilidad. Por ello, propone que el primer paso sea la creación de cooperativas de consumo y de crédito. Las primeras pueden abaratar los productos básicos y fomentar el ahorro. En cuanto a las segundas, señala que las cajas de ahorros tradicionales cumplen de manera insuficiente su función social, pues no fomentan la participación ni la “moralización del ahorro”, a diferencia de los bancos populares alemanes.

Por último, considera que la Sociedad Económica de Amigos del País debe desempeñar un papel decisivo en la difusión del cooperativismo en Valencia. Propone que impulse la educación económica mediante folletos, conferencias y acciones divulgativas; que colabore en la creación de estatutos y modelos organizativos; y que apoye las gestiones políticas necesarias para reformar la legislación. Solo una institución respetada puede proporcionar el impulso moral necesario para que el pueblo supere su desconfianza y su falta de hábito asociativo. De este modo, las sociedades cooperativas podrían arraigar en Valencia y contribuir tanto al progreso económico como al bienestar moral y social de las clases trabajadoras (Polo de Bernabé, 1867).

7. Influencia del modelo europeo, evolución legislativa y dificultades

Es necesario situar la memoria de Antonio Polo de Bernabé en el contexto europeo del XIX, cuando el cooperativismo comenzaba a despuntar con fuerza. Aunque en sus escritos no siempre los menciona explícitamente, conocía las experiencias de Inglaterra y Francia y supo adaptarlas a la realidad española. Ideas como la gestión democrática, la propiedad colectiva o la distribución equitativa de los beneficios remiten al modelo inglés de los Pioneros de Rochdale (1844); mientras que su interés por el progreso moral y social de los trabajadores conecta con el enfoque francés de Fourier y Blanc. Más que limitarse a copiar fórmulas extranjeras, Polo de Bernabé trató de construir una versión propia del cooperativismo, ajustada a las condiciones sociales y económicas de España.

Es conocido como el cooperativismo moderno tuvo su hito fundacional en Inglaterra, donde un grupo de tejedores estableció un almacén de comestibles con normas

que se convertirían en principios básicos: adhesión voluntaria, gestión democrática, reparto equitativo de beneficios y promoción de la educación. El modelo, eminentemente práctico y centrado en la ayuda mutua, experimentó un crecimiento rápido y sostenido. Así pues, de Inglaterra, Polo tomó el énfasis en el orden y la autogestión.

En Francia, el cooperativismo adoptó un carácter más social y político, con un Estado que tuvo un papel destacado en el reconocimiento legal de estas entidades, como con la Ley del 24 de julio de 1867. Este modelo apostaba por la solidaridad y la justicia social como fundamentos de la organización económica. De Francia, Polo asimiló la preocupación por el bienestar colectivo y la elevación moral de los trabajadores (Garrido, 1879). Fruto de esta síntesis, su propuesta contribuyó a sentar las bases de un cooperativismo con identidad propia, orientado a mejorar las condiciones de vida de los obreros sin romper con el marco legal y social de su tiempo (Monzón, 1995; Tortella, 1994: 69).

Sin embargo, como se ha señalado, la falta de consolidación de estas experiencias cooperativas no puede atribuirse únicamente a la ausencia de un marco legal adecuado. Esta dificultad de encaje jurídico tuvo causas más profundas. Por un lado, factores ideológicos determinaron un cierto “miedo” a la cooperación por parte de las élites gobernantes, que veían en ella un vínculo, aunque fuera parcial, con el socialismo y el asociacionismo obrero, percibidos como una amenaza para el orden público. Por otro lado, la propia multiplicidad de facetas que concita el cooperativismo -social, económica, ideológica, educativa- dificultó la creación de un marco jurídico unívoco y estable. Esta no fue una peculiaridad española, sino una constante en el Derecho comparado, incluso en los países pioneros (Colombain, 1950). El recurso al derecho de asociación para revestir jurídicamente a las cooperativas trajo consigo consecuencias no deseadas: en primer lugar, porque constituía un problema para el despliegue de su actividad económica -al no ser su fin principal la obtención de lucro, chocaban con las figuras mercantiles existentes-; y, en segundo término, porque comportaba un control público intenso y discrecional, que podía derivar en la disolución de la entidad por motivos políticos o de orden público, como se ha visto con el Código Penal de 1870. Polo de Bernabé fue consciente de estos problemas, y su propuesta de una ley especial para cooperativas pretendía precisamente superar estas dificultades, ofreciendo un ropaje jurídico adecuado que les permitiera operar con seguridad y sin la amenaza constante de la represión.

8. Conclusiones

El pensamiento de Antonio Polo de Bernabé ocupa un lugar en la configuración del derecho cooperativo en España. Su labor no solo contribuyó a la sistematización de los principios jurídicos del cooperativismo, sino que también abogó por un marco normativo propio, diferenciado del Derecho mercantil tradicional. Para él, la cooperativa no constituía únicamente una realidad económica, sino una forma de organización con fines sociales, donde el capital se pone al servicio de las personas. Esta visión humanista, fundamentada en principios como la participación democrática, la igualdad y la solidaridad, le llevó a defender, adelantándose a su tiempo, un modelo económico en el que la eficiencia pudiera conciliarse con la equidad y la dignidad de las personas.

En *Las sociedades cooperativas* articula una propuesta en la que convergen la eficiencia económica, la participación y la justicia social. A través de un análisis de la organización, evolución y proyección futura del cooperativismo, Polo ofrece una de las primeras reflexiones sistemáticas en España sobre este fenómeno desde una perspectiva jurídica y social. En el contexto del pensamiento de mediados del XIX, su obra destaca por integrar de manera equilibrada los postulados del liberalismo económico con una marcada sensibilidad hacia las tensiones sociales derivadas de la industrialización, lo que confiere a su propuesta un carácter innovador para la época.

Desde una perspectiva jurídica, la obra aporta una delimitación precisa de la naturaleza de las cooperativas, distinguiéndolas de las sociedades mercantiles convencionales y asentando su especificidad en principios como la adhesión voluntaria, la gestión democrática, la propiedad colectiva y la distribución equitativa de los excedentes. Estas reflexiones se desarrollaron en un momento en que aún no existía una legislación cooperativa consolidada en España, reivindicando el reconocimiento de las cooperativas como sujetos con plena capacidad jurídica.

En el plano social, su pensamiento trasciende lo estrictamente jurídico para adentrarse en una visión integral del ser humano. Polo concibe la cooperativa no solo como un instrumento económico, sino también como un ámbito de formación moral y cívica. La cooperación se erige así en una herramienta para la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores, el fomento de la responsabilidad colectiva y el fortalecimiento de los vínculos solidarios, otorgando un papel clave a la educación para que la clase obrera alcance una verdadera autonomía.

En definitiva, la contribución de Antonio Polo de Bernabé representaba ya un modelo de empresa alternativo al capitalismo clásico, capaz de armonizar la eficiencia económica con la justicia social. Su pensamiento constituye un precedente para la evolución del cooperativismo en España y una referencia para comprender

la transición hacia fórmulas de organización económica basadas en la participación, la equidad y el desarrollo humano (Blasco Gil, 2025a; Pavón Romero, 2025). Sin embargo, al igual que había ocurrido en anteriores ocasiones con otras cooperativas valencianas, esta propuesta de 1867 no logró consolidarse. Como señalará Eduardo Pérez Pujol en 1872, el factor determinante fue, además del difícil encaje legal de estas entidades en la época, agravado por los factores ideológicos y la multiplicidad de facetas del cooperativismo que dificultaron su regulación, así como la falta de movilización y participación del proletariado.

Bibliografía y fuentes

Bibliografía

- Abreu y Ceraín, Sebastián (1874). *Situación de los obreros en España y medios de mejorar sus condiciones*. Imprenta de T. Fortanet, Madrid.
- Anes y Álvarez de Castrillón, Gonzalo & Artola Gallego, Miguel (1994). *El siglo de las luces*. Alianza, Madrid.
- Blasco Carrascosa, Juan Ángel (1982). *El krausisme valencià* (núm.9). Institució Alfons el Magnànim-Centre Valencià d'Estudis i d'Investigació. [Descobrim el País Valencià].
- Blasco Carrascosa, Juan Ángel (1984). *Krausisme i Renaixença a València*. Fernando Torres, Valencia.
- Blasco Gil, Yolanda (2024). El Krausismo valenciano ante la Ley de Asociaciones de 1887: Las lecciones de Eduardo Soler Pérez (1845-1896). *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (46), 153-180.
<https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.46.29676>
- Blasco Gil, Yolanda (2025a). Cristianismo Social y Doctrina Social de la Iglesia Católica: Derecho Cooperativo, s. XIX-XX. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 151, 1-9. <https://doi.org/10.5209/reve.104786>
- Blasco Gil, Yolanda (2025b). Eduardo Pérez Pujol: La cuestión social y el cooperativismo a mediados del XIX en Valencia. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (48), 11-40.
<https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.48.31019>
- Calatayud, Salvador; Giner, Jesús y Ruiz, Rosa (2002). Poderes y legitimidad de la renta en el País Valenciano: las élites agrarias en el siglo XIX, *Ayer*, 46, 233-260.
- Colombain, Maurice (1950). *Les coopératives et l'éducation de base*. UNESCO, Paris.
- Duch Plana, Montserrat (2019). El mutualisme en Catalunya: la incipiente construcció desde abajo de la ciudadanía social (1890-1936). *Historia Contemporànea*, 61. <https://ojs.ehu.eus/index.php/HC/article/view/20450>
- De la Fuente, Miguel (2025). Una mirada jurídica de la socio-historia del cooperativismo en Euskal Herria, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (48), 259-290. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.48.29423>

- Garau Rolandi, Miguel (2016). *Entre la utopía y la supervivencia: el desarrollo y la diversidad de las cooperativas de producción y trabajo en la Catalunya urbana e industrial (1864-1936)* (Tesis doctoral), Universitat de Barcelona.
<https://hdl.handle.net/2445/104753>
- Garau Rolandi, Miguel (2020). El desenvolupament del cooperativisme a la Catalunya urbana. En Montserrat Duch, Ramón Arnabat & Antoni Gavalda (Eds.), *La Catalunya associada (1868-1938)*, Universitat de València, València.
- Garrido Tortosa, Fernando (1879). *La cooperación. Estudio teórico-práctico sobre las sociedades cooperativas de consumo y de producción en Inglaterra y otros países, y especialmente en Cataluña*. Imprenta de Oliveres, Barcelona.
- Lezamiz, José Carlos (1994). *El cooperativismo de Mondragón: Antecedentes y desarrollo*. Azatza, Bilbao.
- Marí Vidal, Sergio & Juliá Igual, Juan Francisco (2001). Evolución del cooperativismo agrario en España. De los sindicatos agrícolas a la actualidad. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 73, 59-80.
- Medina Albadalejo, Francisco José (2024). Balancing efficiency and equity. Consumer cooperatives in Barcelona (Spain), 1898-1936: An economic and financial ratio análisis. *Business History*, 67(5), 1356-1380.
<https://doi.org/10.1080/00076791.2024.2387013>
- Monlleó Peris, Rosa (1996). *La burguesía democrática en el sexenio democrático (1868-1874)*. Universitat Jaume I, Castelló de la Plana.
- Monzón Campos, José Luis (1989). *Las cooperativas de trabajo asociado en la literatura económica y en los hechos*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Monzón Campos, José Luis (1995). Las cooperativas de trabajo asociado ante la reforma de los principios cooperativos. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 61, 47-52.
- Núñez de Arenas, Manuel & Tuñón de Lara, Manuel (1984). *Historia del movimiento obrero español*. Labor, Barcelona.
- Pavón Romero, Armando (2025). Las cooperativas en España, siglo XIX. La perspectiva de Joaquín Díaz de Rábago. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (48), 41-70. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.48.29677>
- Pino Abad, Miguel (2024). Las cooperativas en la tramitación parlamentaria de la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (44), 13-51.
<https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.44.26971>
- Piqueras Arenas, José Antonio (1991). *Agiotistas, negreros y partisanos*. Diputació de València, València.
- Reventós Carner, Joan (1960). *El movimiento cooperativo en España*. Ariel, Barcelona.

- Rojas, Manuel (2006). *El pensamiento cooperativo en Europa*.
- Santos Isern, Vicente (1981). *Cara y cruz de la sedería valenciana (siglos XVIII-XIX)*. Bancaixa, Valencia.
- Serna Alonso, Justo (1988). *Presos y pobres en la España del XIX*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Tortella, Gabriel (1994). Prólogo. En *Historia económica mundial* (2.^a ed.). Alianza, Madrid.
- Vallès Muñío, Daniel (2025). La valoración de la normativa cooperativista catalana en la revista Acción Cooperatista (1933-1935): problemas y debates. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 48, 71-103.
<https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.48.30957>
- Zaar, Miriam Hermi (2010). El movimiento cooperativo agrario en España durante la segunda mitad del siglo XIX y primer tercio del siglo XX. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. XV, 868.
<https://www.ub.es/geocrit/b3w-868.htm>

Fuentes

- Decreto de 20 de noviembre de 1868 sobre Derecho de Asociación.
- Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887.
- Pérez Pujol, Eduardo (1872). *La cuestión social en Valencia*, dictamen que a la Sección de Ciencias Sociales de la Sociedad Económica [de Amigos del País] presentó la Comisión al efecto designada; y el cual hubo de retirar después, Imprenta de José Domenech, Valencia.
- Polo de Bernabé, Antonio (1867). *Las sociedades cooperativas: su organización, sus progresos y su influencia en el porvenir de la clase obrera*. Imprenta de José Rius, Valencia. (Obra original premiada por la Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia).
- Santamaría de Paredes, Vicente (1893). *El movimiento obrero contemporáneo*. Discursos leídos en la sesión pública de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas el día 15 de mayo de 1893, Tipográfica de Ricardo Fe, Madrid.

FROM INSTITUTIONAL FRAMEWORK TO DIGITAL TRANSFORMATION: CAPABILITIES, ORGANIZATIONAL AGILITY AND HISTORICAL EVOLUTION OF COOPERATIVISM IN THE CAUCA VALLEY

DE LA INSTITUCIONALIDAD A LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL:
CAPACIDADES, AGILIDAD ORGANIZACIONAL Y EVOLUCIÓN
HISTÓRICA DEL COOPERATIVISMO EN EL VALLE DEL CAUCA

Sandra Lucy Cardona Soto

Business Administrator / Research Professor

Cooperative University of Colombia. University of Tolima. Colombia

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1411-7520>

Yolanda Blasco Gil

Professor of History of Law and Institutions, University of Valencia.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9940-7454>

ABSTRACT

This article analyzes the evolution of cooperativism in Colombia -the Cauca Valley- from a historical, institutional, and organizational perspective, highlighting its role as a response to market and state failures, especially in contexts of social and territorial exclusion. Cooperativism is presented as a form of social economy characterized by its hybrid nature, combining economic efficiency with social objectives, and based on principles of collective action, social capital, and democratic governance. Historically, Colombian cooperatives have gone through three major stages: an initial phase of institutionalization (1930–1960), focused on rural inclusion; a stage of expansion with strong state promotion (1960–1990), which strengthened their legitimacy but generated dependency; and a contemporary phase of adaptation to the market economy, marked by professionalization and the adoption of corporate governance practices. This process has been accompanied by a progressive regulatory evolution, from Law 134 of 1931 to more complex frameworks for supervision and control.

KEYWORDS: Cooperativism, Social Economy, democratic governance, digital transformation, territorial development.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Cardona Soto, Sandra Lucy & Blasco Gil, Yolanda (2026). From institutional framework to digital transformation: capabilities, organizational agility and historical evolution of cooperativism in the Cauca Valley, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (50), 277–300.

DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.50.34179>

RESUMEN

El artículo analiza la evolución del cooperativismo en Colombia -el Valle de Cauca- desde una perspectiva histórica, institucional y organizacional, donde destaca su papel como respuesta a fallos del mercado y del Estado, especialmente en contextos de exclusión social y territorial. Se presenta al cooperativismo como una forma de economía social caracterizada por su naturaleza híbrida, que combina eficiencia económica con objetivos sociales, sustentada en principios de acción colectiva, capital social y gobernanza democrática. Históricamente, el cooperativismo colombiano ha transitado por tres etapas: una fase inicial de institucionalización (1930–1960), centrada en la inclusión rural; una etapa de expansión con fuerte promoción estatal (1960–1990), que fortaleció su legitimidad, pero generó dependencia; y una fase contemporánea de adaptación a la economía de mercado, marcada por la profesionalización y la adopción de prácticas de gobierno corporativo. Este proceso ha estado acompañado por una evolución progresiva de sus normas, desde la Ley 134 de 1931 hasta marcos más complejos de supervisión y control.

PALABRAS CLAVE: Cooperativismo, Economía Social, gobernanza democrática, transformación digital, desarrollo territorial.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: P13, O33, L22, M15, Q01.

RESUMEN AMPLIADO

Este trabajo combina el análisis histórico de la evolución legislativa y organizativa del cooperativismo colombiano (1931-2025) con un estudio empírico cuantitativo. El análisis histórico se basa en fuentes primarias -textos legislativos- y secundarias -literatura especializada-, de manera que sigue una metodología histórica que combina la secuencia cronológica de la legislación con la identificación de procesos de larga duración, rupturas estructurales y continuidades institucionales. El estudio empírico emplea un diseño explicativo mediante métodos de ecuaciones estructurales PLS-SEM y análisis cualitativo comparativo difuso (fsQCA), con una muestra de 241 directivos de cooperativas y fondos solidarios del Valle del Cauca, quienes completaron un cuestionario estructurado utilizando una escala Likert que midió cuatro constructos: capacidades organizacionales, capacidades digitales, agilidad organizacional y transformación digital.

El análisis histórico revela tres grandes etapas en la evolución del cooperativismo colombiano. La primera etapa (1930-1960) se centró en la creación de estructuras cooperativas para abordar la exclusión rural y fomentar la inclusión económica mediante la organización colectiva, con la Ley 134 de 1931 como primer marco normativo. La segunda etapa (1960-1990) estuvo marcada por una fuerte promoción estatal, con el Decreto 1598 de 1963 y la Ley 79 de 1988, que impulsaron la legitimidad y el crecimiento del sector, pero generaron una significativa dependencia institucional. La tercera etapa (1990-actualidad) refleja la adaptación a las reformas orientadas al mercado, con la Constitución Política de 1991 y la Ley 454 de 1998 como hitos normativos, incorporando prácticas de gestión profesional y gobierno corporativo.

Los resultados empíricos muestran que las capacidades digitales son el principal predictor de la transformación digital, mientras que las capacidades organizacionales también facilitan la adopción tecnológica. Sin embargo, se encuentra un efecto negativo de la agilidad organizacional sobre la transformación digital, lo que indica que la rapidez y flexibilidad pueden entrar en tensión con los mecanismos de gobernanza democrática y participación propios de las cooperativas. El análisis configuracional (fsQCA) revela que no existe una única ruta hacia la transformación digital, sino múltiples combinaciones de condiciones, siendo la presencia simultánea de capacidades organizacionales y digitales las configuraciones más robustas.

Las cooperativas deben priorizar la inversión en capacidades digitales -infraestructura, sistemas de información, competencias digitales del personal- mientras adaptan la agilidad organizacional a los principios cooperativos, evitando la rapidez que contradice los mecanismos de participación democrática. La transformación digital debe enfocarse como un proceso integrado y alineado con la estrategia organizacional, buscando un equilibrio entre la identidad institucional y la viabilidad a largo plazo.

Este estudio ofrece una interpretación integradora del cooperativismo colombiano, superando enfoques puramente normativos o descriptivos, y combina el análisis histórico con investigación empírica contemporánea sobre transformación digital. La integración de métodos PLS-SEM y fsQCA permite una mayor comprensión del fenómeno, establece relaciones causales y captura las múltiples trayectorias hacia la transformación digital en un sector caracterizado por su heterogeneidad estructural.

El análisis permite concluir que el cooperativismo colombiano no es una mera alternativa organizativa dentro del sistema económico, sino un sistema institucional históricamente arraigado que responde a las condiciones del mercado y del Estado, en particular a la falta de mecanismos de inclusión social, rural e institucional. La relación histórica con el Estado ha generado dependencia, pero también legitimidad, mientras que la liberalización económica de los años noventa actuó como un punto de inflexión que forzó una reinstitucionalización del sector. El capital social y la gobernanza son variables críticas para la sostenibilidad cooperativa, y el arraigo territorial persiste como una ventaja comparativa fundamental. La transformación digital se presenta como una nueva fase de adaptación institucional, que no supone una ruptura con la historia del sector, sino una continuación de su capacidad para integrar cambios sin perder su esencia.

En definitiva, la agilidad organizacional puede generar tensiones con la gobernanza democrática, afectando de manera negativa la transformación digital. Así, el cooperativismo colombiano se configura como un sistema institucional adaptativo, cuyo éxito depende del equilibrio entre innovación tecnológica, identidad solidaria y gobernanza participativa.

SUMARIO

1. Introduction. Cooperativism in Colombia: historical trajectory, regulatory evolution and institutional foundations. 2. Theoretical foundations of cooperativism and the social economy. 2.1. Social economy and hybrid organizations. 2.2. Institutional theory and collective action. 2.3. Social capital and cooperative governance. 3. Origin and historical evolution of cooperativism in Colombia. 3.1. Early experiences and initial institutional configuration (1930–1960). 3.2. Expansion, state promotion and organizational integration (1960–1990). 3.3. Contemporary, institutional transformations and adaptation to the market economy (1990–present). 4. Evolution of cooperative legislation in Colombia. 4.1. Initial legal recognition: incipient formalization of cooperativism. 4.2. Institutionalization and state promotion of the cooperative sector. 4.3. Constitutionalization of cooperativism and consolidation of the solidarity economy. 4.4. Contemporary regulation, supervision and corporate governance. 5. Cooperativism, territorial development and sustainability. 6. Findings from the historical and institutional analysis of cooperativism in Colombia. 6.1. Cooperativism as an institutional response to structural failures of development. 6.2. Historical dependence of the State-cooperativism relationship. 6.3. Economic liberalization as an institutional turning point. 6.4. Centrality of social capital and governance in cooperative sustainability. 6.5. Persistence of the territorial approach as a comparative advantage. 7. Discussion. 7.1. Colombian cooperativism as a historically situated institutional phenomenon. 7.2. Structural tensions between state promotion and cooperative autonomy. 7.3. Reinstitutionalization, isomorphism and risks of cooperative denaturalization. 7.4. Governance and social capital as critical explanatory variables. 7.5. Cooperativism, territory and sustainability: theoretical implications. 7.6. Contributions of the study to the literature and future lines of research. 8. Conclusions. Bibliography.

1. Introduction. Cooperativism in Colombia: historical trajectory, regulatory evolution and institutional foundations

Cooperativism has been a very important organizational phenomenon within the social economy, as it offers an alternative model to the traditional business structure, which is organized to maximize individual profit. In economies like Colombia's, characterized by significant social inequalities, structural limitations in financial services, and weak institutions in remote areas, cooperativism has played a crucial role in creating processes for inclusion, development, and social cohesion.

From a historical perspective, cooperativism in Colombia cannot be observed in isolation; it must be placed within the context of the solidarity economy, which has been shaped by different policies and organizational structures in the form of a hybrid system that combines the market, solidarity, and collective work.

In this context, cooperativism requires an analysis that considers three dimensions. First, the evolution of the cooperative as a social and economic movement and an organizational phenomenon. Second, the development of the cooperative from a normative perspective. Third, the perspective of social economy, institutional theory, and the theory of collective action.

This article examines the evolution of cooperativism in Colombia from a historical and institutional perspective, emphasizing the role of legislation. To this end, it incorporates contributions from international literature (Defourny & Nyssens, 2017; Chaves & Monzón, 2020), recent empirical studies (Bretos et al., 2020), and contextual evidence from research on social economy and territorial development (Sacchetti & Campbell, 2014).

This study is based on the analysis of primary sources (legislative texts) and secondary sources (specialized literature), following a historical-institutional methodology that combines chronological sequencing with the identification of long-term processes, structural ruptures, and institutional continuities. The principles of legal and institutional history are applied, with attention to the political, economic, and social context of each period.

2. Theoretical foundations of cooperativism and the social economy

2.1. Social economy and hybrid organizations

In contemporary literature, the social economy has been framed within the context of organizations that, while operating in the market, structure their logic through the primacy of social objectives, democratic management, and the collective reinvestment of surpluses. In this sense, cooperatives are an exemplary case due to their combination of economic efficiency and social commitment (Chaves & Monzón, 2020).

In the field of cooperative analysis, the concept of hybrid organizations has gained significant importance in recent years. Defourny and Nyssens (2017), for their part pointed out that these organizations integrate market logics redistribution, and reciprocity, which generates structural tensions in financial sustainability and

social mission. These approaches have become increasingly established and define the impact of hybridity not as an anomalous condition, but as a characteristic feature of the contemporary cooperative model (Martínez Pérez et al., 2024).

The social economy has been recognized as a key component of sustainable development models and the 2030 Agenda, by promoting financial inclusion, decent employment and territorial resilience (Sanchis Palacio et al., 2021; Chaves & Monzón, 2020).

2.2. Institutional theory and collective action

From an institutional theory perspective, cooperativism can be understood as an organizational response to the combined failures of the market and the state. This is particularly true in contexts where there are problems of coordination, information asymmetry, and economic exclusion. According to North (1990), formal and informal institutions shape the structures within which social interactions unfold, help mitigate uncertainty, and facilitate cooperation.

Following this line of thought, cooperatives are institutions of collective action. This, in turn, aligns with the arguments of Ostrom (1990), who, in the context of community case studies, was able to demonstrate the existence of self-governance mechanisms through the approval and use of management rules, and the creation of control and sanction systems. It has also been documented that the principles stated by Ostrom remain valid in the case of cooperatives, especially in rural areas and in the context of regional development cooperatives (Bretos et al., 2020). This is also evident in the analysis by Sacchetti & Campbell (2014), which shows that cooperative initiatives in the field of regional development are the result of the actors' capacity to construct norms and generate social capital.

In the case of Colombia, recent studies have shown that the evolution of regulations in the cooperative sector has led to processes of institutional isomorphism, whereby cooperatives have been obligated to incorporate commercial-type corporate governance, oversight, and control practices. This occurs, however, without a loss of their cooperative identity (Castillo Sandoval, 2025). In this context, the relationship between the state of regulations within the framework of these organizations, their practices, and territorial dynamics becomes evident. This reinforces the need to approach cooperativism from a dynamic institutional perspective.

2.3. Social capital and cooperative governance

Social capital plays a fundamental role in cooperatives. This social capital is the system of networks, relationships of trust, and patterns where cooperation is integrated and transaction costs are lower. Unlike the corporate model, cooperatives rely more on the commitment and active participation of their members than on capital.

Recent research demonstrates that social capital and internal and external relationships affect the performance and social legitimacy of cooperatives (García Pérez et al., 2023). However, other authors (Puusa et al., 2016) consider that cooperative governance is not currently at its best. The existing tension between democratic participation and efficient management may affect decision-making in the long term, given the lack of regulation and control, clear guidelines, and accountability mechanisms (Jamaluddin et al., 2023). Similarly, recent studies indicate that corporate governance of cooperatives, especially in Latin America, is a topic of emerging research (Becerra Arévalo & Giraldo Pérez, 2025). In the Colombian context, it has been argued that strengthening the cooperative movement, in particular, is key to the sector's sustainability, given the increased banking supervision and regulatory oversight (Noroño Sánchez et al., 2025).

3. Origin and historical evolution of cooperativism in Colombia

3.1. Early experiences and initial institutional configuration (1930–1960)

At the end of the 1920s and beginning of the 1930s, Colombia was experiencing a process of state modernization under the influence of the Liberal Republic (1930–1946), which sought to expand state intervention in the economy and promote rural development. It was in this context of institutional reforms that the first cooperative legislation emerged.

Since the approval of Law 134 of 1931, the institutionalization of cooperativism in Colombia should be understood as an attempt to modernize institutional structures to close the gaps in the agrarian economy and address the exclusion of rural areas from the financial system. Recent research emphasizes that, beyond their economic impact, the cooperatives of this period represented an institutional innovation. This arose from management, cooperation, and self-management models with democratic control in regions with limited state development (Noroño Sánchez et al., 2025; Becerra Arévalo & Giraldo Pérez, 2025).

Some contemporary research highlights that these cooperatives, in their early stages, operated under the influence of European cooperativism in general, and, in particular, the Rochdale model (1844). This model is considered the first modern proposal of the principles of cooperativism: democratic management, participation, and commitment (International Cooperative Alliance, 1995; Novkovic, 2008). Its development required adaptations to local contexts, led by the Catholic Church, peasant organizations, and development agencies. This process gave rise to a community-based cooperative movement with strong territorial roots and a clear focus on agricultural credit, basic consumption, and cooperative production (Martínez Pérez et al., 2024; García Pérez et al., 2023).

The first documented cooperatives in Colombia date from the 1930s, with the Cooperativa de Ahorro y Crédito de Medellín (1933) and the Cooperativa Agrícola de Fusagasugá (1934) being some of the pioneering experiences, although the 1931 legislation had already created the enabling framework.

3.2. Expansion, state promotion and organizational integration (1960–1990)

This period coincides with the peak of the Import Substitution Industrialization (ISI) model in Latin America, promoted by ECLAC. In Colombia, the National Front (1958–1974) consolidated a developmentalist state that actively intervened in the economy, promoting cooperativism as an instrument of public policy.

During this period, cooperativism in Colombia experienced unprecedented growth, driven by explicit state promotion policies. Unlike the initial phase (1930–1960), which was characterized by spontaneous and locally rooted experiences, the stage between 1960 and 1990 saw the consolidation of a national cooperative system. Decree 1598 of 1963 established a clearer and more structured legal basis, while Law 79 of 1988 consolidated the foundations for the creation, operation, and control of cooperatives. These laws reflected a development model based on state intervention and economic planning, in line with the prevailing import substitution industrialization strategy in Latin America (Chaves & Monzón, 2020; Bretos et al., 2020).

State promotion during these decades enabled the massive formalization of cooperatives, particularly in sectors such as agriculture, transportation, public services, and savings and credit. The state acted not only as regulator but also as promoter, providing technical assistance, preferential financing, and access to public markets. This institutional support strengthened the legitimacy of cooperativism and facilitated its integration into the national economic system. However, such state tutelage also generated a strong dependency relationship, limiting the strategic autonomy

and organizational innovation capacity of cooperatives (Jamaluddin et al., 2023; Noroño Sánchez et al., 2025).

Unlike the initial decades, when cooperatives emerged from community self-organization, during this stage organizational expansion was largely induced by public policies. This shift had ambivalent effects: on the one hand, it allowed for the consolidation of representative cooperative organizations at the national level; on the other, it fostered a bureaucratic and often paternalistic culture that would later hinder adaptation to the competitive pressures of economic liberalization in the 1990s. This phase thus illustrates the tensions inherent in the institutionalization of public policies in the cooperative sector, where legitimacy and growth come at the cost of organizational dependency and rigidity.

During this period, the main cooperative integration entities were created, such as the Asociación Colombiana de Cooperativas (ASCOOP, 1963) and the Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), which operated between 1968 and 1999 as the state body for promotion and control.

3.3. Contemporary, institutional transformations and adaptation to the market economy (1990–present)

The 1990s brought a structural change to the Colombian economy, with trade liberalization (1990), the new Political Constitution (1991), and the subsequent adoption of structural adjustment policies that reduced the promotional role of the state and increased cooperatives' exposure to market competition.

The economic opening of the 1990s posed a challenge for Colombian cooperatives. Market liberalization led to increased competition and stricter regulation and control of economic activity. Research indicates that this process forced cooperatives to change their organizational strategies and diversify their activities by providing financial, health, educational, and social services (Bretos et al., 2020; Becerra Arévalo & Giraldo Pérez, 2025).

Analyzing this reality from an academic perspective has helped explain the reinstitutionalization of cooperativism, in which, without completely abandoning their principles, cooperatives have incorporated corporate governance, risk management, and professional management into their practices. Empirically, cooperativism in Latin America and Colombia has demonstrated that its adaptability has been sustained, albeit somewhat, by its internal social capital, the quality of its governance, and its connection to and interaction with the sustainable and balanced development of the territory (García Pérez et al., 2023; Martínez Pérez et al., 2024). This balance be-

tween solidarity and economic rationality constitutes one of the greatest challenges for Colombian cooperativism.

The crisis of the financial cooperative sector at the end of the 1990s, which led to the intervention of several savings and credit cooperatives, exemplifies the difficulties of adaptation to the new regulatory and competitive environment.

4. Evolution of cooperative legislation in Colombia

4.1. Initial legal recognition: incipient formalization of cooperativism

Law 134 of December 7, 1931 was the first legal step forward in recognizing cooperativism in Colombia. It provided an initial approach to the institutionalization of cooperativism. This regulatory framework, although insufficient in terms of incentives, financing, and technical assistance, was initiated within the context of state modernization and the search for new mechanisms for rural development and economic inclusion (Noroño Sánchez et al., 2025; Becerra Arévalo & Giraldo Pérez, 2025).

Recent literature has addressed this stage as a weak formalization. The registration of cooperatives was part of an unconsolidated process. Nevertheless, Law 134 of 1931, through voluntary association and social purpose, sowed the seeds that would later allow for the growth of cooperatives in the country (Martínez Pérez et al., 2024; García Pérez et al., 2023). This law was subsequently added to and reformed by Law 128 of 1936. This initial regulatory framework, corresponding to a cooperative system in the experimental phase, was the first attempt to regulate an activity in the country.

Law 134 of 1931 had significant limitations: it lacked provisions on effective supervision, training of cooperative managers, and state financing. Its main contribution was symbolic and legal, by officially recognizing the cooperative form as a legal entity distinct from traditional commercial companies.

4.2. Institutionalization and state promotion of the cooperative sector

Decree 1598 of July 17, 1963 and Law 79 of December 23, 1988 incorporated more in-depth provisions regarding the creation, operation, and control of cooperatives. It can be stated that the first framework for the institutionalization of cooperativism in Colombia began in a clearer and more structured way from 1963 and was consolidated from 1988 onwards. These laws are an example of state promotion,

within the framework of development policies, which implies intervention and planning in the economy (Chaves & Monzón, 2020; Bretos et al., 2020).

According to modern literature, this phase of cooperativism in Colombia enabled the construction and consolidation of organizational systems to defend the interests of cooperative members. While this phase allowed for the consolidation of the cooperative organization, it also established a strong dependence of Colombian cooperativism on the State, as the organizing and regulating institution. From the perspective of the sector's legitimacy, this institutional relationship was positive, although it negatively impacted the autonomy of the organization and the development of its strategies (Jamaluddin et al., 2023; Noroño Sánchez et al., 2025).

Decree 1598 of 1963 created the first detailed regulation of cooperative bylaws, incorporation procedures, and grounds for dissolution. Law 79 of 1988 introduced the universal cooperative principles of the International Cooperative Alliance (ICA) into the Colombian legal system, although it maintained strong state control through the Superintendency of Solidarity Economy, created later.

4.3. Constitutionalization of cooperativism and consolidation of the solidarity economy

The Political Constitution of Colombia of 1991 marks a turning point by recognizing associative and solidarity-based forms within the national economic system. Articles 38, 58, 333, 335, and 355 of the Magna Carta establish the right of association, the social function of property, freedom of enterprise with social responsibility, and the promotion of solidarity-based forms of organization. This recognition represents a shift in perspective, placing cooperativism within the constitutional framework of participation, solidarity, and the social function of business.

Later, with Law 454 of August 4, 1998, the concept of the solidarity economy was consolidated, and the notion of cooperativism was broadened to include other organizational forms such as employee funds and mutual associations. More recent research highlights that this process, on the one hand, strengthened the sector's institutional identity and, on the other, favored the sector's positioning within public policies for social and territorial development (Becerra Arévalo & Giraldo Pérez, 2025; Martínez Pérez et al., 2024). However, it also intensified regulatory complexity, which brought with it the challenge of adaptability for organizations with limited administrative capacity.

The 1991 Constitution represented a significant institutional rupture by elevating cooperativism to constitutional status, leaving behind the merely regulatory

approach of previous laws. However, this constitutionalization was not without tensions, since subsequent financial and commercial regulation has tended to homogenize the treatment of cooperatives and capitalist enterprises.

4.4. Contemporary regulation, supervision and corporate governance

In recent decades, the regulation of cooperatives in Colombia has progressed toward more sophisticated legal structures. Regulations have placed greater emphasis on financial supervision, risk management, and corporate governance. This has occurred due to global trends in prudential regulation and institutional harmonization, as well as the dynamics of the sector itself (Bretos et al., 2020; Jamaluddin et al., 2023).

The Superintendency of Solidarity Economy (Supersolidaria), created by Law 454 of 1998 and beginning operations in 1999, assumed the functions of inspection, surveillance, and control of the cooperative and solidarity sector, replacing the extinct INCOOP. Subsequently, Decree Law 019 of 2012 introduced reforms that simplified procedures but also increased financial reporting requirements.

In current literature, this phenomenon is understood as a manifestation of institutional isomorphism, which has been discussed previously. It is, therefore, the adoption by cooperatives of practices typical of capitalist societies as a mechanism for legitimizing sustainability. However, it is important to note that there is a risk of distancing themselves from the principles of cooperativism if this approach is adopted without balancing and institutionalizing, through regulation, mechanisms that strengthen participation and internal social control in order to guarantee equilibrium (García Pérez et al., 2023; Becerra Arévalo & Giraldo Pérez, 2025).

5. Cooperativism, territorial development and sustainability

Cooperatives have had and continue to have the potential to be strategic institutions in territorial development. Used in rural areas and sectors with greater social and economic exclusion, recent studies have shown that these organizations are efficient instruments for local development, as they secure and manage the links in production chains, form and manage social capital, and foster community interaction (Sacchetti & Campbell, 2014; Martínez Pérez et al., 2024).

Similarly, in the field of sustainability and the social economy, cooperativism is valued for the link it establishes between the economic, the social, and the environ-

mental. The construction of fair trade networks and alternative markets are examples that demonstrate the potential of cooperatives to connect global markets to local territories, based on respect for equity and solidarity (Coscione, 2015; Chaves & Monzón, 2020).

In the current context of reform towards sustainable development models, cooperativism can be a significant actor in the use of inclusive development strategies, offering a territorial and anchored economy, since it achieves a balance between regulation and its institutional identity.

The Valle del Cauca region has historically been a hub of cooperative development in Colombia, with significant experiences in sugar cooperatives, transportation cooperatives, and savings and credit cooperatives. This territorial rootedness explains the relevance of the empirical study focused on this region.

The study on cooperatives and savings funds in the Valle del Cauca region of Colombia examined the implications of organizational capabilities (OC), digital capabilities (DC), and their impact on the digital transformation (DT) of cooperatives and funds in the solidarity sector of Valle del Cauca, as well as the mediating effect of organizational agility (OA). Digital transformation (DT) is recognized as a socio-technical process involving the articulation and integration of technology, culture, structures, and strategies, of great interest and relevance to cooperative organizations, given that these must balance technological innovation, democratic principles, and the values of community spirit.

From a quantitative perspective, the research employed an explanatory design supported by two complementary methods: partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM) and fuzzy set qualitative comparative analysis (fsQCA). The sample consisted of 241 managers from cooperatives and solidarity funds, who completed a structured questionnaire using a Likert scale. The instrument measured four constructs: organizational capabilities, digital capabilities, organizational agility, and digital transformation.

Results from the PLS-SEM indicate that, within the current context, digital capabilities are the strongest predictor of digital transformation. Infrastructure, information systems, and staff digital skills, among other factors, facilitate process automation, improve operational efficiency, and provide more accessible and transparent services. This finding underscores the fact that the technological component is a fundamental requirement for advancing in the digital maturity scales of the solidarity economy sector.

Organizational capabilities, particularly participative leadership styles, cross-functional coordination, and a learning culture, have a positive and significant effect on

digital transformation (DT). These elements facilitate the strategic integration of technologies and reduce resistance to change.

One potentially curious finding is the negative effect of organizational agility on digital transformation. While the literature attributes greater levels of innovation and adaptation to agility, in the context of a collaborative organization, agility can create tension with participation mechanisms and horizontal governance. The dynamism of organizational agility can clash with tolerance for the speed of change, potentially leading to resistance and rapid obsolescence in the technology adoption process. Similarly, organizational agility did not mediate the relationship between digital capabilities and digital transformation, nor did it negatively impact the relationship between organizational capabilities and digital transformation.

The fsQCA configurational analysis presents an alternative way of interpreting the results by indicating that there is no single path to digital transformation. The most robust configurations incorporate the simultaneous presence of organizational and digital capabilities as core conditions. Organizational agility is considered a peripheral condition, meaning it is neither necessary nor sufficient for achieving high levels of digital transformation. In the solidarity economy sector, digital transformation is contingent upon the appropriate alignment of organizational infrastructure and technology resources.

The cross-referencing of PLS-SEM and fsQCA results allows for a more robust interpretation, validates the findings, and facilitates the integration of linear and configurational analytical methods for problem-solving in the organizational sphere. PLS-SEM establishes the order of cause-and-effect relationships, while fsQCA captures the multiple paths toward the same phenomenon in a sector characterized by asymmetry and heterogeneity. From a management perspective, cooperatives would prioritize investment in digital capabilities and make their organizational infrastructures more flexible with appropriate agility, avoiding the kind of speed and rapidity that contradicts cooperative principles. Digital transformation focuses on an integrated process and is aligned with the organizational strategy, which seeks a balance between institutional identity and long-term viability.

6. Findings from the historical and institutional analysis of cooperativism in Colombia

A comprehensive analysis of the theory and history of cooperativism in Colombia allows for a series of conclusions that help to understand the structures and tensions within the sector in the current context. It is concluded that Colombian coopera-

tivism is the result of a process of institutionalization, regulatory adaptation, and reorganization of the phenomenon.

The results of empirical research on the phenomenon of digital transformation allow us to understand the history of Colombian cooperativism from the perspective of the history of adaptations. In fact, digital transformation is another phase in the process of adaptations within this sector. As in previous stages, cooperativism focused on incorporating norms, structures, and governance mechanisms to ensure its viability. Under current conditions, the inclusion of infrastructure and expertise in the digital sphere constitutes an extension of these adaptations, in line with the demands of a digital context, but without exceeding its institutional framework.

6.1. Cooperativism as an institutional response to structural failures of development

A key initial finding is that cooperativism in Colombia has historically developed as an institutional response to persistent market and state failures in rural and peripheral markets. From its pioneering beginnings in the 1930s, cooperatives have faced a combination of financial exclusion, precariousness in their production sectors, and an insufficient supply of public goods.

Undoubtedly, this role went beyond the economic; it was profoundly institutional. In a context of limited institutional frameworks, cooperatives, on the one hand, established mechanisms for collective action and coordination; and on the other, they institutionalized norms and mechanisms of order and governance within the already established reality of democracy and governance. In this sense, cooperativism became a social technology of economic organization aimed at inclusion and the reduction of social and economic risks.

In addition, the remarkable impact of organizational capabilities only reinforces the idea that digital transformation in the cooperative movement operates not in a hypothetical technological vacuum, but rather on institutional structures with historical configurations. Elements such as participatory leadership, organizational culture, and cross-functional coordination demonstrate the continuity of the cooperative model's principles. In this sense, the capabilities of the cooperative movement can be considered a continuation of its institutional legacy, thus ensuring that digital transformation in cooperatives aligns with their founding principles and, consequently, avoids aligning their structures with the goals of institutional transformation within a context of technological vacuum.

6.2. Historical dependence of the State-cooperativism relationship

Another finding is the relationship between the State and Colombian cooperatives during the expansion and consolidation phase. State promotion led to the organization, formalization, and massification of cooperatives, resulting in the State assuming control of these institutions and limiting their autonomy. This relationship hampered the cooperatives' ability to respond to the economic liberalization of the 1990s, revealing weaknesses in control, management, and competitiveness compared to private enterprise.

6.3. Economic liberalization as an institutional turning point

Economic liberalization marks a turning point in the history of cooperativism in Colombia. Since the 1990s, cooperatives have been forced into an accelerated process of institutional adaptation in response to a regulatory, financial, and competitive environment. The most important finding is that this process involves a selective reinstitutionalization of cooperatives, which incubate practices of efficiency and rationalization, professionalization, and control, while at the same time preserving, albeit often by force, their principles. This precarious balance between market logic and social mission is one of the most important characteristics of contemporary cooperativism.

6.4. Centrality of social capital and governance in cooperative sustainability

The fourth piece of evidence is that social capital and cooperative governance are central to defining organizational performance. Cooperatives that successfully adapted to the new economic context were those with greater internal trust, effective participation, and clear accountability mechanisms. The analysis shows that weaknesses in governance, particularly the disconnect between the membership and management, have been key factors in the crises and disappearances of cooperatives. In contrast, organizations that strengthened their democratic governance achieved greater institutional resilience.

6.5. Persistence of the territorial approach as a comparative advantage

The enduring territorial roots of the cooperative movement are considered one of its main comparative advantages, a fact worth analyzing. All stages of the cooperative

movement's history have been marked by its close connection to the evolving environment; in building capital and social fabric, fostering cohesion, and developing community spaces. In the context of the demand for sustainable development, social economy, and inclusive production systems, this approach to cooperativism is a key differentiator and a strategic asset, making it a fundamental player in the integration of solidarity economy and cooperative economy development plans.

7. Discussion

7.1. Colombian cooperativism as a historically situated institutional phenomenon

The results obtained from the historical and institutional analysis indicate that Colombian cooperativism cannot be considered a simple organizational alternative; its significance transcends this, becoming an institutional arrangement, at a historical level, that has been established to address structural deficiencies within social and economic development. This finding is related to social economy theories, which consider cooperatives as hybrid organizations that incorporate, within their structure, the logic of the market economy, redistribution, and solidarity (Defourny & Nyssens, 2017; Martínez Pérez et al., 2024).

From this perspective, cooperativism in Colombia, within institutionalist theories, can be understood as the result of an interrelationship between the organization and institutions, where cooperatives, since their inception, have functioned as social coordination strategies that have sought to combat exclusion in the financial and productive spheres. This reaffirms the importance of collective action and social capital approaches in the analysis of this phenomenon (García Pérez et al., 2023; Noroño Sánchez et al., 2025).

7.2. Structural tensions between state promotion and cooperative autonomy

A fundamental issue that emerges in this discussion is the historical tension between state promotion and organizational autonomy. Based on the evidence, state support and the strengthening of the regulatory framework undoubtedly created a favorable context for the growth of cooperatives in the 20th century. However, this also resulted in an institutional dependence that restricted the sector's capacity for transformation in the face of economic liberalization.

This finding aligns with the logic of Bretos et al. (2020), who recognize that institutionalization processes simultaneously enable legitimacy and organizational

rigidity. This is the case in Colombia, where state promotion of cooperatives, while having a positive effect on the movement's expansion, weakened certain internal governance mechanisms and organizational learning, which over time translated into increased competitiveness in the sector (Jamaluddin et al., 2023; Becerra Arévalo & Giraldo Pérez, 2025).

The loss of organizational agility is an effect that undoubtedly enriches the analysis of the tensions in the evolution of the cooperative movement. Historically, decision-making in these organizations has, in most cases, been carried out through a deliberative and participatory process. In this sense, agility, speed, and flexibility, within the context of organizational transformation, can clearly conflict with participatory mechanisms. This analysis has demonstrated that organizational and digital transformation, from a cooperative perspective, entails the loss of certain historical balances that prioritized efficiency and democracy. Therefore, agility, in this context, must be framed within the organization's logic.

7.3. Reinstitutionalization, isomorphism and risks of cooperative denaturalization

The discussion of results shows that the phase following economic liberalization cannot be understood solely as a period of crisis for the cooperative movement, but rather as a phase of reinstitutionalization. Considering organizational theory, cooperatives, driven by certain market and regulatory pressures, began to implement corporate governance mechanisms, financial controls, and professional management, leading to a phenomenon of institutional isomorphism.

However, the results warn that choosing an efficiency and control approach instead of participation and control risks distorting the cooperative's purpose. This discrepancy has been found in the most recent studies, which warn of the loss of identity in social economy organizations operating within the framework of corporate regulations (García Pérez et al., 2023; Jamaluddin et al., 2023).

The results of the fsQCA analysis show the presence of multiple configurations for digital transformation, which, combined with the structural heterogeneity of the cooperative movement, strengthens the assertions about the historical trajectory of Colombian cooperatives. Just as the cooperative movement has evolved differently depending on its location, levels of institutionalization, and areas of activity, digital transformation will develop in equally varied ways. The coexistence of multiple configurations tells us that the cooperative movement maintains its essence.

7.4. Governance and social capital as critical explanatory variables

One of the most important contributions of this analysis is the empirical and theoretical corroboration that cooperative governance and social capital are two of the factors that best explain organizational performance and sustainability. The discussion shows that cooperatives with the highest levels of trust, participation, and accountability exhibit greater flexibility and resilience in the face of changes in the economic order and landscape.

This finding supports the most recent literature that establishes democratic governance as a comparative advantage in cooperatives, given that it remains active and functional and not merely formal (Becerra Arévalo & Giraldo Pérez, 2025; García Pérez et al., 2023). Likewise, this theory posits that the organizational crises the sector has experienced at different historical moments have been largely due to the weakness of these very mechanisms.

7.5. Cooperativism, territory and sustainability: theoretical implications

We conclude that the territorial anchoring of cooperativism should not be considered a peripheral feature, but rather a core element of its structure, as evidenced by contemporary observations. The analysis indicates that the integration of local development with cohesive and sustainable social cooperation places cooperatives at the heart of the current debate on economic and labor patterns in the pursuit of justice.

The social economy, as recognized by Sacchetti & Campbell (2014) and Chaves and Monzón (2020), is an element of the local economy and fair trade. Based on this theoretical framework and the evidence gathered, it can be asserted that cooperatives and their digitalization are part of the economy and the changing model of the social economy and cooperatives in the 21st century, and do not represent a break from their history.

The digitalization of cooperatives is classified as a new cycle in their institutionalization. Digital capabilities are the new type of instrument that enables the expansion of the cooperative economy, while organizational capabilities are the permanent safeguard of cooperative economic principles. The tension inherent in organizational agility indicates that the cooperative economy and digitalization are integral to the economy and the cooperative movement itself, and not a break from its history.

7.6. Contributions of the study to the literature and future lines of research

In general terms, the discussion indicates that the main contribution of this work is the integration of the historical, institutional, and organizational analysis of Colombian cooperativism, moving beyond fragmented or purely normative approach-

es. The work demonstrates that the development of cooperativism is a product of the dynamics of legislation, collective action, governance, and space.

In accordance with the findings of this study, several lines of research have been identified, which are crucial for expanding the study of cooperativism in its current contexts. First, it is necessary to advance the establishment of comparative studies that analyze rural and urban cooperatives, their structural, organizational, and performance differences, as well as their territorial specificities and levels of market integration. Second, more empirical research is needed to analyze and evaluate the effect of new regulations in the stock market on cooperative governance and organization, internal control, and institutional efficiency, as well as the balance of regulation within the governance framework. Finally, research on cooperativism is proposed as an emerging response for the implementation of the circular economy, given its capacity to link the principles of sustainability with equity in production dynamics and its commitment to initiatives for the economy and sustainable development.

8. Conclusions

Analyzing the literature on the trajectory of cooperativism in Colombia allows for the articulation of its historical evolution, legal framework, and theoretical foundations from both institutional and territorial perspectives. From this approach, it is concluded that Colombian cooperativism is not merely an organizational alternative within the economic system; it is a historically rooted, institutional system that responds to market and state conditions, particularly the lack of mechanisms for social, rural, and institutional inclusion.

As a starting point, historical analysis demonstrates that, since the first cooperative experiences in the first half of the 20th century, cooperativism has been a mechanism for economic and social inclusion. The formalization of cooperatives was, in most cases, a legalization of self-management and solidarity, which, in turn, were the principles that fostered the sector's expansion. This process is evidence that cooperativism in Colombia has, in most cases, been more closely linked to territorial and community inclusion than to the strict logic of a business approach.

Second, the relationship between cooperativism and the state was a significant factor in the development of cooperative movements. For much of the 20th century, the state's support and promotion of cooperativism, along with its institutionalized regulations, fostered its growth and social legitimacy. However, this relationship also generated structures of dependency that restricted the autonomy of cooperatives, the sector, and individual organizations, as well as their ability to adapt to competition.

In this sense, the history of Colombian cooperativism illustrates the conflicts inherent in the institutionalization of public policy processes.

Finally, the analysis suggests that, starting in the 1990s, market liberalization and legislative changes did not lead to cooperatives losing their cooperative character. On the contrary, the process moved toward the reinstitutionalization of cooperativism, accompanied by a profound transformation of the cooperative structure. In some cases, this organizational transformation improved the sustainability of cooperatives; however, they risked losing the essence of their principles. The analysis of cooperativism in Colombia shows that managing this hybrid form of organization is one of the most significant challenges facing the sector.

The findings, and the discussion in particular, conclude that cooperative governance and social capital are two of the key variables that explain the performance and resilience of cooperatives. Those organizations that have been able to establish mechanisms for democratic participation, accountability, and internal social control over time have demonstrated a greater capacity to adapt to changes in the regulatory environment and the economic context. Conversely, in the organizational crises of Colombian cooperatives, weaknesses in governance appear as a recurring factor.

Based on these results, it is possible to shift the analysis of Colombian cooperativism toward the new digital context, in which, as in the past, the capacity for adaptation and resilience will depend on the combination of technological tools and existing institutions. In this sense, we must understand digital transformation as a relational construction phenomenon in which technologies add value to the extent that they are integrated with the fundamental principles of cooperativism.

Cooperatives in Colombia have evolved from a small-scale, exclusively rural initiative to a significant economic sector. This journey has been influenced by the passage of laws that consolidated and formalized the system. Cooperatives now face the challenge of adapting to new technologies and globalization while maintaining their core values and principles.

The study concludes that the territorial anchoring of cooperativism is one of its main comparative advantages today. Cooperativism integrates economic, social, and environmental elements, strengthening community and production networks. This makes it an important actor in policies for the development of the solidarity economy and social cohesion.

This article contributes to the literature with an integrative interpretation of Colombian cooperativism, moving beyond purely normative or descriptive approaches. In adapting to the future, strengthening cooperativism requires the design of public policies and regulatory frameworks that guarantee the recognition of its institutional specificity, the promotion of organizational autonomy, and the strengthening of democratic governance. Furthermore, spatial analysis and the impact of recent regulations are suggested research approaches.

Bibliography

- Becerra Arévalo, Jairo Álvaro & Giraldo Pérez, Yudy Elena (2025). Corporate governance in cooperatives: a look at publications, trends and relevance. *REVESCO. Journal of Cooperative Studies*, 150, e104780.
<https://doi.org/10.5209/reve.104780>
- Bretos, Ignacio, Bouchard, Marie J. & Zevi, Alberto (2020). Institutional and organizational trajectories in social economy enterprises: Resilience, transformation and regeneration. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 91(3), 351-358.
<https://doi.org/10.1111/apce.12279>
- Castillo Sandoval, Darío (2025). Synthesis of the regulatory evolution of Colombian cooperativism (2012-2025). *OIBESCOOP*.
<https://www.oibescoop.org/noticias/sintesis-de-la-evolucion-normativa-del-cooperativismo-colombiano-2012-2025/>
- Chaves, Rafael & Monzón, José Luis (2020). Recent evolutions of the social economy in the European Union (Working Paper CIRIEC N° 2019/02). *CIRIEC Spain*. <https://doi.org/10.25518/CIRIEC.WP201902>
- Coscione, Marco (2015). Fair trade and territorial development. *World Development*, 70, 1-14.
- Defourny, Jacques & Nyssens, Marthe (2017). Fundamentals for an international typology of social enterprise models. *Voluntas*, 28(6), 2469-2497.
<https://doi.org/10.1007/s11266-017-9884-7>
- García Pérez, Ana María, Román Cervantes, Cándido, González Dávila, Enrique & Yanes Estévez, Vanessa (2023). Social capital in cooperatives: A typology and their influence on performance. *Economics and Sociology*, 16(4), 155-177.
<https://doi.org/10.14254/2071-789X.2023/16-4/7>
- Jamaluddin, Faridzah, Saleh, Norman Mohd, Abdullah, Azizah, Hassan, Mohamat Sabri, Hamzah, Noradiva, Jaffar, Romlah, Abdul Ghani Aziz, Sarah Aziz & Embong, Zaini (2023). Cooperative governance and cooperative performance: A systematic literature review. *SAGE Open*, 13(3), 1-21.
<https://doi.org/10.1177/21582440231192944>
- Martínez Pérez, Mauricio José, Castro Carrillo, María Fernanda, Cruz Sierra, Ximena & Rodríguez Santibañez, Iliana (2024). Hybrid companies and their impact on society: an academic review for their measurement. *Revista Venezolana de Gerencia*, 29(11), e1144. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.29.e11.44>

- Noroño Sánchez, José, De la Hoz Suárez, Aminta & De la Hoz Suárez, Betty (2025). Colombian cooperativism as a socio-economic model of associative enterprises. *Telos: Revista De Estudios Interdisciplinarios En Ciencias Sociales*, 27(3), 941-950. <https://doi.org/10.36390/telos273.14>
- Novkovic, Sonja (2008). Defining the cooperative difference. *Journal of Socio Economics*, 37(6), 2168-2177. <https://doi.org/10.1016/j.soccec.2008.02.009>
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763>
- Puusa, Anu, Hokkila, Kirsi & Varis, Annti (2016). Individuality vs. communality: A new dual role of co-operatives? *Journal of Co-operative Organization and Management*, 4(1), 22-30. <https://doi.org/10.1016/j.jcom.2016.02.002>
- Sacchetti, Silvia & Campbell, Colin (2014). Creating Space for Communities: Social Enterprise and the Bright Side of Social Capital. *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, 3(2), 32-48. <http://dx.doi.org/10.5947/jeod.2014.012>
- Sanchis Palacio, Juan Ramón, Campos Climent, Vanessa & Ejarque Catalá, Ana Teresa (2021). The social and cooperative economy as a sustainable management model for the Common Good. *Journal of the Ministry of Labor and Social Economy*, 157, 45-68. <https://doi.org/10.55617/revmites.53>

Legal sources

- Colombia. *Ley 134 del 7 de diciembre de 1931. Sobre la organización y desarrollo de las cooperativas*. Diario Oficial N°. 21.921.
- Colombia. *Ley 128 de 1936. Por la cual se adicionan y reforman algunas disposiciones de la Ley 134 de 1931 sobre cooperativas*.
- Colombia. *Decreto 1598 del 17 de julio de 1963. Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las cooperativas*.
- Colombia. *Ley 79 del 23 de diciembre de 1988. Por la cual se actualiza la legislación cooperativa*. Diario Oficial N°. 38.602.
- Colombia. *Constitución Política de Colombia*. 1991. Articles 38, 58, 333, 335, 355.
- Colombia. *Ley 454 del 4 de agosto de 1998. Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria*. Diario Oficial N°. 43.357.

RECENSIONES

Coordina:

Amalia Rodríguez González

Profesora titular de Derecho Mercantil
Universidad de Valladolid

Itziar Villafáñez Pérez

Las sociedades cooperativas de servicios financieros en España

Amalia Rodríguez González

Régimen jurídico de las sociedades cooperativas canarias (Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias)

M^a Soledad Fernández Sahagún

Visión multidisciplinar de la economía social

Amalia Rodríguez González

La regulación de las reuniones a distancia de los órganos sociales de las cooperativas: estado actual y propuestas de mejora (estudios de derecho comparado)

Amalia Rodríguez González

L'innovation sociale experimenter et transformer à partir des territoires

Miguel de la Fuente

Ausartzen. Del legado a la innovación: la evolución del cooperativismo de Mondragon

Santiago Merino Hernández

Los derechos humanos en la vivienda colaborativa

Annie Buquet Segarra

Centros especiales de empleo: marco jurídico y políticas públicas. Especial referencia a la Región de Murcia

José Corberá Martínez

Las cooperativas de viviendas en España: un complejo régimen jurídico para un problema social compartido

LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN ESPAÑA

MARÍA JOSÉ MORILLAS JARILLO (DYKINSON, 2025).

ISBN: 979-13-7006-333-7. N° de páginas: 289

Itziar Villafañez Pérez

Profesora agregada de Derecho Mercantil

Universidad del País Vasco (EHU)

La catedrática de Derecho Mercantil María José Morillas Jarillo nos presenta en esta obra un estudio del régimen jurídico de las cooperativas del sector financiero, en concreto las cooperativas de crédito y las de seguros. Como explica la autora, se trata de una temática no exenta de dificultad, puesto que a las dificultades propias del estudio de las cooperativas se le añade la complejidad de la estricta regulación de los mercados en los que actúan.

Así, por un lado, la primera parte de la monografía se dedica al análisis de las cooperativas de crédito, comenzando por ofrecer una serie de datos que ayudan a la persona lectora a tener una perspectiva del peso de estas entidades en el sistema financiero, subrayando su papel como motor del cooperativismo y de las entidades de economía social (en especial en el sector agrario). Después de hacer un repaso de los antecedentes de estas entidades (especialmente desde un punto de vista de la evolución de la regulación aplicable), la autora pasa a desgranar la regulación actual. Para ello parte de la exposición del sistema de fuentes, cuestión de enorme relevancia por estar sujeta tanto a la normativa reguladora de las cooperativas como a la de las entidades financieras de crédito. Precisamente por ser una cuestión clave desde un punto de vista jurídico, la autora aborda esta perspectiva en detalle. En este sentido, son de aplicación prioritaria las normas reguladoras de la actividad de las entidades de crédito (LOSSEC, reglamento de desarrollo, normativa europea), por delante de las del tipo social. Al mismo tiempo, como entidades de crédito quedan sujetas asimismo a la normativa de las entidades de crédito, en cuanto no se oponga a las anteriores ni al régimen jurídico cooperativo. Este escenario es más complejo si añadimos las competencias autonómicas en materia cooperativa (tanto en cuanto a las cooperativas en general como específicamente en lo relativo a las cooperativas de crédito), junto a la normativa estatal relativa a las cooperativas y específica de las cooperativas de crédito

(LCCRE y reglamento de desarrollo). En relación con todo lo anterior, la obra analiza asimismo los dispares criterios empleados para la determinación de la normativa cooperativa aplicable.

Analizado el complejo sistema de fuentes aplicable a estas cooperativas, la monografía se adentra en el estudio de su régimen sustantivo, exponiendo cuestiones relativas, en primer lugar, a su concepto, clasificación (llama la atención la diversa forma en la que quedan clasificadas en las distintas leyes de cooperativas) y clases, aunque apuntando a que la tradicional distinción en función a su orientación principal (cajas rurales, profesionales o populares) ha dejado de tener su sentido original. Se exponen asimismo las particularidades relativas a su constitución (denominación, personas socias y promotoras, autorización –aspecto sobre el que en definitiva se aplica la regulación general de entidades de crédito–, inscripción –tanto en el Registro de Entidades de Crédito, como en el Registro Mercantil y en el de Cooperativas, existiendo en algunas comunidades autónomas un registro específico para este tipo de cooperativas–).

En cuanto a su actividad, se parte de que se trata de una de las clases de entidades a que está reservada la actividad crediticia, debiéndose tomar en cuenta la aplicación de la normativa referida a estas actividades (por ejemplo, la relativa a la publicidad de los servicios y productos bancarios, cuestión que la autora desarrolla en el trabajo). Especial interés tiene el análisis de la posibilidad de prestar servicios de inversión por parte de las cooperativas de crédito. Si bien la legislación sobre mercado de valores exige que las ESI adopten la forma de sociedad anónima o de responsabilidad limitada, la propia ley autoriza a las entidades de crédito lleven a cabo las funciones propias de estas entidades, pero “siempre que su régimen jurídico, sus estatutos y su autorización específica les habiliten para ello”. En el caso de que efectivamente puedan llevar a cabo tales actividades, habrán de cumplirse asimismo las obligaciones a ellas vinculada. Se aborda también la importante cuestión de la relación jurídica entre las personas socias y la cooperativa de crédito en relación con los contratos bancarios (o de servicios de inversión) que se lleven a cabo, tema que, como indica la autora, no sólo afecta a estas cooperativas. Se recuerda que de acuerdo con la Ley de Cooperativas las cooperativas quedan sujetas a la legislación de defensa de los consumidores. La legislación permite asimismo la realización de la actividad cooperativa con terceras personas, aunque sujeta a límites.

El trabajo aborda a continuación la estructura orgánica de estas cooperativas, cuestión considerada, en general, como normativa básica por el TC, si bien no deja de ser una cuestión controvertida en ciertos aspectos. En este punto debe destacarse la controvertida posibilidad de asignar el voto en la Asamblea General en proporción al capital aportado si bien la autora ha optado por no desarrollar lo relativo a esta

controversia, apuntando a una cierta dilución de los principios caracterizadores de las cooperativas en el caso de aprobación del voto plural, opción que se abre camino en la legislación cooperativa, con ciertos límites. Tras analizar las particularidades del régimen de este órgano, se pasa a analizar lo relativo al órgano de administración, que en el caso de las cooperativas de crédito debe adoptar siempre la forma de Consejo Rector (que, además, deberá tener al menos 5 miembros), cuyos miembros deberán, además, inscribirse en el Registro de Altos Cargos del Banco de España y de las cooperativas de crédito, además del deber, en ciertos casos, de comunicar sus nombramientos (u otras circunstancias, como reelecciones o ceses) a las Administraciones correspondientes. A estos cargos les son de aplicación asimismo las estrictas normas de la legislación de entidades de crédito en relación a las incompatibilidades y los requisitos para ser miembros de los órganos de administración de tales entidades, junto con las normas referidas a las cooperativas de crédito. En este punto nos parece reseñable lo relativo a la posibilidad de que el cargo sea remunerado, lo que al mismo tiempo incidirá en el régimen de responsabilidad de las personas consejeras, en la medida en que la normativa indica que en este caso el régimen de responsabilidad aplicable será el de la Ley de Sociedades de Capital y no el de la legislación cooperativa (si bien, como apunta la autora, no hay que perder de vista que la Ley de cooperativas estatal, como sucede con alguna otra ley, remite en este punto a la Ley de Sociedades de Capital). Se analiza asimismo la regulación de la Dirección General, con la que deben contar las cooperativas de crédito de acuerdo con la normativa estatal (si bien no se trata de una norma básica), debiendo quien ostente este cargo inscribirse asimismo en los ya referidos registros.

La regulación del régimen económico de estas cooperativas también cuenta con algunas especialidades, como es el caso del capital social mínimo, que se establece atendiendo al ámbito territorial de actuación y al número de habitantes de este. De acuerdo con la normativa estatal, además, el valor nominal mínimo de los títulos nominativos de aportación será de 60 euros, aunque con ciertas especialidades en casos específicos. La comercialización de las aportaciones queda sujeta además a un especial control. También hay que tener en cuenta las normas específicas en materia de remuneración, reembolso y transmisión de las aportaciones, en especial por la incidencia que pueda tener en cuanto a la solvencia de la cooperativa de crédito, lo que implica ciertas limitaciones o el control de algunas operaciones por parte del Banco de España. La llevanza de la contabilidad también queda sujeta a la normativa de las entidades de crédito, sin perjuicio de las diversas normas que aluden a esta cuestión en la legislación cooperativa. Deberán asimismo elaborar el Informe Anual de Gobierno Corporativo, el Informe Bancario Anual y el Informe Anual de Empresas de Servicios de Inversión, incluyendo en el Informe de Gestión, en su caso, el Estado

de Información no Financiera o el Informe de Sostenibilidad. La normativa referida a los resultados del ejercicio también resulta más estricta que para las cooperativas en general, por ejemplo, en cuanto a las pérdidas, que deberán ser cubiertas con cargo a los recursos propios en los siguientes 3 ejercicios, a la vez que se limita la posibilidad de imputar pérdidas al capital social. También hay que tener en cuenta las limitaciones adicionales que los coeficientes de solvencia puedan implicar en cuanto al reparto de excedentes disponibles, además de otras particularidades que va desgranando la autora, como los matices a la inembargabilidad del Fondo de Educación y Promoción, o en cuanto a las finalidades a las que puede destinarse este. Se abordan también las limitaciones o el control respecto de las inversiones que pueden hacer las cooperativas de crédito, relacionando esta cuestión con su régimen fiscal.

Siguiendo la línea del régimen que se expone en la obra, se explican las particularidades relativas a las modificaciones estatutarias y estructurales, que deberán ser autorizadas por el órgano competente, debiendo contar, en algunos casos, con el informe favorable del Banco de España. En este punto, se desarrolla la postura del TC en cuanto al órgano competente, particularmente en relación con las competencias autonómicas. En relación con este apartado, se desarrollan las normas específicas que afectan a la fusión y a la escisión (con especial atención al tratamiento de los fondos irrepartibles) y a la transformación.

Finalmente, se recoge, si bien de forma más breve que en los apartados anteriores, lo relativo a los grupos cooperativos y otras formas de colaboración (subrayando los Sistemas Institucionales de Protección), a la relación entre la Administración Pública y las cooperativas de crédito (subrayando, de nuevo, el control a las que quedan sometidas, así como la posibilidad de ser intervenidas), y a su disolución y extinción (incluyendo su posible descalificación).

La segunda parte del trabajo se dedica a las cooperativas de seguros. En efecto, entre las posibles formas jurídicas que acepta el ordenamiento jurídico para desarrollar la actividad aseguradora (no la reaseguradora) está la cooperativa. No obstante, apunta la autora que, en contraste con las mutualidades, no figuran actualmente inscritas cooperativas de seguros (sí corredurías de seguros).

Al igual que en el caso de las cooperativas de crédito, el sistema de fuentes aplicable a las cooperativas de seguros cuenta con la complejidad derivada de estar sujetas tanto a la regulación de las entidades aseguradoras (a nivel estatal, especialmente la LOSSEAR y el ROSSEAR) como a la legislación cooperativa, a lo que ha de añadirse no solo la diversidad de leyes de cooperativas en el Estado español, sino también las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas en materia de la actividad aseguradora, competencias que quedan reflejadas en distintos Estatutos de Autonomía. La autora dedica varias páginas a analizar detenidamente este

complejo entramado legal, incluyendo una visión crítica y señalando las contradicciones y errores en la normativa.

La obra pasa a analizar el concepto de cooperativa de seguros, repasando lo contenido en distintas leyes, y recordando que actualmente sólo pueden ser a prima fija (no pudiendo operar a prima variable ni ser de trabajo asociado, ni realizar actividad reaseguradora). Al mismo tiempo, se profundiza en las actividades que pueden realizar estas cooperativas. A este respecto, cabe distinguir entre cooperativas de seguros (aseguradoras), de distribución (de “producción”, término mantenido en alguna ley de cooperativas) de seguros o de actividades de servicios comunes para cooperativas que sean entidades de seguros. En este sentido, se recuerda que las actividades aseguradora y de distribución no pueden desarrollarse simultáneamente por la misma cooperativa.

La constitución de las cooperativas de seguros requiere escritura pública y la inscripción en, además del Registro de Cooperativas que corresponda, en el Registro Mercantil. Esta inscripción deberá ser previa a la autorización administrativa para llevar a cabo esta actividad. Se pasa posteriormente a presentar el régimen relativo al contenido de los estatutos sociales, la denominación, el domicilio social y el capital social, sometido a la normativa reguladora de las entidades aseguradoras. Lo mismo sucede en cuanto a la autorización administrativa necesaria para el desarrollo de la actividad aseguradora.

Por lo que respecta a la actividad de la cooperativa de seguros, tras recordar la reserva de actividad de las cooperativas de seguros (en el sentido de que es un objeto social exclusivo de estas entidades y, al mismo tiempo, excluyente), se presta atención especial a la actividad sanitaria desarrollada por aquellas. Esta cuestión está directamente relacionada con las cooperativas sanitarias, que pueden ser una subclase de cooperativa de seguros dependiendo de su configuración (debe tomarse en cuenta que actualmente no caben cooperativas aseguradoras de trabajo asociado). Se hace referencia asimismo a la cesión de cartera.

Se atiende también al régimen de las personas socias, que serán tomadoras del seguro (o aseguradas, cuando paguen la prima), cuya condición se adquirirá con el contrato de seguro. Se abordan sus derechos y obligaciones (por ejemplo, se apunta a que no cabe el voto plural, a la necesidad de cumplir los requisitos de la legislación sectorial para ocupar cargos, o las limitaciones para repartir retribuciones vinculadas al capital o a la posibilidad de modificar estatutariamente la responsabilidad *a priori* limitada de las personas socias).

En cuanto a los órganos sociales, también en este caso el órgano de administración debe adoptar la forma de consejo rector, debiendo sus miembros (así como en general a quienes ejercen la dirección efectiva) cumplir, como se ha mencionado,

los requisitos previstos en la legislación sectorial, que incluye también algunas previsiones a tomar en cuenta en materia de remuneración, deberes o responsabilidad (sin perjuicio de la regulación cooperativa). Se trata de cuestiones que se desarrollan, teniendo en cuenta distintos textos jurídicos. En este sentido, destaca también la inclusión en el análisis de normas de *soft law* a nivel estatal, europeo e internacional, a tomar en consideración. Se hace referencia también a las disposiciones de la Directiva Solvencia II, si bien apuntando a las limitaciones en su aplicación, o a las Directrices de EIOPA. Se ha de destacar en este apartado el complejo trabajo para tratar de establecer la normativa aplicable en el caso de las cooperativas, tanto para el caso de las personas administradoras como para el de las directoras.

La doble naturaleza de las cooperativas de seguros se refleja también en su régimen contable, debiendo tener en cuenta las normas contables referidas a las especialidades de las entidades aseguradoras, y los requisitos específicos recogidos en, especialmente, el ROSSEAR (por ejemplo, en cuanto a la elaboración trimestral de las cuentas o el estado de solvencia, así como la obligación de someter las cuentas a auditoría).

Se apunta también al control del que son objeto las modificaciones estructurales de las entidades aseguradoras en la normativa sectorial, y al papel supletorio de la normativa cooperativa. Se abordan en concreto la transformación, la fusión, la escisión y la segregación, así como la cesión global de activo y pasivo y el traslado del domicilio social al extranjero.

También se recogen las particularidades en caso de disolución y extinción de las cooperativas de seguros. Así, por ejemplo, las causas de disolución adicionales en el caso de las cooperativas que se dediquen a esta actividad.

La monografía finaliza dedicando unas páginas a la distribución de seguros bajo la forma de sociedad cooperativa, lo que se permite expresamente a los corredores de seguros. También en este apartado se analiza la concurrencia de competencias de las comunidades autónomas y del Estado, para pasar a analizar algunas de sus particularidades.

Es, en resumen, una obra ciertamente completa y exhaustiva en el análisis de las cooperativas de servicios financieros, entendiendo como tales, en este caso, las cooperativas de crédito y de seguros. No se incluye, en este sentido, la posibilidad del empleo de la forma cooperativa en relación con otras entidades de servicios financieros o de pagos, cuestión a la que, entendemos, quizá se podría hacer una mención, pero cuyo análisis hubiera implicado un trabajo mucho más extenso y complejo a un trabajo que, por un lado, se centra en las cooperativas de servicios financieros previstos en la legislación cooperativa, y que, por otro lado, ya de por sí destaca por su complejidad. Precisamente uno de los aspectos que se puede destacar de este trabajo es, además de su exhaustividad, su complejidad. La autora aborda un tema complejo,

que, al menos según el conocimiento de quien hace esta reseña, no ha sido abordado con tal exhaustividad hasta el momento. Todo ello deriva no sólo de las distintas leyes aplicables (sectoriales, cooperativas, societarias) y de la distribución de competencias en el Estado, sino también del empleo que se hace de la jurisprudencia o normas de *soft law*, además de la doctrina seguida. Sin lugar a dudas, está llamada a convertirse la monografía de referencia en la materia.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS CANARIAS (LEY 4/2022, DE 31 DE OCTUBRE, DE SOCIEDADES COOPERATIVAS DE CANARIAS)

ROSALÍA ALFONSO SÁNCHEZ Y MARÍA DEL PINO DOMÍNGUEZ CABRERA (Dir.). (TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2025).
ISBN: 979-13-7010-067-4. Nº de páginas: 689

Amalia Rodríguez González

Profesora titular de Derecho Mercantil
Universidad de Valladolid

La obra colectiva que ahora se recensiona dirigida por las profesoras Rosalía Alfonso y María del Pino Domínguez, desarrolla un exhaustivo análisis de la ley de cooperativas Canarias, y está escrito por autores y autoras expertos en la materia que enriquecen la monografía con aportaciones doctrinales de relevancia.

Desde el punto de vista sistemático la obra se divide en diecinueve capítulos que se inician con una presentación de Sebastián López Suárez.

El capítulo primero está dedicado a la constitución de la sociedad cooperativa canaria y está escrito por María del Mar Andreu Martí. Este capítulo está dividido en cuatro apartados que finalizan con una selección de bibliografía. El primero de los apartados se refiere a los aspectos generales del procedimiento formal de constitución y el número mínimo de socios. El segundo está referido al contenido de la escritura pública de constitución y a los estatutos sociales. El tercero analiza la inscripción de la escritura de constitución y el cuarto está dedicado al régimen jurídico de la sociedad cooperativa no inscrita. El capítulo finaliza con una selección de bibliografía.

El segundo capítulo redactado por Irene Escuin Ibáñez y lleva por título: “La posición jurídica del socio (I)” y a su vez está compuesto por cuatro apartados referidos respectivamente a las personas que pueden ser socios; a las clases de socios, a la adquisición de la condición de socio y a los derechos y obligaciones de los socios. Finaliza igualmente con una relación de bibliografía.

El tercer capítulo lleva por título: “Pérdida de la condición de socio” y ha sido escrito por Luis Hernando Cebriá. Está compuesto por siete apartados y una relación de bibliografía. El primero de ellos dedicado a la introducción hace referencia a la relevancia de la baja en relación con el derecho del socio y la protección del patrimonio social. El segundo hace mención a la baja voluntaria en el marco del principio de puerta abierta y al requisito del preaviso y su contraste con el derecho de separación. El tercero se refiere a la baja olbigoria sus causas y el contraste con el derecho de separación. El cuarto apartado hace mención a la baja dentro del régimen disciplinario de la cooperativa canaria. El quinto a la relevancia de los estatutos en la configuración de la baja del socio cooperativista. El sexto al procedimiento de baja, y finalmente el séptimo a los efectos.

El capítulo cuarto escrito por la profesora Josefina Boquera Matarredona, lleva por título: “La web corporativa en las sociedades cooperativas canarias” y está compuesto por seis apartados y una relación final de bibliografía. Tras la introducción que conforma el primer apartado, el segundo se dedica a la voluntariedad de la página web, el tercero a la creación, modificación, traslado y supresión de la web corporativa, el cuarto a la inscripción de la web corporativa, el quinto a las publicaciones en la web corporativa, y el sexto y ultimo a las comunicaciones por medios electrónicos entre la cooperativa y sus socios.

Ma de Lourdes Ferrando Villalva es la autora del capítulo quinto que lleva por título: “Estructura orgánica(I): asamblea general” y está formado por cinco apartados y la bibliografía. El primero de ellos analiza con carácter general la estructura organizativa de la sociedad cooperativa canaria; el segundo el concepto y competencias de la asamblea general; el tercero las clases de asambleas, la convocatoria y la constitución, y el cuarto la adopción de acuerdos, documentación e impugnación. Finaliza como el resto de capítulos de esta obra, con una selección de bibliografía.

El capítulo sexto está dedicado a la estructura orgánica (II) Administración única y consejo rector, y está escrito por Ma José Verdú Cañete. Esta formado por siete apartados y la bibliografía final. El primero de ellos dedicado a la administración única; el segundo al consejo rector y a sus competencias; el tercero a la composición del consejo rector, la presidencia; el cuarto a la vigencia del cargo y sus efectos; el quinto al funcionamiento del consejo rector. Delegación de facultades y apoderamientos e imputación de acuerdos. El sexto a la responsabilidad de los consejeros. El séptimo a las prohibiciones, incompatibilidades y al conflicto de intereses.

La autoría del capítulo séptimo pertenece a la Joaquim Castañer Codina y lleva por título: “Estructura orgánica (III) Otros órganos sociales”, y está compuesto por tres apartados y la bibliografía. El primero dedicado al órgano de intervención; el segundo al comité de recursos y el tercero a otros órganos sociales, entre los que

podría encontrarse, por ejemplo, la comisión de igualdad. Finaliza con una relación de bibliografía.

El capítulo octavo ha sido escrito por Julio Costas Comesaña y lleva por título “Capital social y aportaciones” y está dividido en cuatro apartados y la relación final de bibliografía. El primero de ellos dedicado al concepto y regulación legal del régimen económico; el segundo al capital de la cooperativa; el tercero a las aportaciones sociales, y el cuarto a los derechos de la persona socia ligados a la aportación.

El capítulo noveno está dedicado al régimen económico y responsabilidad de las personas socias, y ha sido escrito igualmente por el profesor Julio Costas Comesaña; está dividido en dos apartados y la bibliografía. El primero dedicado al régimen económico de la cooperativa canaria y el segundo a la responsabilidad de las personas socias por las deudas y pérdidas sociales.

El capítulo décimo escrito por Pablo Fernández Carballo-Calero lleva por título: “El ejercicio económico” y está compuesto además de por la relación final de bibliografía por tres apartados. El primero dedicado al concepto y duración del ejercicio económico; el segundo a la documentación social y contable y el tercero a la auditoria.

El capítulo undécimo ha sido escrito por Fernando Polo Garrido con el título: “La contabilidad de la sociedad cooperativa canaria” y está dividido en cuatro apartados y la bibliografía. El primero de ellos tras la introducción se refiere al marco contable y los siguientes, respectivamente, a las normas sobre los aspectos contables de las sociedades cooperativas y a una breve nota sobre temas de actualidad.

El capítulo duodécimo se titula: “Modificaciones estatutarias y estructurales en la ley de sociedades cooperativas de Canarias” y ha sido escrito por María José Morillas Jarillo. Está compuesto por tres apartados y la relación de bibliografía. El primero de ellos aborda cuestiones introductorias y generales; el segundo las modificaciones estatutarias, y el tercero las modificaciones estructurales.

El capítulo decimotercero escrito por la profesora Trinidad Vázquez Ruano lleva por título: “Disolución, liquidación, extinción y reactivación de la sociedad cooperativa canaria”, y está compuesto además de la bibliografía por cuatro apartados que son en primer lugar indicaciones sobre la extinción de una sociedad cooperativa; el segundo motivo que hace disolver una sociedad cooperativa; en tercer lugar, la fase de liquidación y finalmente: la extinción de la cooperativa.

El capítulo decimocuarto escrito por Carmen Boldó Roda lleva por título: “De las clases de cooperativas” sistematizado en catorce apartados con el estudio de todas ellas, y la bibliografía. Un apunte especial queremos dedicar al apartado catorce referido a las cooperativas *junior*.

La profesora Rosalía Alfonso Sánchez, co-directora de la presente obra, escribe el capítulo decimoquinto que lleva por título: “Cooperativa de segundo grado, grupo cooperativo y acuerdos intercooperativos”. Su trabajo está dividido en cuatro apartados. El primero tras la introducción referido a las cooperativas de segundo grado; el segundo al grupo cooperativo; a continuación, aborda los acuerdos inter cooperativos. Su capítulo finaliza con una relación de bibliografía.

María Jose Puyalto Franco es la autora del capítulo decimosexto dedicado a la administración pública y a las cooperativas y está dividido en dos apartados. En primer lugar la promoción cooperativa, y la administración pública canaria y el fomento del cooperativismo y en segundo término la inspección, régimen sancionador y la descalificación. Finaliza como todos los capítulos, con una selección actualizada de bibliografía.

El capítulo decimoséptimo está dedicado al régimen laboral y de seguridad social de las personas socias trabajadores y socias de trabajo redactado por Faustino Cavas Martínez. El capítulo está estructurado en cuatro apartados y la bibliografía. El primero dedicado a las modalidades de prestación de trabajo en las cooperativas canarias; el segundo al contenido laboral de la relación cooperativa de trabajo asociado, el tercero al régimen de seguridad social aplicable a las personas socias trabajadoras y socias de trabajo y el cuatro y el último a los incentivos laborales al emprendimiento colectivo.

El capítulo decimoctavo cuya autoría pertenece a M. Galdana Pérez Morales lleva por título: “El arbitraje cooperativo: Apoyos y control judicial”. Está dividido en cuatro apartados. El primero dedicado a la introducción; el segundo al convenio arbitral; el tercero a la intervención judicial en el arbitraje, y el cuarto a la acción de anulación del laudo arbitral. Finaliza, como el resto de capítulos, con una relación de bibliografía.

Finalmente, el capítulo decimonoveno lleva por título: “La economía social de Canarias. Importancia de su promoción” y está dividida en cinco apartados más la selección de bibliografía. Su autora es María del Pino Domínguez Cabrera, también co-directora de la monografía. El primero de los apartados está dedicado a la economía social de Canarias y a la importancia de su promoción reconociendo sus objetos y su finalidad. El segundo está dedicado a las entidades de la economía social. El tercero al fomento y ordenación de la economía social; el cuarto a la comisión de la economía social de Canarias y finalmente el quinto y último a la información estadística y estrategia canaria de la economía social.

Nos encontramos con una monografía completa y exhaustiva sobre la normativa canaria de cooperativas, ley relativamente reciente en su publicación. Entendemos que se trata de una obra necesaria puesto que el conocimiento de toda la normativa

publicada de las distintas Comunidades Autónomas, así como sus reformas, en el ámbito de las cooperativas, ayudará a los investigadores e investigadoras que se dedican a estas materias (así como al resto de personas interesadas) a profundizar en el sector cooperativo y, por lo tanto, a hacer avanzar el conocimiento con nuevos trabajos que den cuenta de este importante sector de la economía.

La legislación cooperativa en nuestro ordenamiento es numerosa, variada y compleja, por encontrarnos junto con la legislación estatal la de las distintas Comunidades Autónomas. Por tanto, debemos felicitarnos por la publicación de una obra de estas características, que nos acerca con rigor y profundidad a una de nuestras normas autonómicas, felicitando a las directoras por este trabajo de coordinación que como bien sabemos no es sencillo.

VISIÓN MULTIDISCIPLINAR DE LA ECONOMÍA SOCIAL

MARÍA DEL PINO DOMÍNGUEZ CABRERA (Coord.)

(TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2025).

ISBN: 979-13-7010-832-8. N° de páginas: 220

M^a Soledad Fernández Sahagún

Profesora Ayudante Doctora (acreditada a Profesora Permanente Laboral)

Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Valladolid

La presente obra titulada “Visión multidisciplinar de la economía social” y coordinada por la profesora María del Pino Domínguez Cabrera, de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, presenta una aportación relevante al estudio contemporáneo de la economía social desde una perspectiva multidisciplinar y transversal. Este trabajo, fruto de la colaboración institucional y el esfuerzo conjunto entre la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y el Cabildo Insular de Gran Canaria a través de la Cátedra de Economía Social de Gran Canaria, reúne contribuciones de docentes, investigadores e investigadoras de diversas disciplinas académicas procedentes tanto de universidades públicas españolas, como de Colombia y Costa Rica. Tal y como se señala en la presentación académica de la obra, las distintas aportaciones comparten como eje vertebrador común: la constatación de que los valores y principios propios de la economía social impregnan, de manera transversal, múltiples ámbitos del conocimiento universitario y de las políticas públicas contemporáneas.

El trabajo, que se procede a recensionar, presenta una estructura sistemática y coherente, que parte de una concepción amplia y dinámica de la economía social, entendida no solo como un conjunto de entidades organizativas específicas, sino también como un instrumento de transformación social orientado a la sostenibilidad, la inclusión y la justicia social. La obra, formada por 8 aportaciones de elevado interés científico y gran actualidad, está precedida por una presentación académica, realizada por la coordinadora, la profesora Domínguez Cabrera, y una presentación institucional, autoría de Juan Díaz Sánchez, Consejero de Empleo y Desarrollo Local del Cabildo de Gran Canaria, en la que se pone de relieve el compromiso institucional con el impulso de la economía social como modelo de desarrollo sostenible, inclusivo y generador de cohesión territorial.

La primera de las aportaciones, obra de la profesora Carmen Delia Díaz Bolaños, de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, estudia la economía social como herramienta para la igualdad de género y la inclusión sociolaboral de las víctimas de violencia de género. En ella se examina la economía social como objeto de mejora del bienestar y elemento equilibrador de desigualdades sociales, explorando su contribución como mecanismo de inclusión laboral para mujeres víctimas de violencia de género. Para ello, la autora, analiza el papel de las empresas de inserción laboral como instrumentos de reintegración socioeconómica y emocional, subrayando la necesidad de un compromiso institucional estable que garantice la viabilidad de estos modelos de inclusión.

La segunda de las aportaciones, obra de la coordinadora, la profesora María del Pino Domínguez Cabrera, versa sobre la investigación de la economía social en el sistema universitario español. Para ello, se pone de manifiesto el reconocimiento progresivo de la economía social como modelo transformador de la sociedad a partir de los principios que le son propios en el marco normativo universitario, con especial referencia a la Ley Orgánica del Sistema Universitario y a las recientes iniciativas impulsadas por Naciones Unidas y la normativa autonómica canaria. Este estudio constituye una aportación relevante al examinar la incorporación de la economía social al ámbito de la enseñanza superior y al debate jurídico universitario.

Continúa la obra, con una tercera contribución de la profesora Isabel-Gemma Fajardo García, de la Universitat de València, en la que se aborda el análisis de la economía social como categoría jurídica, examinando la evolución de su reconocimiento normativo y la progresiva ampliación de las entidades que integran esta categoría. El estudio pone de relieve la complejidad y heterogeneidad del concepto de economía social que se ha ido expandiendo no solo a lo largo del tiempo sino también del territorio y que está configurado actualmente como una categoría híbrida que engloba entidades de diversa naturaleza, con fines y características diversas.

La dimensión internacional de las entidades de la economía social, concretamente del cooperativismo, es estudiado en el cuarto de los trabajos, realizado por el profesor y la profesora, Carmelo Faleh Pérez y Guayarmina Sánchez Concepción, ambos de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Los autores estudian el cooperativismo desde la óptica del Derecho Internacional Público y, en particular, a través de algunas resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas relativas al movimiento cooperativo internacional. Los autores destacan el papel de estos instrumentos de *soft law* en la expansión y configuración de los marcos regulatorios nacionales favorables al cooperativismo y a la economía social, con especial atención al Estatuto de Autonomía de Canarias, que atribuye la competencia exclusiva en materia de cooperativas y de entidades de economía social a Canarias.

La obra incorpora a continuación, dos contribuciones vinculadas al emprendimiento social y a la sostenibilidad. La quinta aportación, obra de la profesora Inmaculada Galván Sánchez, de Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, examina el vínculo entre economía social, emprendimiento social y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, poniendo de relieve las oportunidades y los retos que plantea este modelo económico para alcanzar un desarrollo sostenible. La autora plantea la conveniencia de alinear las métricas de impacto social con los indicadores de consecución de los ODS con el fin de evaluar de manera más objetiva el grado de avance de las iniciativas de emprendimiento social en la consecución de sus objetivos. A continuación, los profesores Federico Li Bonilla, de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica, y Fabian Enrique Salazar Villano, de la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, dedican su contribución a la economía social y solidaria como una ruta privilegiada para el desarrollo sostenible y el posdesarrollo en clave de acción colectiva. Para ello, los autores realizan un recorrido por las teorías del desarrollo más destacadas clasificándolas en tres grupos y que sitúan a la economía social y solidaria en uno de los puntos de inflexión del discurso convencional del desarrollo.

De especial interés resulta la siguiente aportación, por la incorporación de perspectivas procedentes del ámbito de la ingeniería y de las disciplinas STEAM. En este sentido, el profesor Pedro M. Hernández-Castellano y las estudiantes, Annabella Narganes Pineda, Mariana Hernández Pérez y Paula González Suárez, de la Universidad de las Palmas de Gran Canaria, investigan la interrelación entre economía social, economía circular y espacios colaborativos de innovación abierta y social, destacando el denominado Ecosistema Movimiento Circular Maker como modelo de desarrollo sostenible basado en la creatividad, la fabricación digital y el aprendizaje colaborativo. En esta aportación se destaca el notable potencial de impacto social que presentan las iniciativas orientadas al fomento de las disciplinas STEAM, destacando la contribución de algunas iniciativas a lograr una educación más equitativa e inclusiva.

Para cerrar la obra, la profesora Emilia Santana Ramos, de la Universidad de las Palmas de Gran Canaria, analiza la economía social como mecanismo o respuesta de inclusión de los colectivos vulnerables, poniendo de manifiesto la necesidad de un compromiso ético y normativo orientado a transformar las estructuras sociales y económicas desde parámetros de justicia social, sostenibilidad y equidad intergeneracional. La autora expone como la digitalización, que surge como factor transformador capaz de reducir brechas y promover la inclusión, supone un gran reto que puede perpetuar las desigualdades si no se implementa de forma equitativa, y es aquí donde la economía social juega un papel decisivo abogando por estrategias inclusivas que garanticen el acceso a la tecnología y formación en competencias digitales para todos los colectivos, especialmente los más vulnerables.

A modo de conclusión, cabe destacar que al final de cada una de las contribuciones se puede encontrar una relación de bibliografía que enriquece el trabajo de cada una de las personas investigadoras que han participado en la elaboración de este libro. A sí mismo, puede afirmarse que “Visión multidisciplinar de la economía social” constituye una obra rigurosa, innovadora y de notable interés científico, que aporta una visión amplia y actualizada de la economía social desde diferentes disciplinas académicas y enfoques metodológicos. La diversidad de aportaciones y la calidad de las investigaciones incluidas convierten este trabajo en una referencia relevante para futuras investigaciones y para el desarrollo de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la economía social como modelo económico y social alternativo y complementario al sistema económico tradicional.

LA REGULACIÓN DE LAS REUNIONES A DISTANCIA DE LOS ÓRGANOS SOCIALES DE LAS COOPERATIVAS: ESTADO ACTUAL Y PROPUESTAS DE MEJORA (ESTUDIOS DE DERECHO COMPARADO)

ENRIQUE GADEA SOLER (Dir.) (DYKINSON, Madrid, 2026).

ISBN: 979-13-7047-122-4. N.º de páginas: 217

Amalia Rodríguez González

Profesora Titular de Derecho Mercantil

Universidad de Valladolid

La obra colectiva recientemente publicada que ahora se recensiona, dirigida por el profesor Gadea Soler, aborda la cuestión de la digitalización en el ámbito del derecho de cooperativas y sus capítulos han sido escritos por expertos y expertas en la materia redactados teniendo en cuenta el derecho estatal, autonómico y el derecho comparado.

Desde el punto de vista sistemático se divide en doce capítulos cuyos contenidos pasan ahora a reseñarse, tras destacar que la presentación la realiza el profesor Gadea poniendo de manifiesto su doble objetivo de dar a conocer en primer lugar la colección: Estudios para el desarrollo del Derecho cooperativo y en segundo lugar subrayar que el libro constituye el resultado del primer proyecto de la colección.

El primero de los capítulos titulado la regulación de las reuniones a distancia de los órganos sociales de las cooperativas en la legislación española: una visión de la normativa estatal, vasca y andaluza, está a su vez dividido en tres. El primero (1 A.) está escrito por el profesor Carlos Vargas Vasserot y lleva por título: “La regulación de las reuniones a distancia de los órganos sociales en la ley de cooperativas estatal”. El capítulo redactado por el profesor Vargas está dividido en cuatro apartados más las conclusiones y la bibliografía. El primero, tras destacar el objetivo del capítulo, es hacer referencia a la regulación de las asambleas generales a distancia. A continuación, se hace mención a la regulación del consejo rector a distancia y finalmente a la regulación del comité de recursos y a la intervención a distancia. El capítulo 1 B.

coordinado por el profesor Gadea y escrito por Alfredo Ispizua; Gotzon Gondra e Iñigo Nagore lleva por título: “La regulación de las reuniones a distancia de los órganos sociales en la Ley Vasca de Cooperativas” y está dividido en cuatro apartados más las conclusiones y la aportación bibliografía en una sistemática que se repite a lo largo de los capítulos de la presente obra. El primero igualmente, hace referencia al objetivo del trabajo. El segundo a la regulación de las asambleas generales a distancia en la Ley de cooperativas de Euskadi (a partir de ahora LCE); el tercero a la regulación del consejo rector a distancia en la LCE, y el cuarto a la regulación de la comisión de vigilancia, del consejo social y del comité de recursos a distancia en la LCE. Finalmente, el capítulo 1 C. redactado por Daniel Hernández Cáceres lleva por título: “La regulación de las reuniones a distancia de los órganos sociales en la legislación cooperativa andaluza” y sigue como se ha indicado anteriormente, la misma sistemática que los capítulos anteriores. Comienza con el objetivo del trabajo para a continuación analizar la regulación del consejo rector a distancia; la regulación del comité técnico y de la intervención a distancia en la legislación cooperativa andaluza y finalizar con las conclusiones y la bibliografía.

El segundo capítulo coordinado por la profesora Deolinda Meira y escrito por Alexandre Soveral Martins, Maria de Fátima Ribeiro, María Elisabete Ramos y Paulo Vasconcelos, lleva por título: “La regulación de las reuniones a distancia de los órganos sociales de cooperativas en el ordenamiento jurídico portugués”. Está dividido en siete apartados más las conclusiones y una relación de bibliografía actualizada. El primer apartado se refiere al marco legal; el segundo a las reuniones a distancia de la asamblea general; el tercero a la necesidad de garantizar una participación real y efectiva de los socios; el cuarto a la necesaria coordinación entre el Presidente de la mesa de la asamblea general y el consejo rector; el quinto a la participación presencial o telemática en la asamblea ¿derecho o imposición?; el sexto a las reuniones virtuales del consejo rector, y el séptimo a las reuniones virtuales del órgano de fiscalización.

El capítulo tercero está coordinado por Dante Cracogna, y escrito por Alejandro Marinello, Nicolás Jacquet y Gustavo Sosa, lleva por título: “Las reuniones a distancia de los órganos sociales de las cooperativas en Argentina” y está dividido en tres apartados que finalizan con las conclusiones y una relación de bibliografía. El primero de los apartados tras la introducción, aborda el marco normativo que regula las reuniones a distancia de las asambleas de las cooperativas y el segundo hace mención a las reuniones a distancia del órgano de administración.

El capítulo cuarto lleva por título. “La integración de las personas a distancia en los órganos sociales de las cooperativas en Brasil. Está coordinado por Leonardo Rafael de Souza y redactado por Cinthia Obladen de Almendra Freitas, Marina Schmidlin Sponholz y William Ryutaro Kobe. Tras describir el objetivo del trabajo,

aborda la autorización legal para la participación remota de sus miembros en los órganos sociales de las cooperativas: A continuación describe los cambios legales y reglamentarios efectivos para la celebración de asambleas generales y reuniones a distancia y concluye con una relación de bibliografía tras las consideraciones finales.

El capítulo quinto lleva por título: “La regulación de las reuniones a distancia de los órganos sociales en la legislación colombiana de cooperativas” Esta coordinado por Antonio José Sarmiento Reyes y escrito por George Alexis Santana Cetares y Juan Sebastián Pinzón Guevara. Analiza la regulación de las asambleas generales y demás reuniones a distancia en la legislación colombiana así como los problemas prácticos y propuestas de soluciones; y finalmente las conclusiones y la bibliografía.

Sergio Reyes Lavega coordina el capítulo sexto escrito por Adriana Porcires; Betty Perdomo, Karina Márquez y Lucía Maschi sobre la regulación de las reuniones a distancia de los órganos sociales en la normativa uruguaya de cooperativas. Analizan los autores la importancia de los medios telemáticos en la celebración de las reuniones de los órganos sociales; algunos caminos paralelos, y la convocatoria de la asamblea general por medios electrónicos-telemáticos; también las asambleas generales total o parcialmente telemáticas; la regulación del consejo directivo en la norma cooperativa y los medios telemáticos (posible uso de medios electrónicos-telemáticos para la convocatoria y el desarrollo de los consejos directivos) así como los demás órganos sociales en la ley, y los medios electrónicos y telemáticos y las votaciones por estos mismos medios. Al igual que los capítulos anteriores, finaliza con las conclusiones y una relación de bibliografía.

El capítulo séptimo lleva por título: “Las reuniones a distancia de los órganos sociales de la ley de cooperativas en la Ley general de cooperativas de Perú”, está coordinado por Carlos Torres Morales y escrito por Elenka Irma Paz Espinoza, Miguel Ruperto Vásquez Cárdenas y Johana Benites Iriarte. Aborda tras el objetivo del trabajo el alcance del mismo y sus limitaciones, el marco legal, los retos y desafíos en la implementación.

El capítulo octavo coordinado por Carlos Naranjo Mena, y escrito por Beker Montesdeoca, Miltón Andrade y Santiago Naranjo Mendoza lleva por título “Las reuniones a distancia de los órganos sociales de las cooperativas en el Ecuador” y estudia los antecedentes, la normativa, las reuniones a distancia en la praxis y finaliza con las conclusiones y la bibliografía.

El capítulo noveno lleva por título: “La regulación de las asambleas y consejos rectores virtuales en Costa Rica”, está coordinado por Ligia Roxana Sánchez Boza y escrito por Mario E Bello Aroca, Sonia María Vargas Umaña, Roy Bernardo Pereira Moya. Abordan los antecedentes de las asambleas virtuales, la convocatoria de la mis-

ma por medios electrónicos-telemáticos; las votaciones por estos medios, así como el posible uso de los mismos para la convocatoria y el desarrollo de los consejos rectores.

El capítulo décimo lleva por título: “La digitalización de los órganos sociales en las empresas cooperativas mexicanas” su autora es Martha E. Izquierdo Muciño. Su capítulo está dividido en siete apartados, empezando por la empresa cooperativa en México, la digitalización de la asamblea cooperativa, los requisitos legales para celebrar asambleas telemáticas, normativa sobre la asamblea general universal, normativa sobre la regulación del consejo rector a distancia; los requisitos legales para celebrar consejos a distancia; la regulación de la misión de vigilancia a distancia.

El capítulo undécimo lleva por título. “la regulación de las reuniones a distancia de los órganos sociales en Cuba, está coordinado por Orestes Rodríguez Musa y escrito por Orisela Hernández Aguilar, dividido en tres apartados. Aborda el capítulo la regulación de las asambleas generales a distancia en la legislación cooperativa en Cuba y las posibilidades de reuniones a distancia para el órgano de administración y el órgano de control y fiscalización en Cuba.

El último capítulo, el duodécimo, lleva por título: “La necesaria adaptación de las cooperativas al mundo digital: informe nacional de Puerto Rico”. Está coordinado por Rubén Colón Morales y escrito por Cathleen Feliciano Torres, Rubén Lucena Quiles, Norliz Polanco Frontera, Juan Santana Félix e Irma Torres Suarez y aborda fundamentalmente el marco normativo.

Nos encontramos con una obra colectiva de interés para el avance del conocimiento en el ámbito de la digitalización cooperativa, ya que el estudio de derecho comparado nos permite conocer mejor las distintas regulaciones de la organización societaria cooperativa en materia de digitalización, de actualidad y relevancia, que pone de manifiesto que es un ámbito que en estos momentos avanza, pero también “se está haciendo”. De especial importancia, además, porque como bien sabemos la digitalización en las cooperativas avanza más lentamente que en el resto de sociedades mercantiles. Se trata por todo ello de una contribución necesaria para el sector cooperativo y para los investigadores e investigadoras que analizan estas líneas de trabajo, dirigido por el profesor Gadea con rigor y una sistemática homogénea que facilita la lectura y el estudio comparativo de los distintos países que conforman los capítulos de esta obra.

L'INNOVATION SOCIALE EXPERIMENTER ET TRANSFORMER À PARTIR DES TERRITOIRES

NADINE RICHEZ-BATTESTI ET ÉRIC BIDET (LES PETITS MATINS, París, 2024). ISBN: 978-2-36383-413-3. N° de páginas: 129

Amalia Rodríguez González

Profesora Titular de Derecho Mercantil
Universidad de Valladolid

El presente trabajo escrito por los expertos en economía social, los profesores e investigadores, Nadine Richez-Battesti y Éric Bidet tal y como se indica en el prólogo del mismo, surge de un diálogo alrededor de la economía social y solidaria en el marco de la asociación *Addes*, posicionándose entre dos continentes, Europa y Asia.

Tanto la innovación social como la experiencia de la transformación a partir de los territorios, son dos conceptos esencialmente ligados a la economía social, a través de dinámicas renovadas con la colaboración de los distintos agentes económicos, sociales y políticos. A través de la articulación de trabajos teóricos y de observaciones en el terreno, se trata de mostrar las interacciones y la forma en que éstas contribuyen a reabrir las distintas posibilidades mediante el reconocimiento de la diversidad institucional de las prácticas, y de su enorme potencial para la transformación social.

La innovación social en cuanto transformación social y democratización política que convergen con el fomento del asociacionismo, contribuyen a la construcción de una sociedad más justa y también más solidaria y por lo tanto coadyuvan al progreso social, y todo ello adosado a la economía social.

Los autores destacan en la monografía cómo con la crisis económica y social de los años 70, se asiste entre otras a la emergencia de nuevas dinámicas marcadas por vocablos como responsabilidad social o societaria de las empresas, empresas sociales, innovación responsable, innovación social, economía social y solidaria. Estas dinámicas empresariales no se limitan a las empresas privadas, sino que afectan al conjunto de las organizaciones y al Estado. Se acompañan de una referencia permanente a lo social que ocupa una parte crucial en los discursos y en las prácticas, particularmente en los países desarrollados, y de forma concomitante en respuesta a aquello que se califica como un conjunto de problemas perniciosos, complejos e interdependientes, en todo caso de difícil solución. Las respuestas del mercado resultan insuficientes por

lo que surgen iniciativas innovadoras desde los propios territorios. La innovación social constituye una vía para repensar el desarrollo, el bienestar y la acción pública.

La innovación social se configura así, como proceso clave para dar respuesta a los desafíos económicos, sociales y territoriales actuales. En este sentido no surge de políticas centralizadas sino de dinámicas locales impulsadas por actores diversos: ciudadanos y ciudadanas, asociaciones, economía social y solidaria, autoridades locales, que desarrollan nuevas formas de organización y de acción colectiva.

El trabajo desde el punto de vista sistemático, está dividido tras la introducción en cuatro capítulos, cada uno de ellos con subapartados, que finalizan con la conclusión y los agradecimientos. La introducción lleva por título: “La innovación social, o la capacidad de producir soluciones a medida”. Está subdividido a su vez en ocho subapartados. El primero referido a lo que no constituye innovación; el segundo que define la innovación; el tercero se refiere al punto de inflexión de la innovación social; el cuarto sobre el radar de la innovación social; el quinto relativo a los métodos originales; el sexto a un reconocimiento por la Ley en Francia; el séptimo a un ecosistema de sostén a la innovación social multi-nivel y multi-actores; y finalmente el octavo, referido a los dispositivos diversificados.

El capítulo segundo lleva por título: “La innovación social: concepción, usos y controversias” y está dividido en nueve apartados. El primero lleva por título: “una dimensión internacional, las concepciones plurales”; el segundo se inicia con una tabla ilustrativa: “Las dimensiones de la empresa social de la red EMEs en Europa”; la cuarta: “Innovación social y desafíos gerenciales”; la quinta: “La irrupción de modelos socio-económicos”; la sexta: “el cambio de escala como modelo de crecimiento”; el siguiente subapartado se refiere a “la opinión sobre el impacto”; el octavo: “pensar en las alternativas para desarrollar la innovación social” y el noveno: “las mediaciones para cambiar el paradigma”. El capítulo tercero lleva por título: “la innovación social en el corazón de los territorios” y está formado por ocho subapartados. El primero de ellos se titula: “los dispositivos arraigados”; el segundo: “los desafíos: deconstruir las representaciones del localismo y de la experimentación”; el tercero: “innovación social y desarrollo social”; el cuarto: “innovación social y economía circular”; el quinto se refiere al cooperativismo de plataforma; el sexto lleva por título: “la finanza solidaria: dotar de sentido al dinero”; el séptimo: “nutrir al planeta” y el octavo: las iniciativas ciudadanas al servicio de la transición”. Finalmente, el capítulo cuarto lleva por título: “Cuando la innovación social irriga el planeta: (re) abrir las posibilidades” y a su vez está compuesto por cinco subapartados. El primero lleva por título: “tour breve de la innovación social en contextos”; el segundo: “el contexto de la innovación social en Corea del Sur”; el tercero: “los proyectos experimentales de los años 1990 a la ley de 2000 sobre el ingreso mínimo”; el cuarto está referido al impacto decisivo

de la ley de 2006, y finalmente el quinto lleva por título: “un cambio de perspectiva “vis-a vis” de la economía social y solidaria”.

La monografía finaliza con la conclusión titulada por los autores: “La innovación social, una narración para nuevos imaginarios”. Se afirma que la innovación social no es solo un instrumento, sino un proyecto político y social que contribuye a renovar los modelos de desarrollo, fortalecer la democracia y promover la cohesión social. Los territorios se consolidan como espacios clave para imaginar y construir alternativas.

Se trata de una monografía escrita con claridad y bien documentada, con una sistemática coherente que permite avanzar en una lectura sencilla; con aclaraciones terminológicas, ejemplos y la interesante comparativa entre dos continentes: Europa y Asia, de recomendable lectura para todas los investigadores e investigadoras que trabajan en el ámbito de la innovación social con la que el cooperativismo y en general las entidades de la economía social están íntimamente ligadas, así como también es de gran interés para todas aquellas personas que tanto desde el punto de vista teórico, como práctico -que trabajan “sobre el terreno”-, materializan proyectos, y recogen las propuestas de transferencia de conocimiento desarrolladas desde las propias universidades.

AUSARTZEN. DEL LEGADO A LA INNOVACIÓN: LA EVOLUCIÓN DEL COOPERATIVISMO DE MONDRAGON

JAVIER SOTIL (Coord.) (versión euskera/castellano)

(ARIZMENDIARRIETA LAGUNAK ELKARTEA, 2025).

ISBN: 978-84-09-72260-0. N° de páginas: 90.

Miguel de la Fuente

Investigador, LANKI Ikertegia

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Mondragon Unibertsitatea

Ausartzen es una nueva obra colectiva publicada por Arizmendiarieta Lagunak Elkartea, la asociación que promueve la difusión de la obra de Arizmendiarieta y, más concretamente, de la Experiencia Cooperativa de Mondragon. El libro, aparecido en 2025, trata de continuar con las reflexiones de la anterior *Suspertzen*¹ capturando, desde una perspectiva original, los elementos históricos esenciales de la Experiencia Cooperativa de Mondragon (ECM)² para proyectarlos hacia el futuro. Si MONDRAGON define su modelo cooperativo como un proyecto socio-empresarial³, la obra pretende responder a tres preguntas asociadas a esta definición: “¿Cuál es el escenario en el que se desarrolla este proyecto? ¿Qué tipo de sociedad diferente busca construir? ¿Qué base ideológica podría unir los objetivos y aspiraciones de cooperativistas de distintas generaciones?”. Este punto de partida permite a los coautores (todos ellos hombres) adentrarse en el entramado cooperativo para analizar el alcance del proyecto de transformación social de la ECM, pero también la necesidad de adecuar los valores cooperativos, en sus términos “ideología cooperativa, a los retos que plantea la situación actual.

1. Sotil, Javier (2022). *Suspertzen El espejo cooperativo*. Arizmendiarietan Lagunak Elkartea.

2. Como la propia obra señala, cuando se refieren a la Experiencia Cooperativa de Mondragon, o ECM, “nos referimos a todas las cooperativas que nacieron como consecuencia del primer impulso de Arizmendiarieta, mientras que el término MONDRAGON engloba a las cooperativas que están presentes en la Corporación”.

3. Y así lo ha reafirmado MONDRAGON en las sucesivas Políticas Socioempresariales del grupo (2021-2024 y 2025-2029).

Dividida en tres grandes partes diacrónicas (*Memoria, Momento y Mañana*), el libro destaca una serie de “ideas claves” en torno a una nueva mirada sobre la trayectoria y el futuro de la ECM, entre las que destacan el valor de la “ideología cooperativa”, el peso del liderazgo cooperativo, el pragmatismo y la adaptación al cambio y la estrategia a largo plazo. En estos términos no es extraño que se apueste por el “un rearme ideológico y de valores” para fomentar una sociedad más solidaria y comprometida, así como mantener la “transformación social” como propósito. Un objetivo poco presente, pero muy relevante, en el debate cooperativo actual.

En la primera parte, *Memoria*, se hace una lectura del recorrido histórico de MONDRAGON siguiendo una secuencia de auge, cima y declive, similar a las que podemos encontrar en las teorías del isomorfismo cooperativo y, más concretamente, en la literatura crítica respecto a las posibilidades de regeneración de las prácticas cooperativas. No obstante, el análisis histórico expuesto propone una dialéctica ascendente del desarrollo cooperativo. Para Arizmendiarieta Lagunak Elkarte, lo que refleja la evolución de Experiencia está muy alineado con alguna de nuestras investigaciones más recientes⁴, puesto que el recorrido histórico de la ECM demuestra las fortalezas y los desafíos “de mantener la identidad cooperativa en un entorno competitivo y en constante cambio”.

En la dimensión actual, *Momento*, se analiza la situación empresarial y social de MONDRAGON en base a los datos ofrecidos por la Corporación. La obra sitúa una serie de retos actuales relevantes para este movimiento cooperativo vasco como son la competitividad en un mercado internacionalizado, la atracción del talento, el desarrollo de la solidaridad y la cohesión interna, la búsqueda de una mayor sostenibilidad y la reconexión con los valores cooperativos. La propuesta es el desarrollo de un modelo creativo que distribuya el valor generado: “Una sociedad sana, es la crea más valor y lo reparte mejor”. Para lograr este desarrollo, los autores consideran que es necesario continuar generando valor y repartiendo la riqueza de forma equilibrada entre todos los actores implicados -*stakeholders*- ya sea mediante la redistribución, la distribución o la predistribución. El libro hace especial mención al reto del talento en Mondragon explicitando los principales desafíos y proponiendo una estrategia combinada (discursiva, práctica y feminista) novedosa en el estado del debate actual. En esta estrategia destaca, además, el papel otorgado a la flexibilidad laboral y salarial como forma de captación de nuevos talentos, un elemento ampliamente discutido, pero con poca implementación en algunos de nuestros entornos cooperativos (especialmente en los sectores industriales, financiero y de distribución por las dificultades de su implementación).

4. Nos referimos a De la Fuente, M. (2024) Socio-Historia del Movimiento Cooperativo en Euskal Herria: Un Nuevo Ciclo para la Identidad Cooperativa Vasca. Tesis en Cotutela Internacional entre la *Université de Bordeaux* y la EHU.

El apartado prospectivo, *Mañana*, es, sin duda, la parte del libro de mayor interés. “El futuro de la Experiencia Cooperativa de Mondragon debe ser un testimonio de resiliencia, innovación y compromiso. El cambio no es una opción, es una responsabilidad que exige acción colectiva y pensamiento estratégico”. Esta frase de apertura sintetiza bien la propuesta de los coautores de situar MONDRAGON como un “faro que ilumine el camino hacia economías del bienestar”. Contextualizando una serie de informes y obras de referencia⁵, la obra cuestiona el rol que MONDRAGON debe ocupar en el conjunto de transiciones sistémicas que afrontamos. Mediante una serie de propuestas de amplio espectro, que van desde la construcción de una sociedad cohesionada, diversa y solidaria hasta la transformación interna del modelo cooperativo, se pretende reposicionar MONDRAGON como agente fundamental del cambio social. En una mirada al futuro, se plantea el devenir histórico de la Corporación, y de las cooperativas asociadas, en la construcción de “una sociedad más justa, solidaria, igualitaria”. Desde su creación, en 1991, el papel de la Corporación se ha centrado en el apoyo a las cooperativas de base, generando dos deficiencias sistémicas: la “desubicación ideológica”, puesto que el desarrollo de la “ideología cooperativa” quedaba limitada a los servicios centrales, y una serie “desafíos organizativos”, evidenciados en las diferentes escisiones de cooperativas que no han encontrado en la Corporación “el soporte ideológico o empresarial” necesario.

La obra parece tener una cierta lógica pendular, entre la dinámica analítica y la propuesta prospectiva, pero contiene aportaciones de gran valor. Quizás no es una obra profundamente académica, pero “la libertad de cátedra” de los coautores (personas que en el pasado han ocupado posiciones muy relevantes en la ECM), junto con el conjunto de propuestas disgregadas que se van exponiendo hacen de este libro, una referencia necesaria para los subsiguientes análisis de prospectiva que quieran hacerse sobre MONDRAGON. Si *Suspertzen* tuvo una dimensión principalmente analítica, *Auspertzen* (atrevimiento, en euskera) representa una propuesta precisamente atrevida en el conjunto de obras recientes sobre la Experiencia Cooperativa de Mondragon. La obra representa la opinión de un conjunto de voces muy autorizadas para exponer una serie retos del cooperativismo vasco que pueden ser aplicables a otras realidades de la Economía Social. Por todo, el libro representa una aportación original sobre el papel de MONDRAGON en el conjunto de transiciones civilizatorias del momento presente. Como concluye la propia obra “volver a los principios fundamentales del cooperativismo, reinterpretándolos para enfrentar los retos del siglo XXI”.

5. Concretamente citan los Informes *Earth4all* o *Competitividad para el bienestar de Euskadi*, entre otras referencias.

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA VIVIENDA COLABORATIVA

MARÍA PAULA RODRÍGUEZ LIÉVANO (TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2025). ISBN: 979-13-7010-180-0. Nº de páginas: 1.073

Santiago Merino Hernández

Letrado del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi

María Paula Rodríguez Liévano, es grado en Derecho por la Universidad de Ibagué-Colombia (2010-2015), y doctora por la Universitat Rovira i Virgili. Actualmente es investigadora postdoctoral en la Cátedra UNESCO d'Habitatge de esta última universidad. Defendió su tesis, que hoy se publica, sobre la operatividad de los derechos humanos en la vivienda colaborativa, especialmente en las comunidades cohousing y su fórmula jurídica de cooperativas de vivienda en cesión de uso. En este sentido, la jurista viene desarrollando su investigación en los derechos humanos, la vivienda colaborativa y las cooperativas de vivienda. Como materialización de todo ello ha publicado el libro titulado "Derechos humanos en la vivienda colaborativa", el cual es el resultado de unos conocimientos, experiencia práctica y vocación de la autora por sus temas de investigación.

Como ya hemos indicado, la presente obra tiene su origen en la tesis doctoral elaborada por Rodríguez Liévano y se orienta preferentemente a su dimensión práctica. Está concebida tanto para quienes, desde una perspectiva académica o científica, deseen adentrarse en los aspectos más técnicos de las entidades que conforman el objeto de estudio, como para aquellos profesionales o agentes del ámbito del cooperativismo de vivienda, específicamente del de cesión de uso, que, en el ejercicio de su actividad, requieran un marco de referencia riguroso que les permita guiar adecuadamente su actuación cotidiana en el desarrollo de sus funciones y responsabilidades.

La obra, publicada por la prestigiosa editorial Tirant lo Blanch, constituye una aportación de gran envergadura doctrinal y práctica al estudio jurídico de un fenómeno emergente en el ámbito del derecho a la vivienda: la vivienda colaborativa y, en particular, cuando esta se concreta en cooperativas de vivienda en régimen de cesión de uso. Con una extensión de 1068 páginas, incluidos los anexos, el libro se presenta como un trabajo de investigación exhaustivo, riguroso y sistemático, que aborda una cuestión todavía insuficientemente tratada por la doctrina jurídica española desde

una perspectiva claramente innovadora: la de los derechos humanos. Sobre la materia, hay que decir que son ya varios los trabajos de investigación, incluso alguna tesis doctoral, que se han centrado en las cooperativas de viviendas y que en su desarrollo han abordado el régimen de la cesión de uso en cuanto experiencia emergente en este sector del cooperativismo. Pero, sin embargo, no existía hasta la investigación realizada por la autora, y ulterior publicación, un análisis de esta realidad desde una perspectiva de los derechos humanos. En verdad, en una primera y apresurada aproximación podría parecer que la cuestión no presenta la importancia que una vez leída la obra debemos reconocer. De esta forma, ya podemos señalar que el análisis de la operatividad de los derechos humanos en el acceso a la vivienda, durante su permanencia en ella, así como en el cese de la estancia, se torna en una referencia obligada en los entornos colaborativos y mucho más cuando son cada vez más los interesados en unirse a estos proyectos que han venido a denominarse con carácter general como proyectos cohousing.

La doctora Rodríguez Liévano propone un análisis integral que combina el estudio conceptual y normativo de la vivienda colaborativa con una reflexión crítica sobre sus implicaciones en materia de igualdad, no discriminación, intimidad y libertades fundamentales. El enfoque adoptado sitúa la obra en un punto de intersección entre el derecho constitucional, los derechos humanos, el derecho cooperativo y el derecho de la vivienda, lo que refuerza su carácter transversal y su utilidad tanto académica como práctica. Y todo ello en el marco de unas iniciativas que, como señala Rodríguez Liévano, si por algo se han caracterizado ha sido por la ausencia de una normativa suficiente, sistemática y diferencial que le aporten, además de certeza, seguridad jurídica. Es más que evidente que quienes participan en estos proyectos, deben conocer el riesgo de la vulneración derechos humanos que se derivan de ese hecho convivencial. Y esto no es una cuestión baladí.

En este marco, pretende la obra resolver importantes cuestiones, algo que hace de forma brillante la autora, como son la adecuación de la vivienda colaborativa a los parámetros esenciales del derecho a la vivienda; la contribución de estos modelos al cumplimiento de los derechos humanos interrelacionados con el artículo 47 de la Constitución española que regula el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada; la cobertura legal de estas iniciativas y sobre todo si están debidamente protegidos los derechos humanos de personas socias presentes y futuras en estas modalidades de viviendas; y, en definitiva, si a través de las realidades objeto de estudio nos encontramos, o no, ante una alternativa real a la hora de concretarse el acceso a la vivienda en el marco de la debida atención a los derechos humanos.

Una de las aportaciones iniciales más relevantes del libro es el esfuerzo sistemático por delimitar el concepto de vivienda colaborativa (como ámbito general) y su concreción específica en comunidades cohousing, noción con la que habitualmente se identifica de forma acrítica en buena parte del debate doctrinal y político. Para ello, Rodríguez Liévano pone de relieve que, si bien el cohousing puede considerarse una de las manifestaciones de la vivienda colaborativa, no agota en absoluto su contenido ni su diversidad tipológica. Para llegar a esta reflexión se identifican los elementos esenciales de la vivienda colaborativa, el cohousing y la cooperativa de viviendas. Esta precisión conceptual resulta fundamental, a nuestro juicio, pues permite evitar generalizaciones indebidas y analizar con mayor rigor jurídico los distintos modelos existentes. En particular, Rodríguez Liévano subraya que no todas las cooperativas de vivienda en cesión de uso adoptan dinámicas de cohousing, y que cuando lo hacen surgen tensiones específicas en relación con los derechos fundamentales de las personas socias. Esta distinción metodológica constituye una base sólida sobre la que se construye el análisis posterior del derecho a la vivienda y su articulación con los derechos humanos.

Fijados los conceptos señalados, se aborda en la obra el derecho a la vivienda en el contexto de las viviendas colaborativas, pero esta vez, como venimos diciendo, en clave de derechos humanos. La autora no se limita a una exposición normativa de este derecho, sino que desarrolla un estudio profundo de su alcance material, de sus dimensiones subjetiva y objetiva, y de sus interrelaciones con otros derechos fundamentales. En este contexto, la vivienda colaborativa es examinada como una posible herramienta de realización del derecho a la vivienda, pero también como un espacio en el que pueden producirse vulneraciones o restricciones indebidas de otros derechos. Rodríguez Liévano evita una visión idealizada de estos modelos y adopta una posición crítica, identificando tanto sus potencialidades como sus riesgos desde el punto de vista de los derechos humanos. Así, analiza derechos que están potencialmente en riesgo de vulneración como la igualdad, el respeto de la vida privada y familiar, el libre desarrollo de la personalidad, la libertad ideológica, religiosa y de expresión, etc. Y lo hace a través tanto de una casuística real como de escenarios simulados que le permiten extraer las conclusiones oportunas. Es desde estas fuentes cuando se profundiza en los riesgos de discriminación, tanto en el acceso como en la permanencia dentro de estas cooperativas. Se pone de manifiesto cómo determinados criterios de afinidad ideológica, estilos de vida o niveles de participación comunitaria pueden derivar, en la práctica, en exclusiones incompatibles con el principio de igualdad y no discriminación. Esta cuestión adquiere especial relevancia en un contexto en el que la vivienda cooperativa suele presentarse como alternativa inclusiva, y sobre todo más democrática y con la mirada puesta en las personas, frente al mercado in-

mobiliario tradicional. Además, no cabe duda de que es posible encontrarnos en estas experiencias con tensiones entre vida comunitaria e intimidad personal, debiéndose destacar que la promoción de lo colectivo no puede realizarse a costa de sacrificar derechos tan básicos como la vida privada y familiar. En definitiva, la autora identifica aquí uno de los principales desafíos de estos proyectos como es el encontrar un equilibrio adecuado entre cooperación y autonomía personal.

Frente a los riesgos detectados, Rodríguez Liévano no se limita a una crítica descriptiva, sino que formula una serie de propuestas orientadas al fortalecimiento de los derechos humanos en las cooperativas de vivienda en cesión de uso y en las comunidades cohousing, ofreciendo criterios para la regulación de los derechos y deberes de las personas socias y de las propias cooperativas. Estas propuestas se articulan tanto en medidas de *lege ferenda*, así como de carácter estatutario para las cooperativas que desarrollan estos modelos. En particular, se defiende de manera explícita el derecho a la igualdad y la no discriminación, así como aquellas herramientas encaminadas a garantizar el ejercicio del derecho al respeto a la vida privada y familiar y las libertades individuales.

En conclusión, *Los derechos humanos en la vivienda colaborativa* es una obra de referencia imprescindible para el estudio de estos modelos y, en particular, cuando se concretan en cooperativas de vivienda en cesión de uso. Su principal novedad reside en la perspectiva adoptada: el análisis de estos modelos desde el prisma de los derechos humanos, lo que permite superar enfoques meramente económicos u organizativos y situar a la persona en el centro del debate. La amplitud del análisis, el rigor metodológico y la capacidad de formular propuestas concretas convierten este libro en una aportación doctrinal de primer orden, llamada a influir de manera significativa en futuros desarrollos de la vivienda colaborativa. Se trata, en definitiva, de una obra que enriquece de forma notable el debate jurídico sobre un sector emergente en nuestro país.

CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO: MARCO JURÍDICO Y POLÍTICAS PÚBLICAS. ESPECIAL REFERENCIA A LA REGIÓN DE MURCIA

M^a JOSEFA NICOLÁS MARTÍNEZ (EDICIONES LABORUM, Murcia, 2025). ISBN: 978-84-10262-97-3. Nº de páginas: 212

Annie Buquet Segarra

Profesora asociada del área de Derecho del Trabajo
Universidad de Valladolid. Abogada

La obra que ahora se reseña, publicada en 2025 por Ediciones Laborum, aborda con sólida vocación científica y marcado sentido práctico uno de los instrumentos más relevantes de las políticas activas de empleo dirigidas a las personas con discapacidad: los Centros Especiales de Empleo (CEE). La publicación emerge directamente de la tesis doctoral defendida por la autora en la Universidad de Murcia, en el marco del programa de doctorado «Sociedad, Desarrollo y Relaciones Laborales», lo que garantiza tanto su rigor académico como su actualidad normativa.

La monografía se inscribe en un contexto de plena vigencia: la Estrategia Europea sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2021-2030, impulsada por la Comisión Europea, cifra entre sus objetivos prioritarios la plena inclusión laboral de este colectivo. A escasos años del término del periodo estratégico, los datos estadísticos disponibles evidencian con contundencia que queda un largo camino por recorrer. Según refleja la propia obra, la tasa de actividad de las personas con discapacidad en España no supera el 35,5%, frente al 78,5% de las personas sin discapacidad: una brecha que interpela directamente al legislador, a los operadores jurídicos y a la sociedad en su conjunto. El libro, lejos de conformarse con el diagnóstico, ofrece propuestas concretas orientadas a reducir esa asimetría.

En este marco, resulta especialmente oportuno traer a colación la célebre afirmación de **Juan Somavía**, Director General de la Organización Internacional del Trabajo entre 1999 y 2012, según la cual *«después de los derechos humanos fundamentales, el acceso al empleo es la mayor aspiración de la gente»*. Esta proclama, pronunciada desde la más alta institución laboral internacional, halla en la presente monografía un

tratamiento jurídico y empírico de singular profundidad: el trabajo, en efecto, no es únicamente un medio de subsistencia, sino un vehículo esencial para el desarrollo personal, la integración social y la plena dignidad humana, condición que adquiere una dimensión especialmente significativa para quienes enfrentan algún tipo de discapacidad limitante. La autora defiende con convicción una cultura inclusiva que ponga en valor las capacidades –y no las limitaciones– de las personas con discapacidad.

Ma Josefa Nicolás Martínez es Graduada en Relaciones Laborales y Recursos Humanos y Licenciada en Periodismo, perfil formativo plural que se refleja de manera transparente en el estilo y estructura de la obra: rigurosa en lo jurídico, accesible en la expresión, y siempre atenta a la dimensión humana y social de los problemas que analiza. Su experiencia profesional dota al análisis de su obra un fuerte componente práctico y aplicativo del Derecho. Asimismo, ha ostentado responsabilidades políticas de alta envergadura en los ámbitos autonómico y estatal, siempre con especial atención a las cuestiones de política social, lo que la sitúa en una posición privilegiada para comprender la articulación entre normativa, administración pública y realidad social. Actualmente también en el ámbito de la docencia universitaria.

Este perfil pluridisciplinar –jurídico, comunicativo, político y académico– confiere a la monografía una voz singular: la de quien domina el marco normativo, ha convivido con su aplicación institucional y es capaz de trasladar al lector, con claridad y sin tecnicismos innecesarios, una regulación de indudable complejidad. La obra es, en definitiva, el resultado de una acumulación de saber y experiencia volcada con generosidad en beneficio de quienes trabajan, investigan o legislan en este ámbito. El tribunal que evaluó la tesis doctoral de la que trae causa la presente publicación –presidido por el magistrado y catedrático Antonio V. Sempere Navarro e integrado por las profesoras Carmen Sánchez Trigueros y Pilar Charro Baena– le otorgó la máxima calificación, aval académico que habla por sí solo.

La publicación está editada por Ediciones Laborum, S.L., sello editorial con sede en Murcia especializado en obras jurídicas del ámbito laboral y de la seguridad social, que cuenta con un sobresaliente Consejo Editorial presidido por el Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Murcia, Guillermo Rodríguez Iniesta, e integrado por catedráticos de primer nivel de las universidades de Murcia, Granada y Sevilla, así como por el Magistrado del Tribunal Supremo Antonio V. Sempere Navarro. El Consejo Científico de la colección agrupa igualmente a un nutrido elenco de catedráticos de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de universidades como Vigo, Valladolid, A Coruña, Oviedo, Carlos III, Sevilla, La Laguna, Barcelona, León, Córdoba y Jaume I, lo que garantiza el rigor y la calidad científica de las obras que alberga.

El prólogo corre a cargo del Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Murcia, **José Luján Alcaraz**, figura de reconocida autoridad en la materia, cuyas palabras introductorias sitúan con precisión el contexto científico e institucional de la obra, destacando el equilibrio que la autora logra entre el academicismo y el pragmatismo, entre la teoría pura y la visión práctica y aplicativa del Derecho. Subraya asimismo que la investigación desborda el método jurídico para incorporar la experiencia que ofrece la realidad social objeto de estudio, mérito que sin duda singulariza esta monografía frente a otras de naturaleza exclusivamente dogmática.

El objeto central de la obra es el análisis jurídico-social de los Centros Especiales de Empleo como instrumento de integración laboral de las personas con discapacidad, con especial referencia a la Región de Murcia. La autora parte de una premisa de fondo que recorre toda la investigación: la necesidad de erradicar definitivamente el denominado «modelo médico» de interpretación de la discapacidad –que concibe a la persona con limitaciones como un sujeto pasivo receptor de asistencia– y avanzar decididamente hacia el «modelo social», en el que la sociedad asume la obligación de remover obstáculos y garantizar oportunidades reales de participación.

La monografía tiene una utilidad triple, que conviene destacar. En primer lugar, es una herramienta de referencia normativa para los operadores jurídicos –abogados, graduados sociales, asesores de empresas y de entidades del tercer sector– que necesiten conocer o aplicar el marco legal regulador de los CEE. En segundo lugar, constituye un instrumento valioso para los gestores y responsables de los propios Centros Especiales de Empleo, pues el análisis de su régimen jurídico –incentivos, modalidades contractuales, medidas alternativas a la cuota de reserva, contratos reservados, negociación colectiva– les permitirá operar con mayor seguridad y aprovechar las posibilidades que el ordenamiento les brinda. En tercer lugar, y con vocación de largo alcance, la obra puede erigirse en el embrión de nuevas políticas públicas orientadas a conseguir la inclusión plena y efectiva de las personas con discapacidad en el mercado laboral ordinario.

La autora no elude las contradicciones y disfunciones que presenta la realidad de los CEE. Su análisis es honesto al señalar que, habiendo sido concebidos como empresas de transición –con una vocación de temporalidad que permitiera a la persona con discapacidad adquirir experiencia laboral para incorporarse posteriormente al mercado ordinario–, en la práctica se han consolidado como vía preferente de reducción de la tasa de desempleo de este colectivo, desbordando así la función para la que fueron originalmente diseñados. Algunos encuestados en el estudio de campo realizado en Murcia indican que sus trabajadores tienden a permanecer en el CEE por encontrar estabilidad y bienestar en su puesto de trabajo, lo que, siendo positivo

en términos individuales, limita la rotación y reduce el número de nuevas personas con discapacidad que podrían beneficiarse de estos centros.

Resulta igualmente reseñable la apuesta de la autora por demostrar, con datos y argumentos, que los prejuicios sociales frente a las personas con discapacidad carecen de fundamento en el ámbito laboral: sus limitaciones físicas o psíquicas no afectan, en la mayoría de los casos, a sus capacidades profesionales. Antes al contrario, han desarrollado competencias que resultan especialmente atractivas para las empresas. Esta visión, que trasciende lo jurídico para adentrarse en lo sociológico y lo ético, enriquece notablemente la monografía y la proyecta hacia un público lector más amplio que el estrictamente especializado.

La obra presenta una sistemática impecable, construida de lo general a lo particular, que permite al lector comprender con solidez los fundamentos conceptuales y normativos antes de adentrarse en el análisis empírico de los CEE. Tras el prólogo del profesor Luján Alcaraz y un elenco de abreviaturas, la obra se estructura en cuatro capítulos y un apartado de conclusiones.

El Capítulo I, titulado «Trabajo, Discapacidad y Discriminación: Situación actual de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo», sienta las bases conceptuales de toda la investigación. Analiza la evolución del concepto de discapacidad –del modelo médico al modelo social–, los distintos tipos de discapacidad y su tratamiento desde el Derecho civil y el Derecho laboral. Aborda asimismo el principio de igualdad como principio universal, el papel de las organizaciones internacionales, la Estrategia Europea 2021-2030, la situación del empleo de las personas con discapacidad en España y el mecanismo de la discriminación positiva en el acceso al empleo. Este capítulo constituye la columna vertebral axiológica de la obra.

El Capítulo II, bajo el título «La legislación aplicada a las personas con discapacidad: especial referencia a la política de empleo e inclusión social», ofrece un exhaustivo recorrido por la evolución normativa desde los antecedentes legislativos de 1812 hasta el régimen jurídico actual. Dedicar especial atención a la Ley 13/1982 (LISMI) y su posterior desarrollo, a la LIONDAU, a la Ley 43/2006, a la Ley 49/2007 y, finalmente, a la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre). La autora maneja la legislación con gran soltura, lo que evidencia un conocimiento profundo del marco legal y una dilatada experiencia en su aplicación.

El Capítulo III, «Los Centros Especiales de Empleo», constituye el núcleo jurídico de la investigación. Define y desarrolla con precisión el marco jurídico de los CEE, abordando sus aspectos económicos, las medidas alternativas al cumplimiento de la cuota de reserva, las unidades de apoyo y servicios de ajuste de personal, la reserva de contratos en el sector público, las modalidades de contratación, los incentivos

al empleo, los enclaves laborales, la negociación colectiva, los contratos reservados y las cláusulas sociales en la contratación pública. Se incluyen también apartados específicos sobre el reto de la igualdad de género en el ámbito de la discapacidad y sobre la discapacidad intelectual y el trastorno del espectro autista, demostrando que la autora es consciente de la diversidad interna del colectivo.

El Capítulo IV, «Los Centros Especiales de Empleo. El caso de la Región de Murcia», es, sin duda, el más original y valioso desde el punto de vista metodológico. La autora no se limita a recopilar fuentes secundarias, sino que elabora un estudio de campo propio mediante encuesta dirigida a la totalidad de los CEE de la Región de Murcia. El análisis incluye el marco legal de la economía social en Murcia, los procedimientos de calificación e inscripción de los CEE, su situación, origen y desarrollo territorial, así como la explotación e interpretación cualitativa de los resultados de la encuesta. Entre los datos más llamativos, destaca que en solo cinco años se ha registrado un incremento del 63% en el número de CEE en la región, dato que ilustra la vitalidad del sector y la creciente conciencia social e institucional sobre su importancia. El estudio ofrece resultados de enorme interés, que permiten contrastar la regulación normativa con la realidad cotidiana de estos centros.

La obra se cierra con unas conclusiones de notable densidad analítica, en las que la autora sintetiza los principales hallazgos de la investigación, formula un modelo de inclusión basado en la igualdad real y efectiva que supere la intervención paternalista del Estado, y propone medidas concretas para mejorar la calidad del empleo en los CEE y favorecer la transición hacia el mercado laboral ordinario. Se incluye asimismo una completa relación de fuentes y bibliografía.

La monografía de M^a Josefa Nicolás Martínez es una obra que el lector especializado no debería dejar de leer, y que el lector no especializado encontrará igualmente accesible y enriquecedora, gracias a la habilidad de su autora para hacer ameno y comprensible un ordenamiento jurídico de notable complejidad. No se trata de un simple manual de consulta normativa, sino de una obra que invita a reflexionar sobre la importancia de una cultura inclusiva genuina, en la que las personas con discapacidad sean reconocidas por lo que aportan y no reducidas a lo que no pueden hacer.

El texto interpela al legislador, al académico, al responsable de recursos humanos y al gestor de políticas públicas por igual. En un momento en que el final del periodo de la Estrategia Europea 2021-2030 se aproxima y los objetivos de inclusión laboral de las personas con discapacidad están aún lejos de alcanzarse, disponer de un trabajo como el presente –documentado, crítico, propositivo y enraizado en la realidad– es un bien escaso y preciado. La autora nos regala, en definitiva, una reflexión jurídico-social inspiradora sobre uno de los retos más urgentes de nuestra sociedad: que ninguna persona quede excluida del mundo del trabajo por razón de su discapacidad. Su lectura, en suma, es no solo recomendable sino necesaria.

LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDAS EN ESPAÑA: UN COMPLEJO RÉGIMEN JURÍDICO PARA UN PROBLEMA SOCIAL COMPARTIDO

MARÍA JOSÉ MORILLAS JARILLO (DYKINSON, Madrid, 2025).
ISBN: 979-13-7006-753-3. N° de páginas: 290.

José Corberá Martínez

Profesor Titular de Derecho Mercantil

Universitat Politècnica de València, CEGEA

La obra que constituye el objeto de la recensión que ahora se presenta es la reciente monografía de la profesora **Morillas Jarillo** titulada *Las cooperativas de viviendas en España: un complejo régimen jurídico para un problema social compartido*, que fue publicada en el pasado año 2025 en la editorial Dykinson. Esta obra desarrolla un estudio de hondura del régimen jurídico de las cooperativas de vivienda en nuestro país del que trasluce la caracterización que la autora refleja en el subtítulo de la obra, en el que también se identifica el grave problema social que paliar a través de estas formas jurídicas. Esta monografía se suma a las recientes publicaciones que han visto la luz en los últimos años y que vislumbran en las cooperativas de viviendas, así como en otras instituciones propias de la economía social, una forma de afrontar el que, en la actualidad, constituye el principal problema de la sociedad española: el acceso a la vivienda, que se califica con acierto como un problema social.

Se revisan los principales aspectos de las cooperativas de viviendas sobre la base de la regulación nacional contenida en la Ley de Cooperativas, pero principalmente en atención a la normativa que sobre cada uno de los elementos analizados dispensan las diversas normativas sobre cooperativas de las Comunidades Autónomas. De esta forma, a la largo de once capítulos la autora aborda el régimen de las cooperativas de viviendas. La obra aborda, en primer lugar, la problemática social del acceso a la vivienda y aproxima a las cooperativas de vivienda como herramientas utilizadas por los poderes públicos para paliar esta problemática, pues como afirma la autora los poderes públicos han impulsado de varias maneras el movimiento cooperativo, con *“protección y fomento del que tradicionalmente se han beneficiado las cooperativas de*

viviendas, desde el momento en que atienden a la satisfacción de una de las necesidades primarias del ser humano”. Es por ello por lo que no deba extrañar el reconocimiento del principio rector del artículo 47 de la Constitución Española en materia de promoción de las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Este capítulo prosigue con la descripción de la situación actual de las cooperativas de viviendas en España y el papel que desarrolla en este ámbito Confederación de Cooperativas de Viviendas y Rehabilitación de España en particular en lo concerniente a la gestión del Registro de Demandantes de Vivienda en Cooperativa (RDS).

Por su parte, el segundo capítulo repasa el concepto, la clasificación y las clases de las cooperativas de viviendas, para lo que se parte de las dos formas principales de construcción de viviendas, locales y otras edificaciones en atención al objeto social, pues dicha aspiración se podrá lograr bien a través de la constitución por los profesionales de la construcción de una cooperativa que se suele denominar “cooperativa de construcción”, que, en esencia, es una forma de cooperación industrial en la que son dichos profesionales los socios, pero que construyen para terceros y que se calificará como una cooperativa de trabajo asociado, o bien mediante las cooperativas constituidas por las personas necesitadas de vivienda, u otras edificaciones, que contratará a los profesionales necesarios para construirla, en la que, por lo tanto, son los socios los destinatarios del objeto producido, que es aquel tipo que el legislador suele contemplar como cooperativa vivienda y que se suele regular en las normativas como una de las cooperativas de primer grado. Como aprecia la autora, *“(l)as cooperativas de viviendas son, en definitiva, una clase especial de sociedad cooperativa que agrupa a personas físicas y a ciertas personas jurídicas, a las que procura viviendas, despachos, locales, aparcamientos u otros inmuebles; a precio de coste, aña den algunas de las leyes”*, si bien su actividad representada en su objeto social puede ser mucho más amplio y abarcar actividades que contemplan entre otras, la construcción o rehabilitación de viviendas, locales, aparcamientos, edificaciones o instalaciones complementarias (trasteros, por ejemplo), hasta el desempeño de las funciones de administrador de las comunidades de propietarios, pasando por la creación y el suministro de servicios complementarios y la conservación o administración de viviendas, locales y elementos comunes. Es por ello que la tradicional finalidad de las cooperativas de viviendas centrada en la *“construcción de casas exclusivamente para sus socios, a fin de proporcionar les un hogar digno, higiénico y económico”* del artículo 41 de la Ley de Cooperación de 1942, se ha ido ampliando progresivamente en diversos ámbitos, lo que se aprecia, tanto desde una perspectiva objetiva como subjetiva. Con todo, sin perjuicio de las diversas modalidades específicas de cooperativas en este contexto, se expresa la formulación doctrinal de la que se deducen las cooperativas de adquirentes de viviendas,

las cooperativas de usuarios de vivienda, cooperativas de rehabilitación de viviendas y cooperativas de urbanizaciones.

El tercer capítulo expone la regulación de las cooperativas de viviendas, para lo que parte de la revisión de los antecedentes desde la Ley de 12 de junio de 1911 relativa a la construcción de casas baratas, hasta la posterior Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas, que las mencionaba como una de las clases especiales en su artículo 116.1 y les dedicaba los artículos 129 a 132. Posteriormente, se describe la situación actual caracterizadas por la asunción y desarrollo de las competencias en materia de cooperativas por las Comunidades Autónomas, lo que conlleva la promulgación de diversas leyes autonómicas en las que se encuentra una regulación especial sobre cooperativa de viviendas y que, en lo no previsto, se regirán por la regulación cooperativa de carácter general en todo aquello que resulte de aplicación. Además del análisis de la regulación vigente sobre cooperativas de viviendas, se analiza la legislación sectorial o especial como las referentes a la vivienda en general o a la vivienda colaborativa dada la relación que tejen algunas normativas con las cooperativas. Asimismo, se mencionan los aspectos más relevantes de la fiscalidad de las cooperativas de viviendas.

Por su parte, el capítulo cuarto presta atención a las especialidades en el procedimiento de constitución, que se produce, como es sabido mediante inscripción en el Registro de Cooperativas (estatal o autonómico), y que determina la adquisición por la sociedad de su personalidad jurídica. En concreto, ahonda en aspectos como son el número de socios, dada la disparidad en el número establecido como regla general para las cooperativas de primer grado con el que establecen algunas normativas autonómicas que relacionan el número mínimo de socios con un porcentaje de las viviendas promovidas por la entidad, lo que ha merecido crítica, toda vez que esta regla especial dificulta la constitución de cooperativas de viviendas. Este capítulo también incide en las menciones estatutarias y, en su caso, cuando existan secciones, promociones o fases, en las numerosas especialidades como se observa, por ejemplo, con respecto a las denominadas “normas de promoción” que deben definirse antes de que los socios adscritos ingresen cantidad alguna y para las que establecen un contenido mínimo necesario como se aprecia con respecto a la normativa cooperativa de Castilla-La Mancha.

Cabe destacar el minucioso análisis que la autora desarrolla con respecto al estatuto jurídico del cooperativista de vivienda desarrollado en el capítulo quinto, el más extenso de la obra objeto de revisión. Con una acertada sistemática, se aproximan los diversos aspectos configuradores del estatuto de cooperativista de vivienda. En primer lugar, se expresan los requisitos para adquirir esta condición, en atención a las diversas normativas autonómicas y a los pronunciamientos judiciales de interés en

esta materia, como es de ver con respecto a la SAP de Burgos de 7 de febrero de 2012 en la que se apreció que el incumplimiento de estos requisitos subjetivos no impide al socio indebidamente admitido como tal solicitar su baja y obtener el reembolso de sus aportaciones en el momento en el que sea sustituido por otro socio. Posteriormente, se exponen las características definitorias de los socios simultáneos, los expectantes, los socios no adscritos a ninguna promoción y los aspirantes de socios como clases especiales de socios, puesto que como se expresa en este punto, *“(l)os ad-jetivos que acompañan a la palabra «socio» determinan la existencia de clases especiales”* más allá de las categorías habituales contempladas en las leyes de cooperativas. El núcleo duro de este capítulo se observa en el estudio de los derechos y obligaciones de los socios. En relación con los derechos se incide en la atribución de Derechos económicos y políticos a los socios de la cooperativas de viviendas, conforme se ha reconocido en reiteradamente en la jurisprudencia, entre otras en la SSTS de 21 de octubre de 1982 y de 11 de abril de 1987. De esta forma, como sintetiza la autora, *“(e)n las cooperativas de viviendas, el principio de igualdad no impide que, cuanto mayor sean las aportaciones del socio, más derechos tenga reconocidos, pero exige que, en cuanto a la determinación del precio de la vivienda, a todos los socios se les apliquen las mismas normas e idénticos criterios”*. En el desarrollo del derecho sobre la vivienda, local o edificación y sus límites se analiza el derecho a la adjudicación de la propiedad de la vivienda, local o construcción y se llama la atención sobre el hecho de que, pese a la indudable importancia y de la litigiosidad de esta materia, son muy pocas las leyes que tratan de las reglas y preferencias para la adjudicación a los socios de la propiedad de las viviendas, locales, edificaciones e instalaciones complementarias (entre las que se encuentran las normativas de Castilla León y la Comunidad de Madrid). Se analiza con profusión de cita normativa el derecho de uso y disfrute, así como otros aspectos como las garantías sobre las cantidades entregadas a cuenta.

El capítulo quinto aproxima también los principales aspectos de los regímenes de transmisión de los derechos del socio, para lo que parte de la consideración de que la mayoría de las leyes establecen la necesidad de poner esos derechos a disposición de la cooperativa, para ofrecerlos a los solicitantes de admisión como socios por orden de antigüedad o a los socios que corresponda. Posteriormente, se describe el régimen de las cooperativas de cesión de uso, dado que el régimen de transmisión de derechos es especial. Con todo, es el estudio de los deberes y obligaciones de los socios la materia desarrollada con mayor amplitud. En este contexto, se analiza el régimen de las aportaciones a cuenta de la construcción que se configura como obligación de los socios, así como las obligaciones económicas de los socios en cooperativas de viviendas en cesión de uso, a pesar de las escasas referencias legales a esta materia. Tras la revisión de los derechos y de las obligaciones se aproxima el régimen de responsabilidad de

los socios. En este ámbito, como norma general, las leyes de cooperativas establecen que el socio no responde de las deudas de la sociedad, sino que *“arriesga lo que aportó o se comprometió a aportar a la sociedad”*. Sin embargo, algunos cuerpos normativos establecen un régimen general diferente, como es de ver, entre otros, en la normativa cooperativa de Castilla-La Mancha, toda vez que establece que los socios no responderán personalmente de las deudas sociales y que su responsabilidad se limita solo al importe de las participaciones sociales que hubiera suscrito, estuvieran o no desembolsadas. Sin embargo, a continuación añade que *“responderán ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones contraídas por su participación en la actividad cooperativizada, salvo en el supuesto de imputación máxima de pérdidas”*. Es de interés subrayar el análisis jurisprudencial acometido en relación con el incremento del coste de la construcción, del que se concluye que *“ha de repercutirse necesariamente en cada uno de los socios adjudicatarios, de la misma manera que se haría con las variaciones a la baja”*. También cabe destacar la revisión de las posturas de las principales voces de la doctrina científica. Finalmente, el capítulo quinto completa el análisis del estatuto jurídico del socio de la cooperativa de viviendas con el estudio de la salida del socio, bien sea a través de la baja, bien como consecuencia de aplicación de normas disciplinarias que conlleven la expulsión del socio.

El capítulo sexto estudia las especialidades de los órganos sociales de las cooperativa de viviendas, con mayor detenimiento con respecto al órgano de administración dada la importancia de las especialidades que presenta y la importancia del gestor de cooperativas. Por su parte, el capítulo séptimo aproxima el régimen económico de las cooperativas de viviendas, para lo que se presta atención a las especialidades de las cooperativas con fases o promociones, las aportaciones al capital social y a la dotación de los fondos, aspecto este último reflejado en algunas leyes para la dotación de los fondos obligatorios, en los supuestos de operaciones con terceros y de transmisión de inmuebles en régimen de cesión de uso. Asimismo, la obra despliega un notable estudio de la regulación establecida en las diversas normativas autonómicas en materia de documentación social, contabilidad y auditoría en el capítulo octavo, de algunos concursales en el capítulo noveno y de las *“mutaciones estructurales”*, así como en materia de disolución y extinción de las cooperativa de viviendas en el capítulo décimo.

Finalmente, en el capítulo undécimo de la obra se destilan un conjunto de conclusiones con cariz crítico, con respecto a la regulación del derecho a la vivienda, que ponen de manifiesto la necesidad de ir más allá del reconocimiento de derechos formal, pues como expresa la autora *“(e)l simple o mero reconocimiento del derecho a la vivienda puede quedar vacío de contenido; y lo está en ocasiones. Hay que ir más allá, como los propios textos internacionales constatan e incluso imponen”*, y, en el que

se expresa, asimismo, la necesidad de tomar en consideración a las cooperativas de viviendas, toda vez que pueden formar parte de la solución que permita la efectividad de aquel derecho. No obstante, se aprecia el riesgo que para tal fin puede suponer la existencia de una legislación compleja que supone una barrera de entrada capaz de disuadir o desincentivar el recurso a la fórmula de las cooperativas de viviendas, puesto que la complejidad y la disparidad normativa se evidencia en aspectos clave como los referentes a la constitución de cooperativas de viviendas o la protección de las aportaciones, entre otros. Es por ello que la autora propone el fomento de una legislación adecuada orientada hacia una armonización de este régimen y del cooperativas, especialmente, de aquellos ámbitos que han presentado un mayor nivel de litigiosidad, a lo que se debería acompañar la reflexión sobre el régimen fiscal.

La monografía *Las cooperativas de viviendas en España: un complejo régimen jurídico para un problema social compartido* constituye un nuevo y decidido paso en el estudio de este tipo de cooperativas, a través de la exposición de los principales aspectos de su regulación que, en la actualidad, está formada por la normativa nacional y, fundamentalmente, por las previsiones autonómicas que conforman un régimen complejo que puede ser capaz de disuadir el acceso a este mecanismo. Se trata de una obra que aporta claridad y certeza sobre los principales aspectos jurídicos de las cooperativas de viviendas, que seguro se convertirá en una de las obras de referencia en la materia, tanto para los estudiosos de las cooperativas de viviendas como para los operadores del sector. Cabe destacar el carácter oportuno de la misma y su enfoque certero, máxime dada la urgencia de la problemática sobre el acceso a la vivienda y la idoneidad de las soluciones que ofrecen las cooperativas para paliar dicha problemática, a partir de las cooperativas de viviendas, lo que requiere de estudios como el que es objeto de recensión que, de una forma accesible al tiempo que rigurosa, aproximen los principales aspectos jurídicos de estas instituciones y de los principales aspectos de mejora.

CRÓNICA DE JURISPRUDENCIA ENERO – JUNIO 2026

Rafael Lara González

Legitimación activa de las cooperativas de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico. A propósito de las sentencias 316/2026 y 317/2026, de 26 de febrero, de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo (pleno)

Antonio José Macías Ruano – Daniel Hernández Cáceres

Derecho cooperativo, sociedades agrarias de transformación y otras entidades de la economía social

M^a José Puyalto Franco – Anna García Companys

Sector financiero en la Economía Social. Enero 2026 – mayo 2026

Fernando Hernández Guijarro

Derecho financiero y tributario

Eduardo E. Taléns Visconti – José Manuel López Jiménez

Derecho laboral. Enero 2026 – junio 2026

LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LAS COOPERATIVAS DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DE ÁMBITO SUPRAAUTONÓMICO

A PROPÓSITO DE LAS SENTENCIAS 316/2026 Y 317/2026, DE 26 DE FEBRERO, DE LA SALA DE LO CIVIL DEL TRIBUNAL SUPREMO (PLENO)¹

Rafael Lara González

Catedrático de Derecho Mercantil

Universidad Pública de Navarra

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0671-9908>

1. Cooperativas de consumidores y usuarios: la defensa de los derechos de sus socios, en particular, y de los consumidores y usuarios, en general

Las cooperativas de consumidores y usuarios se hallan configuradas en nuestras respectivas leyes como entidades de objeto plural, toda vez que no solo están destinadas al suministro de bienes y servicios adquiridos a terceros o producidos por sí mismas, para uso o consumo de los socios y de quienes con ellos conviven, sino que también están llamadas a la educación, formación y defensa de los derechos de sus socios, en particular, y de los consumidores y usuarios, en general².

1. Este trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto PID2024-160119NB-I00 financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FEDER, UE. Dicho proyecto lleva por título “El socio ante la sociedad cooperativa: análisis del equilibrio inestable de las diversas dimensiones jurídicas que concurren en una misma persona”.

2. Por todos, véase el artículo 88.1 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas. Además, en alguna ley autonómica las cooperativas de consumidores y usuarios son expresamente consideradas como asociaciones de consumidores y usuarios a los efectos de su normativa específica. Así, confróntese el artículo 119.4 de la Ley 6/2013, de 6 de noviembre, de Cooperativas de Cantabria. Y, por el contrario, tanto en el Decreto Legislativo 2/2014, de 29 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de Aragón (art. 82) como en la Ley Foral 14/2006, de 11 diciembre, de Cooperativas de Navarra (art. 69), nada se dispone sobre la educación, formación y defensa de los derechos de sus socios, en particular, y de los consumidores y usuarios, en general. Con respecto a la doctrina sobre este tipo de cooperativas, repárese en Paniagua Zurera, Manuel (2019). Cooperativas de consumidores y usuarios. En Juan Ignacio Peinado Gracia (Dir.), *Tratado de Derecho de Sociedades Cooperativas*. Tomo II. (pp. 1355-1415). 2ª ed. Tirant

En coherencia, el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, *ex* artículo 23, dispone también la naturaleza de asociaciones de consumidores y usuarios a las entidades constituidas por consumidores con arreglo a la legislación de cooperativas³, que respeten los requisitos básicos exigidos en dicha norma y entre cuyos fines figure, necesariamente, la educación y formación de sus socios⁴, y estén obligadas a constituir un fondo con tal objeto, según su legislación específica.

La equiparación de las cooperativas de consumidores y usuarios a las asociaciones de consumidores y usuarios encuentra explicación en el dato histórico de que, en su origen, las cooperativas de consumidores, en la medida en que eran organizaciones de consumidores, han desarrollado un papel en el movimiento de defensa de los intereses de los consumidores⁵.

Respecto del régimen de legitimación para el ejercicio de acciones judiciales y correspondiente actuación procesal de las asociaciones y de las cooperativas de consumidores y usuarios ante los tribunales de justicia, se establece en el artículo 24 del mencionado Real Decreto Legislativo 1/2007 que, por un lado, las asociaciones de consumidores y usuarios constituidas conforme a lo previsto en la misma y en la normativa autonómica que les resulte de aplicación, son las únicas legitimadas para

lo Blanch. Valencia; y, desde otra perspectiva, Trujillo Díaz, Iván Jesús (2000). *Cooperativas de Consumo y Cooperativas de Producción*, Aranzadi, Elcano. En el marco de la derogada Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas, consúltese Vicent Chuliá, Francisco y Paz Canalejo, Narciso (1994). De las cooperativas de consumidores y usuarios. Artículos 127 y 128. En Fernando Sánchez Calero y Manuel Albaladejo (Dir.), *Comentarios al Código de Comercio y Legislación Mercantil especial: Tomo XX. Ley General de Cooperativas*. Vol. 3º (pp. 658-675). Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid.

3. Hoy, las diecisiete Comunidades Autónomas que configuran el Reino de España cuentan con su propia legislación sobre la materia, por lo que la ley estatal de cooperativas solo será de aplicación supletoria (art. 149.3 *in fine* Constitución), además de ser aplicable a estas entidades que realicen principalmente su actividad cooperativizada en las ciudades de Ceuta y Melilla, así como en las que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades Autónomas (art. 2 Ley 27/1999). *Vid.* Lara González, Rafael y Pérez Moriones, Aránzazu (Coords.) (2026). *Cooperativas y ordenamiento complejo. La norma como acción de fomento del cooperativismo*, Civitas, Las Rozas, *passim*. La legislación cooperativa autonómica, en efecto, ha experimentado un muy notable desarrollo, generando un ecosistema local y regional que ha de dialogar jurídicamente con la norma legal que opera como supletoria a nivel estatal.

4. Las cooperativas que limiten su actuación a un ámbito autonómico y queden sometidas precisamente a esa legislación serán consideradas, por consiguiente, como asociaciones de consumidores y usuarios en ese específico territorio cuando cumplan los requisitos exigidos por la legislación autonómica de protección al consumidor.

5. *Sic* Parra Lucán, María Ángeles (2011). Artículo 23: Comentario. En Sergio Cámara Lapuente (Dir.), *Comentarios a las Normas de Protección de los Consumidores: Texto refundido (RDL 1/2007) y otras leyes y reglamentos vigentes en España y en la Unión Europea* (pp. 298-304). Colex. Madrid.

actuar en nombre y representación de los intereses generales de los consumidores y usuarios; y que, por otro, las asociaciones o cooperativas que no reúnan los requisitos exigidos en la citada norma estatal o en la normativa autonómica que les resulte de aplicación, sólo podrán representar los intereses de sus asociados o de la asociación, pero no los intereses generales, colectivos o difusos, de los consumidores⁶.

No obstante, el propio Texto Refundido de la Ley para la Defensa de los Consumidores y Usuarios cuenta con otro precepto, el 37, que recoge derechos de las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico, exigiendo para ello que estén legalmente constituidas e inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios (REACU). Entre dichos derechos se halla en la letra c) el de representar, como asociación de consumidores y usuarios, a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones en defensa de los mismos, de la asociación o de los intereses generales, colectivos o difusos, de los consumidores y usuarios⁷.

Prima facie cabe apreciar, aparentemente, una falta de correspondencia entre lo dispuesto en ambos artículos. Y es en este contexto interpretativo donde se sitúan las recientes sentencias 316/2026⁸ y 317/2026⁹, ambas de 26 de febrero, de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo (Pleno), cuyo contenido exponemos seguidamente.

6. Sin olvidar tampoco que, a efectos de lo previsto en el artículo 11.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, tendrán la consideración legal de asociaciones de consumidores y usuarios representativas las que formen parte del Consejo de Consumidores y Usuarios, salvo que el ámbito territorial del conflicto afecte fundamentalmente a una comunidad autónoma, en cuyo caso se estará a su legislación específica. *Vid.* Gutiérrez de Cabiedes, Pablo (2011). Artículo 24: Comentario. En Sergio Cámara Lapuente (Dir.), *Comentarios a las Normas de Protección de los Consumidores: Texto refundido (RDL 1/2007) y otras leyes y reglamentos vigentes en España y en la Unión Europea* (pp. 305-324). Colex. Madrid. Cfr. también Marín López, Juan José (2015a). Título II. Capítulo I. Régimen jurídico básico de las asociaciones de consumidores y usuarios (arts. 22 a 26). En Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano (Coord.), *Comentario al texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias* (pp. 309-415). 2ª ed. Aranzadi. Cizur Menor; así como Pérez Velázquez, Juan Pablo (2022). Artículo 24. Legitimación de las asociaciones de consumidores y usuarios: Comentario. En Ana Cañizares Laso (Dir.), *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Consumidores y Usuarios*. Tomo I. (pp. 417-429). Tirant lo Blanch. Valencia.

7. *Vid.* Parra Lucán, María Ángeles (2011). Artículo 37: Comentario. En Sergio Cámara Lapuente (Dir.), *Comentarios a las Normas de Protección de los Consumidores: Texto refundido (RDL 1/2007) y otras leyes y reglamentos vigentes en España y en la Unión Europea* (pp. 347-352). Colex. Madrid; Marín López, Juan José (2015a). Título II. Capítulo IV. Representación y consulta (arts. 37 a 39). En Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano (Coord.), *Comentario al texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias* (pp. 491-532). 2ª ed. Aranzadi. Cizur Menor; y López de la Cruz, Laura (2022). Artículo 37. Derechos de las asociaciones de consumidores y usuarios: Comentario. En Ana Cañizares Laso (Dir.), *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Consumidores y Usuarios*. Tomo I. (pp. 521-531). Tirant lo Blanch. Valencia.

8. Roj: STS 743/2026 – ECLI:ES:2026:743.

9. Roj: STS 744/2026 – ECLI:ES:2026:744.

2. Elementos fácticos necesarios e *iter* procesal en primera y segunda instancia

Una sociedad cooperativa de consumidores y usuarios, inscrita en el Registro Estatal de Sociedades Cooperativas, interpuso dos demandas, en defensa de cuatro de sus asociados, contra sendas entidades bancarias, no hallándose en ese momento, sin embargo, inscrita también la cooperativa en el Registro Estatal de Consumidores y Usuarios.

En las demandas que principiaron los respectivos procedimientos, la cooperativa, en defensa de sus asociados, ejercitó frente a las entidades crediticias acciones de nulidad por el carácter abusivo de determinadas cláusulas contenidas en los correspondientes contratos de préstamo hipotecario que, en su día, habían sido suscritos por las personas asociadas con aquéllas. Por su parte, las entidades bancarias se opusieron por los motivos de fondo que consideraron entonces oportunos (*v.gr.* ausencia de abusividad o carencia sobrevenida de objeto).

Las sentencias de primera instancia desestimaron las respectivas demandas, al apreciar, de oficio, la falta de legitimación activa de la cooperativa.

Para ello, reconocieron que la entidad demandante era una cooperativa de ámbito nacional inscrita en el Registro de Cooperativas, así como que una cooperativa podía considerarse una asociación de consumidores y usuarios, conforme a lo previsto en el artículo 23.1.II del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007.

No obstante, entendieron que la catalogación como asociación de consumidores y usuarios correspondía a la autoridad administrativa en un procedimiento que culminara con la inscripción en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios (REACU), lo cual estimaron necesario para que una asociación de consumidores pudiera representar a los asociados y ejercer las acciones en su defensa, así como las acciones en defensa de los intereses generales, colectivos o difusos, de los consumidores y usuarios, conforme a lo señalado en el artículo 37 del texto legal aludido.

En definitiva, se concluyó en ambas resoluciones del primer grado jurisdiccional que, al no haber acreditado la demandante su condición de asociación de consumidores y usuarios por no estar inscrita en el REACU, la cooperativa carecía de legitimación activa conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Las sentencias de primera instancia fueron recurridas en apelación por la cooperativa demandante, en esencia, sobre la base de lo previsto en el artículo 24 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, al alegar que las asociaciones o cooperativas que no reuniesen los requisitos exigidos

en la mencionada norma o los dispuestos en la normativa autonómica que fuera de aplicación, no podrían representar los intereses generales, colectivos o difusos de los consumidores y usuarios, pero sí los intereses de sus asociados.

Ambos recursos fueron desestimados por la Audiencia Provincial competente¹⁰. El órgano jurisdiccional colegiado consideró que el artículo 37 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios reconoce los derechos que enumera a las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas e inscritas en el REACU, y los preceptos contenidos igualmente en la propia norma de rango legal, en concreto, el artículo 24, no debían ser interpretados de forma aislada. Expresamente vino a razonar del siguiente modo:

(...) para que pueda reconocérsele el derecho de representación, consulta y participación en el régimen jurídico de las asociaciones de consumidores y usuarios, la ley exige el cumplimiento de unos requisitos básicos e indispensables cuyo cumplimiento garantiza la inscripción. El artículo 33.2 exige el cumplimiento de tales requisitos como condición indispensable para acceder a la inscripción en el Registro Estatal de Asociaciones y Usuarios que se gestiona en el Instituto Nacional de Consumo, ello viene referido a los requisitos exigidos en los capítulos I y II de la Ley. Con ello entiende este Tribunal que, siendo la inscripción referida la garantía de la legal constitución de la asociación, su falta impide reconocer que una cooperativa de consumidores y usuarios inscrita en el Registro de Cooperativas, con ámbito estatal, esté legalmente constituida en los términos previstos en la LGDCU y como consecuencia no puede reconocérsele los derechos que les corresponden a éstas según el TITULO II; es decir, los referidos en el art. 37.

El anterior argumento no es riguroso sino preciso, a la luz del art. 34 de la LGDCU, pues establece la obligación de control del cumplimiento y mantenimiento de los requisitos exigidos en el TITULO II, que atribuye al Instituto Nacional de Consumo, mediante petición de documentación, tanto a las asociaciones constituidas como a las que lo hayan solicitado y previsión de auditorías de cuentas. Revelando el rigor legal, con que se concibe el cumplimiento de los requisitos necesarios para la constitución legal.

Especialmente revelador sobre el alcance del requisito de la inscripción, es el art. 35, al prever en su párrafo segundo como consecuencia de la exclusión del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, la pérdida de tal condición, en todo caso, y por un periodo no inferior a cinco años, sin perjuicio de su personalidad jurídica con arreglo a la legislación general de asociaciones o cooperativas.

10. Roj: SAP TE 81/2022 - ECLI:ES:APTE:2022:81 y Roj: SAP TE 73/2022 - ECLI:ES:APTE:2022:73.

De lo anterior se desprende que es procedente la aplicación del art. 37 c) de la LGDCU, y por tanto no puede reconocerse a la entidad demandante, por no haber acreditado su inscripción en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, la representación como asociación de Consumidores y Usuarios, de sus asociados para ejercer las acciones correspondientes en defensa de la asociación, de los asociados o de los intereses generales, colectivos o difusos de los consumidores o usuarios; sin que el art. 24 de la LGDCU, pueda servir de objeción.

La cooperativa de consumidores y usuarios interpuso frente a las sentencias de la segunda instancia jurisdiccional sendos recursos extraordinarios por infracción procesal, que fueron articulados en tres motivos¹¹, y un recurso de casación sobre la base de un solo motivo, siendo objeto de admisión a trámite¹² y posteriormente estimados por las sentencias de pleno.

11. El motivo primero denuncia, al amparo del apartado 1 del ordinal 2º del artículo 469 de la LEC -en la redacción aplicable al caso-, la «vulneración del artículo 11.1 de la LEC al infringir normas legales que rigen los actos y garantías del proceso cuando la infracción determinare la nulidad conforme a la ley o hubiere podido producir indefensión». Al desarrollar el motivo el recurrente invoca la aplicación al caso de la doctrina de las sentencias del Tribunal Constitucional 219/2005, de 12 de septiembre, y 217/2007, de 8 de octubre, y la sentencia de la sala primera del propio Tribunal Supremo 623/2014, de 18 de noviembre. Aduce que en su condición de cooperativa de consumidores y usuarios defiende los intereses de unos asociados en un pleito que guarda relación directa con productos o servicios de uso o consumo común. El motivo segundo, al amparo del apartado 1 del ordinal 2º del artículo 469 de la LEC -en la redacción aplicable al caso-, denuncia la «vulneración del artículo 24.1 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias al infringir normas legales que rigen los actos y garantías del proceso cuando la infracción determinare la nulidad conforme a la ley o hubiere podido producir indefensión». En el desarrollo del motivo alega que el artículo 37 c) TRLGDCU, aplicado en las sentencias de primera y segunda instancia, recoge una serie de facultades de las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico que se encuentren inscritas en el REACU, pero la inscripción en el citado registro no tiene un carácter constitutivo. Por ello, los derechos que reconoce no son exclusivos de las asociaciones inscritas en dicho registro. Del juego de los arts. 24 y 37 LGDCU se infiere que para el ejercicio de los derechos en defensa de los intereses colectivos de los consumidores se exige la inscripción en el registro. Pero para la defensa de los derechos de la asociación o de sus asociados, las asociaciones de consumidores y usuarios ostentan la legitimación, aunque incumplan alguno de los requisitos legales, como puede ser la inscripción en el REACU. El Tribunal Supremo en las resoluciones objeto de exposición resuelve de forma conjunta ambos motivos del recurso extraordinario por infracción procesal, porque mediante la invocación de preceptos diversos, plantean una misma cuestión: la legitimación activa de una asociación o cooperativa legalmente constituida no inscrita en el REACU para el ejercicio de las acciones en defensa de los derechos e intereses individuales de sus asociados que son consumidores y usuarios. Y recuerda que ya ha advertido, entre otras muchas, en las sentencias de pleno 644/2018, de 20 de noviembre, y 790/2024, de 4 de junio, y en la más reciente sentencia 1490/2025, de 27 de octubre, la denuncia de la infracción de las normas legales sobre legitimación activa o pasiva, en la medida en que priva del derecho a la tutela judicial efectiva con la consiguiente indefensión, puede plantearse tanto por el recurso de casación, como también por el de infracción procesal.

12. Roj: AT/ 3329/2024 - ECLI:ES:TS:2024:3329A y Roj: AT/ 2698/2024 - ECLI:ES:TS:2024:2698A.

3. Legitimación activa de una asociación o cooperativa legalmente constituida no inscrita en el REACU para el ejercicio de las acciones en defensa de los derechos e intereses individuales de sus asociados que son consumidores y usuarios

3.1. La remisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea al Derecho interno

Nuestro Tribunal Supremo comienza sus resoluciones poniendo de relieve la remisión que el TJUE hace a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros en materia de legitimación de las asociaciones para la defensa de los intereses individuales.

Así, la STJUE de 20 de septiembre de 2018, EOS KSI Slovensko (C-448/17) que reitera la doctrina del TJUE en la sentencia de 27 de febrero de 2014, Pohotovost (C-470/12), señala que «el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 93/13 obliga a los Estados miembros a velar por que existan medios adecuados y eficaces para que cese el uso de cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. Del artículo 7, apartado 2, de esta Directiva se desprende que estos medios deben permitir que las personas y organizaciones que tengan un interés legítimo en la protección de los consumidores puedan acudir a los órganos judiciales con el fin de que estos determinen si ciertas cláusulas redactadas con vistas a una utilización general tienen carácter abusivo, y con el fin de lograr, en su caso, su prohibición». No obstante, advierte que ni la Directiva 93/13 ni las Directivas que la sucedieron, que completan el régimen normativo de protección de los consumidores, «contienen disposición alguna que regule el papel que pueden o deben desempeñar las asociaciones para la defensa de los consumidores en el marco de litigios individuales que afecten a un consumidor.

Así pues, la Directiva 93/13 no regula la cuestión de si tales asociaciones deben tener legitimación para intervenir en apoyo de los consumidores en el marco de tales litigios individuales». De ello infiere que, «al no existir normativa de la Unión en lo que respecta a la posibilidad de que las asociaciones para la defensa de los consumidores intervengan en litigios individuales que afecten a un consumidor, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro establecer tales normas, en virtud del principio de la autonomía procesal, siempre y cuando estas normas no sean menos favorables que las que regulan situaciones similares sometidas al Derecho interno (principio de equivalencia) y no hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión (principio de efectividad)».

Sobre el principio de equivalencia, el TJUE precisa que su cumplimiento «exige la aplicación indiferenciada de normas nacionales a los procedimientos basados en el Derecho de la Unión y a los basados en el Derecho nacional (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de octubre de 2016, Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, apartado 30)». Este principio «debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que somete la intervención de las asociaciones de consumidores en los litigios incluidos en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión a condiciones menos favorables que las aplicables en caso de litigios incluidos exclusivamente en el ámbito de aplicación del Derecho interno».

Y sobre el principio de efectividad, razona que «el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el hecho de no admitir la intervención de una asociación para la defensa de los consumidores en un procedimiento en el que sea parte un consumidor no afecta al derecho de dicha asociación a una tutela judicial efectiva para la defensa de sus derechos como asociación de este tipo, en particular, su derecho a ejercer acciones colectivas reconocido por el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 93/13. Asimismo, es preciso añadir que, con arreglo a la normativa nacional controvertida en el litigio principal, una asociación puede representar directamente a un consumidor en cualquier procedimiento, incluso de ejecución, en virtud de un mandato conferido por este».

Incluso constata que el TJUE, en la posterior sentencia de 16 de enero de 2025 (C-346/23, *Auge*), a propósito del artículo 52.2 de la hoy derogada Directiva 2004/39, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros, que obliga a los Estados miembros a establecer mecanismos procesales destinados a proteger los intereses de los consumidores, advierte que «les permite, de conformidad con sus respectivas tradiciones jurídicas, configurar esos mecanismos procesales, en particular reconociendo a las organizaciones de consumidores legitimación activa para proteger los intereses individuales de sus miembros», y que «la formulación amplia de dicha disposición permite deducir que los Estados miembros tienen libertad para determinar los organismos que disponen de legitimación activa en interés de los consumidores, la naturaleza individual o colectiva de los intereses que pueden defender esos organismos, así como el régimen procesal con arreglo al cual los citados organismos deben actuar en defensa de tales intereses».

3.2. La legitimación de las asociaciones de consumidores y usuarios: regulación, doctrina constitucional y jurisprudencia

A continuación, el Tribunal Supremo se centra en el análisis de los artículos 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como del artículo 11.1 de la Ley de En-

juiciamiento Civil, presentando la interpretación que de hecho se ha realizado en la doctrina constitucional y en la jurisprudencia de la propia sala.

En efecto, conforme al artículo 7.3 de la LOPJ, «(l)os jueces y las juezas protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones, organizaciones sindicales y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción». Con base en lo dispuesto en dicho precepto -en la redacción entonces vigente-, la sentencia del Tribunal Constitucional 90/2001, de 2 de abril, declaró que una asociación «podría defender en el proceso los derechos e intereses de cada uno de sus asociados», aunque no se refería específicamente a una asociación de consumidores y usuarios.

Por su parte, el artículo 11.1 de la LEC dispone que «[s]in perjuicio de la legitimación individual de los perjudicados, las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas estarán legitimadas para defender en juicio los derechos e intereses de sus asociados y los de la asociación, así como los intereses generales de los consumidores y usuarios». Y sobre esta disposición, recuerda nuestro Alto Tribunal que ha tenido la ocasión de pronunciarse en la sentencia 656/2018, de 21 de noviembre, en el sentido de reconocer que se trata de una legitimación especial, destinada a facilitar la defensa de los intereses de los consumidores. En principio, bajo el régimen general del artículo 10 de la LEC, la condición de parte legítima se atribuye a quien comparezca y actúe en juicio como titular de la relación jurídica y objeto litigioso, sin perjuicio de los casos en que la Ley atribuya legitimación a una persona distinta del titular, como ocurre en el artículo 11.1¹³. En esa sentencia ya se advirtió que «(e) sta legitimación alcanza en todo caso al ejercicio de las acciones surgidas al amparo de la normativa protectora de consumidores y usuarios: esencialmente Ley General

13. Como pone de manifiesto Córdón, Faustino (2026). La legitimación de las asociaciones de consumidores para la defensa de los derechos de sus miembros, aunque no estén inscritas en el REACU, dentro de la triple dimensión de la legitimación de las asociaciones de consumidores que contempla el artículo 11.1 LEC, se encuentra la legitimación para la defensa de los derechos de sus miembros asociados o, con más precisión, para ejercitar, en nombre propio, la acción que compete a sus miembros asociados. En el mismo sentido se pronunciaba el artículo 20.1 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, derogada. La norma vigente (RDLeg. 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el TRLGDCU) no contiene un precepto semejante, limitándose a atribuir a las asociaciones legitimación para la «defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores, incluyendo su información, formación y educación, bien sea con carácter general, bien en relación con bienes o servicios determinados» (art. 23.1), y a poner el énfasis en que son las únicas que la tienen reconocida para la defensa de los intereses generales (art. 24.1). <https://ga-p.com/publicaciones/la-legitimacion-de-las-asociaciones-de-consumidores-para-la-defensa-de-los-derechos-de-sus-miembros-aunque-no-este-inscritas-en-el-reacu/>

de Defensa de Consumidores y Usuarios, y también otras normas que contemplan expresamente la protección del consumidor.

Además, (...) el Tribunal Constitucional ha interpretado que esta legitimación se extiende a otros casos en que las asociaciones de consumidores actúan en defensa de los intereses particulares de alguno de sus asociados, intereses como consumidores y usuarios que guardan relación directa con productos o servicios de uso común, ordinario y generalizado». También tuvimos en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional que interpreta estas normas en un sentido amplio y flexible, en concreto, en las sentencias 73/2004, de 22 de abril, y 219/2005, de 12 de septiembre. Ambas se refieren a dos casos en que se había denegado la legitimación a una asociación de consumidores para recurrir por vía contencioso-administrativa en representación de alguno de sus asociados.

El Tribunal Constitucional, en la segunda de ellas -que cita a la primera-, parte de la siguiente premisa: «(...) al conceder el art. 24.1 CE el derecho a la tutela judicial efectiva a todas las personas que son titulares de derechos e intereses legítimos está imponiendo a los órganos judiciales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes procesales utilicen al atribuir la legitimación activa para acceder a los procesos judiciales, resultando censurables aquellas apreciaciones judiciales de falta de legitimación que carezcan de base legal o supongan una interpretación arbitraria, irrazonable o excesivamente restrictiva de la disposición legal aplicable al caso contraria a la efectividad del derecho fundamental (por todas, STC 73/2004, de 22 de abril, FJ 3)».

A continuación, el Tribunal Constitucional explica esta doctrina respecto de la legitimación de las asociaciones de consumidores: «A esos efectos, y en el particular relativo a la legitimación activa de las asociaciones de consumidores, este Tribunal ha declarado, en primer lugar, que supone una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva negarles legitimación en los supuestos de actuación en representación y defensa de intereses concretos de sus asociados con base en que no defienden intereses propios sino de terceros, una vez constado que “por expresa previsión legal las asociaciones de consumidores y usuarios están legitimadas para representar a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones en defensa de los mismos, esto es, para representar y defender los derechos e intereses de sus asociados como intereses distintos de los de la propia asociación o de los intereses generales de los consumidores y usuarios (arts. 20.1 de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios; 16.1 Real Decreto 825/1990, de 22 de junio)” (STC 73/2004, FJ 5). En segundo lugar, que esta legitimación para actuar en defensa de los intereses de carácter personal de los afiliados puede quedar limitada, por el propio ámbito objetivo de la normativa en que está prevista, a que dichos intereses lo sean en su condición de

consumidores y usuarios. Y, por último, que no cabe negar dicha condición cuando por la naturaleza de la controversia de fondo suscitada se evidencie de una manera clara y suficiente que repercuta, directamente o por condicionar de manera relevante su comportamiento y decisiones, en los intereses como consumidores y usuarios de los particulares afectados (STC 73/2004, FJ 6)».

Esta doctrina fue reiterada por la posterior sentencia del Tribunal Constitucional 131/2009, de 1 de junio, también con ocasión de una denegación de la legitimación activa a una asociación de consumidores para interponer un recurso contencioso-administrativo. Insistió en que por expresa previsión legal del artículo 20.1 de la entonces vigente Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (en adelante, LGDCU), «las asociaciones de consumidores y usuarios están legitimadas “para representar a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones en defensa de los mismos”, esto es, para representar y defender los derechos e intereses de sus asociados como intereses distintos de los de la propia asociación o de los intereses generales de los consumidores y usuarios». Y concluyó que los autos que declararon la inadmisibilidad de los recursos contencioso-administrativos se fundaron «en una interpretación excesivamente restrictiva del requisito procesal de la legitimación activa» y que, por tanto, habían vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE).

También se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la sentencia 217/2007, de 8 de octubre, sobre la legitimación activa de las asociaciones de consumidores y usuarios para el ejercicio de acciones en defensa de intereses tanto colectivos o difusos como individuales de los consumidores, en relación con el derecho de asistencia jurídica gratuita, aunque bajo la regulación también de la LGDCU, en el sentido de corroborar que este derecho solo se reconocía en esa ley a las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente inscritas y registradas¹⁴.

14. El Tribunal Constitucional razonaba del siguiente modo: «(...) no puede dejar de recordarse que este Tribunal, al abordar el problema de la legitimación activa de las asociaciones de consumidores y usuarios para defender en un proceso los derechos e intereses de sus asociados, ha reconocido expresamente que esa legitimación se ostenta no sólo cuando la asociación ejerce acciones en defensa de los derechos o intereses generales, colectivos o difusos, de sus asociados, sino también cuando la asociación actúa en defensa de un asociado concreto, siempre que la controversia afecta a los derechos e intereses del asociado en su condición de consumidor o usuario (SSTC 73/2004, de 22 de abril, FFJJ 4 y 5; y 219/2005, de 12 de septiembre, FFJJ 2 y 3). Así pues, la legislación aplicable en el momento de dictarse la resolución judicial impugnada reconoce a las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente inscritas y registradas legitimación tanto para el ejercicio de acciones colectivas como individuales, teniendo asimismo reconocido en ambos supuestos el derecho a la asistencia jurídica gratuita cuando esas acciones en defensa de los derechos e intereses de sus asociados guarden relación directa con productos o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado, sin que vengan obligadas a acreditar que el asociado cuyos derechos o intereses defienden carecen de suficientes medios económicos propios para litigar. Lo expuesto, como es obvio, no excluye que, dentro de su legítima libertad

3.3. Las asociaciones de consumidores en el TRLGDCU y su inscripción en el REACU

Para la correcta interpretación de la legitimación que reconoce el artículo 11 de la LEC a las asociaciones de consumidores y usuarios «legalmente constituidas» para defender en juicio los derechos e intereses de sus asociados, el Tribunal Supremo en sus sentencias acude a la regulación de las mismas en el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Así, de una parte, su artículo 23.1 las define como «las organizaciones sin ánimo lucro que, constituidas conforme a lo previsto en la legislación sobre asociaciones y reuniendo los requisitos específicos exigidos en esta norma y sus normas de desarrollo y, en su caso, en la legislación autonómica que les resulte de aplicación, tengan como finalidad la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores, incluyendo su información, formación y educación, bien sea con carácter general, bien en relación con bienes o servicios determinados».

Y, de otra, artículo 23.2 incluye a las entidades constituidas por consumidores con arreglo a la legislación de cooperativas, que respeten los requisitos básicos exigidos en esta norma y entre cuyos fines figure, necesariamente, la educación y formación de sus socios, y estén obligadas a constituir un fondo con tal objeto, según su legislación específica.

Además, el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios prevé la inscripción de las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito en todo el territorio del Estado o superior al de una comunidad autónoma, en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, regulado en el artículo 33, cuyo apartado 1 dispone: «Las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito estatal y todas aquéllas que no desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito de una comunidad autónoma, deberán figurar inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios que se gestiona en el Instituto Nacional del Consumo. Tras su denominación, estas asociaciones de consumidores y usuarios indicarán su número de inscripción registral».

de configuración en la materia (STC 117/1998, de 2 de junio, FJ 6), el legislador pueda optar en el futuro por una regulación distinta del derecho a la asistencia jurídica gratuita de las asociaciones de consumidores y usuarios. En tal sentido, la reforma introducida en la Ley general para la defensa de los consumidores y los usuarios por la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora para la protección de los consumidores y usuarios, reconoce únicamente a las asociaciones de consumidores y usuarios de “ámbito supraautonómico”, legalmente constituidas e inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores, el derecho (en los términos que legal o reglamentariamente se determinen) a “disfrutar del derecho de asistencia jurídica gratuita en la forma prevista en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica” [art. 22.1 d) de la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y los usuarios].

Para acceder al registro, las asociaciones y cooperativas deberán cumplir los requisitos exigidos en los artículos 22 a 32 TRLGDC (art. 33.2 TRLGDCU). La constitucionalidad de la exigencia de la inscripción de las asociaciones de consumidores en un registro estatal, como señaló la sentencia del propio Tribunal Supremo 524/2014, de 13 de octubre -bajo la normativa de la LGDCU-, fue declarada por la sentencia del Tribunal Constitucional 15/1989, de 26 de enero -reiterada por la STC133/1992, de 2 de octubre-, según la cual «[l]a exigencia de la necesaria inscripción de las asociaciones de consumidores y usuarios en un libro-registro llevado en el Ministerio de Sanidad y Consumo no puede estimarse inconstitucional, dado que esa exigencia o carga se vincula directamente a la posibilidad de acceder a los beneficios que prevea la propia Ley y las disposiciones reglamentarias y concordantes». En el mismo sentido se ha pronunciado igualmente el Tribunal Supremo en la sentencia 473/2010, de 15 de julio.

Sin embargo, nuestro Alto Tribunal no lo había hecho sobre la cuestión planteada en los recursos de casación. En la sentencia 623/2014, de 18 de noviembre, que invocan los recurrentes, fue resuelto un supuesto distinto: una reclamación de cantidad formulada por la asociación de afectados frente a una constructora, en concepto de valor de uso por retraso en la entrega de los inmuebles objeto de construcción. La sentencia analizó la legitimación activa de la asociación de afectados. Solo se menciona el artículo 11 que regula la legitimación para la defensa de los derechos e intereses de consumidores y usuarios, conforme al TRLGDC, al exponer el motivo del recurso extraordinario por infracción procesal, que se desestima, pero en modo alguno constituye la *ratio decidendi*.

La sentencia 623/2014 contiene el siguiente razonamiento: «(...) la jurisprudencia de esta Sala reconoce a las asociaciones legalmente constituidas la posibilidad de ejercer las correspondientes acciones en defensa de sus asociados, admitiendo decididamente por la legitimación de los compradores que se agrupan para la defensa de sus intereses legítimos (SSTS 18 de mayo 1993, 20 de noviembre de 1996, 7 de noviembre 2003), tendencia que se ha reforzado aún más en la nueva LEC a través de sus artículos 6 y 11 y especialmente del artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en el que se acepta la legitimación fundamentalmente sobre la base del interés legítimo que el demandante pueda tener sobre lo que sea objeto del proceso (...)».

En los supuestos que dieron lugar a las sentencias 316/2026 y 317/2026 no se cuestiona que una asociación o cooperativa legalmente constituida que no esté inscrita en el REACU no ostenta la legitimación activa para el ejercicio de acciones en defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores. El propio Tribunal Supremo ya lo había declarado, en un caso en que era aplicable la LGDCU, en la sentencia 241/2013, de 9 de mayo: «el ejercicio de la acción de cesación contra

la utilización de condiciones generales de la contratación abusivas en los contratos celebrados con consumidores, no queda abierta a cualquier asociación que esté legalmente constituida, aunque en sus estatutos conste como finalidad la tutela de los intereses de consumidores y usuarios. Es preciso que la asociación, cuando es de ámbito supraautonómico -en el caso de autos no se cuestiona que la demandante tiene tal carácter-, esté inscrita en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios».

Y en igual sentido se había pronunciado la sala en la sentencia 328/2022, de 26 de abril -que cita la mencionada sentencia de pleno 241/2013, de 9 de mayo, y la sentencia 524/2014, de 13 octubre-: «si se trata de asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico, para estar legitimadas para el ejercicio de una acción de cesación en materia de cláusulas abusivas, deberán cumplir los requisitos establecidos en el título I TRLCU y, en concreto, estar inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios que se gestiona en el Instituto Nacional del Consumo».

Ahora bien, la cuestión controvertida en este caso es distinta, ahora se limita al reconocimiento de la legitimación activa de las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico, para el ejercicio de acciones en defensa de los derechos e intereses individuales de sus asociados -legitimación extraordinaria por representación-, cuando no constan inscritas en el REACU.

3.4. Los artículos 24 y 37 del TRLGDCU: su aparente discordancia

La cooperativa recurrente en casación funda su legitimación activa en el artículo 24 del TRLGDCU, que bajo la rúbrica «Legitimación de las asociaciones de consumidores y usuarios», establece en su apartado 1: «Las asociaciones de consumidores y usuarios constituidas conforme a lo previsto en este título y en la normativa autonómica que les resulte de aplicación, son las únicas legitimadas para actuar en nombre y representación de los intereses generales de los consumidores y usuarios. Las asociaciones o cooperativas que no reúnan los requisitos exigidos en este título o en la normativa autonómica que les resulte de aplicación, sólo podrán representar los intereses de sus asociados o de la asociación, pero no los intereses generales, colectivos o difusos, de los consumidores».

El artículo 24 de la TRLGDCU no puede ser interpretado de forma aislada, sino sistemáticamente con el resto de los preceptos y, más concretamente, a los efectos de la cuestión planteada en los recursos (relativa a la legitimación para el ejercicio de acciones en defensa de sus asociados), con el artículo 37 del TRLGDCU, relativo a

los derechos de las asociaciones de consumidores y usuarios, cuyo apartado c) establece: «Las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico, legalmente constituidas e inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios tendrán derecho, en los términos que legal o reglamentariamente se determinen, a: c) Representar, como asociación de consumidores y usuarios, a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones en defensa de los mismos, de la asociación o de los intereses generales, colectivos o difusos, de los consumidores y usuarios».

Así, el artículo 37 del TRLGDCU distingue entre la representación de los asociados y el ejercicio de acciones en defensa de estos, y exige que la asociación esté legalmente constituida e inscrita en el registro. Por su parte, el artículo 24.1 del TRLGDCU en su párrafo segundo, cuando alude a las asociaciones que no cumplan los requisitos del título II del Libro I del TRLGDCU, dedicado a la regulación de las asociaciones de consumidores y usuarios -entre cuyos preceptos se encuentra su artículo 33, relativo al REACU-, señala que solo podrán ostentar la representación de sus asociados (o de la asociación). Es decir, se les reconoce una legitimación representativa o por representación. Esta legitimación comprende el ejercicio de acciones en defensa de sus asociados, interpretación que se infiere de la propia rúbrica del precepto («Legitimación de las asociaciones de consumidores y usuarios»).

Por ello, la discordancia entre los artículos 24 y 37 del TRLGDCU es solo aparente. El artículo 24 niega la legitimación de las asociaciones o cooperativas que no cumplan los requisitos legales para ser consideradas asociaciones de consumidores y usuarios para el ejercicio de acciones colectivas, pero reconoce que puedan representar y defender en juicio los derechos individuales de sus asociados. Y cuando el artículo 37 señala que las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico legalmente constituidas e inscritas pueden representar a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones en defensa de estos, es porque, evidentemente, también pueden defender en juicio a sus asociados. La diferencia es que en este caso lo harán «como asociación de consumidores y usuarios».

Esto es coherente con el artículo 25 del TRLGDCU, que prohíbe utilizar los términos consumidor o usuario, la denominación de asociación de consumidores y usuarios o cualquier otra expresión similar que induzca a error o confusión sobre su naturaleza o su legitimidad para la defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, a aquellas organizaciones que no reúnan los requisitos exigidos en dicha norma o en la normativa autonómica que les resulte de aplicación.

Ahora bien, la relevancia de la inscripción en el REACU resulta del mismo artículo 37 TRLGDCU, que en su apartado d) reconoce el derecho a la asistencia jurídica gratuita en la forma prevista en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica

Gratuita, solo a las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico, legalmente constituidas e inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios.

Pero lo dispuesto en esos preceptos no impide que se les reconozca legitimación a las asociaciones y cooperativas constituidas conforme a las respectivas legislaciones de asociaciones y cooperativas, para el ejercicio de acciones en defensa de sus asociados -que sean consumidores y usuarios- conforme a los artículos 7.3 de la LOPJ y 24 del TRGCU y a la doctrina de la sentencia del Tribunal Constitucional 90/2001, de 2 de abril.

No obstante, conforme al apartado d) del art. 37 TRLGDCU, a *sensu contrario*, la asociación de consumidores de ámbito supraautonómico que no esté inscrita en el REACU no gozará del derecho a la asistencia jurídica gratuita en la forma prevista en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

El Tribunal Supremo, concluye estimando que, en el supuesto que le ha ocupado, la cooperativa de consumidores y usuarios demandante ostenta la legitimación activa para el ejercicio de la acción en defensa de sus asociados, dejando extramuros el análisis del tercer motivo del recurso extraordinario por infracción procesal formulado al amparo del apartado 1 ordinal 4º del artículo 469 de la LEC, por vulneración en el procedimiento civil de derechos fundamentales recogidos en el artículo 24 de la Constitución e infracción del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción; así como el motivo único del recurso de casación que planteaba la misma cuestión jurídica de la legitimación activa de la cooperativa.

Nos hallamos, en definitiva, ante un supuesto de legitimación por sustitución de la cooperativa de consumidores y usuarios para demandar en juicio la tutela no de los intereses generales de los consumidores y usuarios -colectivos o difusos, a los que se refiere el art. 11 LEC en sus apartados 2 y 3-, sino de los derechos e intereses privados de sus miembros; así lo reconocen ambas sentencias expuestas cuando lo incluyen entre los casos -excepcionales- en que la Ley (art. 10 LEC) atribuye legitimación a una persona distinta del titular. Y, para el reconocimiento de esta legitimación, es necesario que los beneficiarios sean efectivamente asociados suyos y que, al tratarse de una cooperativa de consumidores y usuarios, la *causa petendi* forme parte del ámbito material propio de la protección al consumo¹⁵.

15. En este sentido ya se había pronunciado la sección 16ª de la Audiencia Provincial de Barcelona, en su sentencia 199/2024, de 22 de marzo de 2024, con cita en la misma línea de otros tribunales de apelación, en un supuesto donde la parte demandante era la misma cooperativa de consumidores y usuarios que interpuso los recursos de casación que han dado lugar a las resoluciones de nuestro Alto Tribunal. Roj: SAP B 3628/2024 – ECLI:ES:APB:2024:368.

Bibliografía

- Cordón, Faustino (2026, 18 de marzo). *La legitimación de las asociaciones de consumidores para la defensa de los derechos de sus miembros aunque no esté inscritas en el REACU*. Gomez Acebo & Pombo.
<https://ga-p.com/publicaciones/la-legitimacion-de-las-asociaciones-de-consumidores-para-la-defensa-de-los-derechos-de-sus-miembros-aunque-no-este-inscritas-en-el-reacu/>
- Gutiérrez de Cabiedes, Pablo (2011). Artículo 24: Comentario. En Sergio Cámara Lapuente (Dir.), *Comentarios a las Normas de Protección de los Consumidores: Texto refundido (RDL 1/2007) y otras leyes y reglamentos vigentes en España y en la Unión Europea* (pp. 305-324). Colex, Madrid.
- Lara González, Rafael y Pérez Moriones, Aránzazu (2026). *Cooperativas y ordenamiento complejo. La norma como acción de fomento del cooperativismo*, Civitas, Las Rozas.
- López de la Cruz, Laura (2022). Artículo 37. Derechos de las asociaciones de consumidores y usuarios: Comentario. En Ana Cañizares Laso (Dir.), *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Consumidores y Usuarios* (Tomo I, pp. 521-531). Tirant lo Blanch, Valencia.
- Marín López, Juan José (2015a). Título II. Capítulo I. Régimen jurídico básico de las asociaciones de consumidores y usuarios (arts. 22 a 26). En Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano (Coord.), *Comentario al texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias* (2ª ed., pp. 309-415). Aranzadi, Cizur Menor.
- Marín López, Juan José (2015b). Título II. Capítulo IV. Representación y consulta (arts. 37 a 39). En Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano (Coord.), *Comentario al texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias* (2ª ed., pp. 491-532). Aranzadi, Cizur Menor.
- Paniagua Zurera, Manuel (2019). Cooperativas de consumidores y usuarios. En Juan Ignacio Peinado Gracia (Dir.), *Tratado de Derecho de Sociedades Cooperativas* (Tomo II, 2ª ed., pp. 1355-1415). Tirant lo Blanch, Valencia.
- Parra Lucán, María Ángeles (2011a). Artículo 23: Comentario. En Sergio Cámara Lapuente (Dir.), *Comentarios a las Normas de Protección de los Consumidores: Texto refundido (RDL 1/2007) y otras leyes y reglamentos vigentes en España y en la Unión Europea* (pp. 298-304). Colex, Madrid.

- Parra Lucán, María Ángeles (2011b). Artículo 37: Comentario. En Sergio Cámara Lapuente (Dir.), *Comentarios a las Normas de Protección de los Consumidores: Texto refundido (RDL 1/2007) y otras leyes y reglamentos vigentes en España y en la Unión Europea* (pp. 347-352). Colex, Madrid.
- Pérez Velázquez, Juan Pablo (2022). Artículo 24. Legitimación de las asociaciones de consumidores y usuarios: Comentario. En Ana Cañizares Laso (Dir.), *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Consumidores y Usuarios* (Tomo I, pp. 417-429). Tirant lo Blanch, Valencia.
- Trujillo Díaz, Iván Jesús (2000). *Cooperativas de Consumo y Cooperativas de Producción*, Aranzadi, Elcano.
- Vicent Chuliá, Francisco y Paz Canalejo, Narciso (1994). De las cooperativas de consumidores y usuarios. Artículos 127 y 128. En Fernando Sánchez Calero y Manuel Albaladejo (Dirs.), *Comentarios al Código de Comercio y Legislación Mercantil especial: Tomo XX. Ley General de Cooperativas* (Vol. 3, pp. 658-675). Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid.

DERECHO COOPERATIVO, SOCIEDADES AGRARIAS DE TRANSFORMACIÓN Y OTRAS ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Antonio José Macías Ruano

Profesor titular de Derecho Mercantil
Universidad de Almería

Daniel Hernández Cáceres

Acreditado Profesor Permanente Laboral en Derecho Mercantil
Universidad de Almería

La Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2025, número 1586/2025 (ECLI:ES:TS:2025:4961), trae causa de un supuesto en el que el consejo rector de una cooperativa andaluza adoptó, dentro del plazo de tres meses, los acuerdos para calificar como no justificadas las solicitudes de baja voluntaria de varios socios, si bien la notificación de los mismos se practicó una vez transcurrido el citado término. Los recurrentes sostienen que, al no haberse recibido la comunicación en tiempo, la baja debe considerarse justificada conforme al artículo 25.5 del Reglamento de la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas. A partir de estos hechos, la resolución aborda como cuestión controvertida la determinación del *dies ad quem* de dicho plazo, dilucidando si el vencimiento se computa con la mera adopción del acuerdo por el órgano de administración o si, por el contrario, exige que el interesado reciba la notificación dentro de ese margen temporal.

El Tribunal Supremo resuelve el recurso de casación estimando el motivo planteado por los socios al declarar que la comunicación de la calificación tiene naturaleza recepticia. El fallo establece que el plazo de formalización engloba tanto la adopción del acuerdo como la recepción de su notificación, siendo obligación de la sociedad asegurarse de que el socio la reciba. Por consiguiente, al haberse notificado los acuerdos del consejo rector sobre la calificación (como injustificadas) de las bajas fuera del plazo de tres meses, el tribunal casa la sentencia recurrida y determina que las correspondientes bajas voluntarias deben ser calificadas como justificadas.

La Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 2026, número 734/2026 (ECLI:ES:TS:2026:2096) analiza el conflicto originado

por un grupo de cooperativistas de una residencia mixta de mayores, constituida como una cooperativa de consumidores y usuarios aragonesa, los cuales solicitaron su baja voluntaria por considerar excesivamente onerosas unas nuevas aportaciones obligatorias de capital aprobadas por la asamblea general en 2021. Dichas aportaciones estaban destinadas a asumir las obligaciones derivadas de varios préstamos contraídos con anterioridad por la sociedad, cuyas operaciones e inversiones, junto con un plan de financiación asociado, habían sido ya aprobadas por la cooperativa en una asamblea general celebrada en 2016 sin haber sido impugnadas en su momento por los demandantes. La cooperativa denegó la efectividad de la baja inmediata al sostener que, al estar en curso dicho plan de financiación, los socios que no recurrieron los acuerdos previos estaban obligados a permanecer en la entidad durante el plazo establecido en el propio plan, tal y como reconoce el artículo 22.a de la Ley de Cooperativas de Aragón (Decreto Legislativo 2/2014, de 29 de agosto). La cuestión sustantiva controvertida se centra en determinar si el principio cooperativo de adhesión voluntaria y abierta permite al socio causar baja de manera unilateral e incondicionada en cualquier momento mediante preaviso, o si dicha facultad puede ser limitada temporalmente ante la existencia de planes de financiación o inversiones previamente aprobados.

El Tribunal Supremo resuelve el recurso desestimando las pretensiones de los cooperativistas y declara que la baja voluntaria no opera de manera unilateral ni incondicional, al encontrarse sometida a determinados condicionantes legales y estatutarios para evitar efectos negativos en la estabilidad del capital de la sociedad. El fallo establece que, conforme a la legislación aragonesa, cuando la asamblea general adopta acuerdos que implican planes de financiación o inversiones que exigen aportaciones extraordinarias, el socio que no haya recurrido el acuerdo deberá permanecer durante el plazo establecido y participar de la manera y con los requisitos exigidos por dicho acuerdo, y, en caso de incumplimiento, responderá frente a la cooperativa y terceros por la responsabilidad contraída. Como fija la sentencia, “no es admisible que no se impugnen los acuerdos de la asamblea general que implican la asunción de obligaciones económicas, pero después se pretenda abandonar sin más la cooperativa”.

En la sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia de fecha 16 de enero de 2026 (ECLI:ES:APV:2026:176) aunque se trata de un recurso de apelación contra la sentencia de la Sección de lo Mercantil del Tribunal de Instancia de Valencia. Plaza nº 3 en incidente concursal resolviendo la petición de reducción de la masa activa de una sociedad laboral concursada, se analizan cuestiones de especial relevancia en el régimen jurídico de las sociedades laborales, en este caso una sociedad anónima laboral, y la actuación de sus socios integrantes con la venta de sus acciones a la propia sociedad y el pago de las mismas.

Los socios apelantes trataban de hacer valer en el procedimiento concursal la existencia de su copropiedad con la sociedad laboral concursada respecto a una serie de bienes inmuebles que figuraban a nombre exclusivo de la mercantil en el Registro de la Propiedad y que habían sido designados como activo de la masa del concurso. La copropiedad alagada se fundamentaba en el pago en especie del precio de la venta de una serie de acciones de estos socios a la propia sociedad, y como sustitutivo del precio en dinero que esta no podía hacer frente llegado el momento del pago. El pago del precio de la compra de las acciones por parte de la sociedad laboral se pretendía realizar con el importe de la venta, precisamente de los inmuebles cuya copropiedad se alega, pero la venta de las fincas a terceros, finalmente, no pudo materializarse, por lo que la sociedad, carente de liquidez, procedió al pago del precio de las acciones con dación en pago de parte de las fincas, pero sin otorgarse instrumento público para tal dación en pago.

Al margen de la cuestión de la acreditación de la transmisión y pago de las acciones, en cuanto al título y el modo de la venta, lo cierto es que la transmisión de las acciones por parte de los socios recurrentes vulneraba el régimen legal de las sociedades laborales vigentes a la fecha de la transmisión. Además, tampoco cumplía la sociedad laboral concursada con la existencia de un libro de acciones nominativas donde inscribir la transferencia de las acciones derivada de la separación de los socios que acreditara la cotitularidad por dación en pago, de las acciones que supuestamente hubiera adquirido la sociedad de sus socios. La irregularidad de la transmisión de las acciones a la sociedad laboral por parte de los socios; la carencia de reflejo de la nueva titularidad de las acciones por parte de la sociedad reflejada en el libro de acciones nominativas; y la falta de acreditación de la validez de la dación en pago de la sociedad laboral por la compra de acciones a sus socios determinó, finalmente, la desestimación de la pretensión de estos para que se reconociera la copropiedad de los activos de la masa del concurso que pretendían.

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra de fecha 13 de marzo de 2026 (ECLI:ES:APNA:2026:505) resuelve una acción de impugnación de acuerdos sociales instada por una Sociedad Agraria de Transformación contra la cooperativa agropecuaria de la que era socia, instando la declaración de nulidad del acuerdo del Consejo Rector de la cooperativa que, tras solicitud de baja como socia, califica la salida de la SAT como voluntaria y no justificada, aplicando, además, un cálculo del reintegro de las aportaciones para la socia que abandona la cooperativa con arreglo al balance del ejercicio anterior a la fecha de la solicitud de la baja.

Como primera cuestión planteada por la sociedad cooperativa demandada fue la excepción de falta de legitimación activa de la SAT demandante por entender que para poder impugnar un acuerdo, tenía que haber sido impugnado previamente ante

la Asamblea General. Esta cuestión fue desestimada por el juzgador de instancia y por la Audiencia Provincial, dado que se trataba del ejercicio de una acción de impugnación de un acuerdo del Consejo Rector que se entendía contrario a la Ley autonómica de aplicación, la Ley Foral 14/2006, de 11 de diciembre, de Cooperativas de Navarra, que prevé en su artículo 36 que “Los acuerdos sociales contrarios a las leyes o normas con rango de ley son nulos de pleno derecho y podrán ser impugnados por cualquier socio, en juicio declarativo ordinario o por el procedimiento especial previsto [...] en el artículo 118 del Real Decreto 1564/1989, de 22 de diciembre [...] –hoy art. 207 RDLeg. 1/2010, de 2 de julio LSC, para la impugnación de acuerdos sociales–.

La ley foral navarra de cooperativas distingue, puse, entre acuerdos nulos de pleno derecho –los contrarios a las leyes o normas con rango de ley–, y acuerdos meramente anulables –los contrarios a los estatutos o que lesionen, en beneficio de uno o varios socios, los intereses de la cooperativa–. Para la impugnación de los acuerdos nulos está legitimado cualquier socio. En cambio, para los acuerdos anulables están legitimados quienes votaron en contra del acuerdo, los ausentes y quienes hubiesen sido privados ilegítimamente del derecho a emitir su voto y en este caso se plantea por la SAT demandante una impugnación por entender que el acuerdo que se impugna es contrario a la Ley foral.

Cuestión central del procedimiento estaba en la calificación del acuerdo como nulo o como meramente anulable, pues se trata de determinar si se ha incumplido una norma de carácter legal con rango de Ley, o si se trata de un acuerdo perjudicial al socio disconforme.

Se alegó por la cooperativa demandada y apelante, que el acuerdo no podía calificarse como nulo dado que no se producía ningún tipo de lesión a la SAT demandante y apelada. Pero lo cierto es que la acreditación o no de un daño al socio en nada afecta al posible ejercicio de la acción de impugnación si es por causa de nulidad de pleno derecho. En este caso, el Consejo Rector resolvió que la liquidación del reintegro de las aportaciones a la SAT que abandona la cooperativa se fijó conforme al balance último anterior a la fecha de la salida, tal extremo resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 23.3 de la Ley Foral cooperativa –y a sus propios estatutos sociales– que señala que el cálculo del reintegro se hará de acuerdo con el balance siguiente a la fecha de baja una vez aprobado por la Asamblea General.

Y por otro lado, la calificación de la baja de la SAT como socia por el Consejo Rector de la cooperativa demandada y apelante, como injustificada, sin acreditación de causa alguna que soporte tal calificación más allá de la mera arbitrariedad, una vez cumplido el plazo de permanencia mínima previsto, y con el preaviso exigido legalmente de tres meses, toda baja voluntaria ha de considerarse como justificada.

En consecuencia, en la apelación se falla a favor de la SAT por cuanto ejercita una acción de impugnación de acuerdos nulos de pleno derecho, lo que supone su condición como legitimada para la presentación de la demanda; se fija el referente para el cálculo de la devolución de las aportaciones en el balance aprobado por la Asamblea General siguiente a la fecha de la solicitud de la baja; y se califica la baja voluntaria de la SAT como justificada.

SECTOR FINANCIERO EN LA ECONOMÍA SOCIAL. ENERO 2026 – MAYO 2026

M^a José Puyalto Franco

Profesora Agregada de Derecho Mercantil

Universitat de Lleida

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6858-416X>

Anna García Companys

Profesora Lectora de Derecho Mercantil

Universitat de Lleida

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9186-6421>

La STS 22/2026, cuyo ponente es Ignacio Sancho Gargallo, resuelve un conflicto sobre la clasificación concursal de dos créditos con garantía hipotecaria en el concurso de acreedores de la mercantil GRUPOINMO (DIRECCION000). Los créditos fueron originalmente concedidos en el mes de septiembre de 2007 por la cooperativa de crédito Cajamar Caja Rural, con garantía hipotecaria sobre varias fincas de la concursada. En noviembre de 2017, Cajamar cedió esos derechos de crédito a Hortofrutícola Costa Cálida S.L. por seiscientos mil euros (siendo el monto total adeudado de más de 1,8 millones de euros).

Este pronunciamiento tiene consecuencias directas para las entidades de crédito (incluidas, como no, las cooperativas de crédito) como cedentes de carteras hipotecarias, práctica habitual en la gestión de morosidad de sus clientes.

La controversia surge porque, en la fecha de la cesión de los créditos, la administradora y socia mayoritaria de Hortofrutícola era nuera del socio mayoritario de la mercantil concursada. Por ello, la administración concursal pretendió calificar el crédito como subordinado, entendiendo que Hortofrutícola era “*persona especialmente relacionada*” con la deudora basándose en los arts. 92.5 y 93 LC (en su redacción de la Ley 22/2003, de 9 de julio, concursal, artículo 93 en particular introducido por la Ley 9/2015, de 25 de mayo, de medidas urgentes en materia concursal).

El Juzgado Mercantil núm. 1 de Murcia reconoció el crédito como *privilegiado especial* y la Audiencia Provincial de Murcia (Sección 4.^a) revocó esa calificación degradándolo a la categoría de *subordinado*. En este contexto, la cuestión central sobre la que versa la presente Sentencia del Tribunal Supremo es si la condición de

persona especialmente relacionada con el deudor debe apreciarse en el momento del nacimiento del crédito (2007) (como entendió el Juzgado Mercantil núm. 1) o en el momento de la cesión (2017), tal como entendió la Audiencia Provincial.

Pues bien, el TS da la razón a la primera instancia basándose en tres motivos principales. En primer lugar, por la interpretación sistemática y teleológica del art. 93.2.1º LC, precepto que regula los supuestos que permiten calificar a un acreedor como persona especialmente relacionada con el deudor concursado, cuando este es una persona jurídica. Este apartado vincula expresamente la vinculación al “*momento del nacimiento del derecho de crédito*”. Según hacer constar el tribunal, la subordinación no es una sanción al cesionario actual, sino una medida que busca reprochar el “desvalor” de una financiación que nació ya viciada por la relación entre acreedor y deudor. En el caso que aquí nos ocupa, en 2007 el acreedor era Cajamar, entidad que no tenía ningún vínculo con la concursada y ese contexto de financiación legítima no puede quedar retroactivamente contaminado por una cesión posterior. La sala apoya esta lectura en las STSS 134/2016, de 4 de marzo (ECLI:ES:TS:2016:134), 2513/2017, de 21 de junio (ECLI:ES:TS:2017:2513); 259/2021, de 2 de febrero (ECLI:ES:TS:2021:259) y 245/2020, de 3 de febrero (ECLI:ES:TS:2020:245).

En segundo lugar, el Tribunal tiene en cuenta la identidad de la obligación puesto que la cesión de créditos no crea una deuda nueva y el cesionario adquiere la misma obligación en su total integridad e identidad. Conforme a una jurisprudencia muy consolidada [STS 896/1988, de 13 de febrero (ECLI:ES:TS:1988:896), STS 3234/2007, de 30 de abril (ECLI:ES:TS:2007:3234) y STS 1546/2023, de 20 de abril (ECLI:ES:TS:2023:1546)], tras la cesión de créditos, “*el deudor no responde hacia el acreedor (cesionario) de una obligación distinta, sino de la misma obligación en su total integridad e identidad*”. Es decir, el cesionario adquiere la titularidad del crédito, con el mismo contenido que tenía el acreedor cedente, permaneciendo incólume la relación obligatoria. La sustitución del acreedor (de Cajamar a Hortofrutícola) es, a este respecto, irrelevante para alterar la clasificación concursal del crédito.

En tercer y último lugar, la Sala refiere explícitamente al límite normativo del art. 97.4.4º LC (hoy art. 310.2.4º TRLC). Esta regla que permite degradar los créditos cedidos a personas vinculadas tiene la finalidad de prevenir fraudes en cesiones posteriores a la declaración de concurso. En el caso de autos, al haber ocurrido la cesión en 2017 y el concurso en 2019, no concurre la presunción de “*finalidad espuria*” que justificaría su aplicación. Se defiende que la extensión de esta norma a cesiones preconcursales supondría una interpretación extensiva de una norma restrictiva de derechos, expresamente rechazada por el TS.

Siendo esto así, el fallo del TS es la estimación del recurso de casación, la casación de la sentencia de la Audiencia Provincial y la confirmación de la calificación del cré-

dito de Hortofrutícola Costa Cálida como crédito privilegiado especial (art. 90.1.1º LC), sin condena en costas.

La STS 113/2026, de 29 de enero de 2026, bajo la ponencia del magistrado Pedro José Vela Torres, aborda el conflicto de la validez y la posible abusividad de una cláusula de comisión de apertura en préstamos hipotecarios con consumidores. El litigio se originó tras la demanda de dos particulares contra la entidad Caja Rural de Navarra, S.C.A. (Sociedad Cooperativa de Crédito), en la que solicitaban la nulidad de diversas cláusulas de su hipoteca de 150.000 euros formalizada en julio de 2013, entre ellas, la que imponía un pago único del 0,40% sobre el capital en concepto de comisión de apertura (ascendía a 600 euros).

El núcleo de la controversia residía en si esta comisión respondía a servicios reales prestados por la entidad o si, por el contrario, suponía un desequilibrio injustificado para los consumidores. Tanto el Juzgado de Primera Instancia núm. 7 de Logroño como la Sección 1ª de la Audiencia Provincial de Logroño dieron la razón a los consumidores, declarando la nulidad de la cláusula (por tanto, debiéndose considerar no puesta) y ordenando la restitución de los 600 euros abonados más los intereses legales devengados. Se consideró que la entidad de crédito no había demostrado los servicios específicos que justificaban dicho cobro.

Contrariamente a este criterio, el Tribunal Supremo ha revocado estas decisiones aplicando la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), articulada en las STJUE de 16 de marzo de 2023 (Asunto C-565/21, Caixabank) y las STJUE de 30 de abril de 2025 (Asuntos C-699/23 y C-39/24, BBVA) en las que el TJUE declara expresamente que la jurisprudencia española en la materia es plenamente concorde con la *Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores*, y recogida internamente en la STS 213/2023, de 29 de mayo (Pleno) (ECLI:ES:TS:2023:213) en la que se advertía que “*no cabía una solución unívoca sobre la validez o invalidez de la cláusula que establece la comisión de apertura, puesto que dependerá del examen individualizado de cada caso, conforme la prueba practicada*”. Se trata, por tanto, de doctrina consolidada sobre este aspecto. De este modo, el Tribunal determina que la validez de la comisión de apertura no puede juzgarse de forma abstracta, sino mediante un examen individualizado que verifique si la cláusula supera los controles de transparencia y de abusividad conforme a los arts. 80.1 y 82 del *Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias* (LGDCU) y al art. 4.2 de la *Directiva 93/13/CEE*.

En base a este análisis individualizado, la Sala concluye que la cláusula objeto de estudio cumple con todos los requisitos de transparencia exigidos por la normativa bancaria en la fecha del contrato (*Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito* y la *Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre*), esto es, (i) la cláusula debe englobar la totalidad de los gastos de estudio, tramitación o concesión del préstamo u otros similares inherentes a la actividad del prestamista ocasionada por la concesión del préstamo, (ii) fuera de ella no pueden establecerse comisiones que respondan a la prestación de un servicio referido a la concesión del préstamo, (iii) deberá devengarse de una sola vez, y (iv) debe constar su importe, forma y momento de liquidación.

El Tribunal destaca, entre los argumentos clave para no considerarla abusiva, que (i) el notario dio fe de que las condiciones de la oferta vinculante coincidían con las del contrato y los clientes habían recibido la ficha de información personalizada con suficiente antelación, (ii) la cláusula era clara, comprensible y figuraba de manera individualizada en la escritura pública, (iii) no hay solapamiento con otras comisiones previstas en el contrato y (iv) los consumidores pudieron conocer su carga económica real, ya que quedaba claro que consistía en un pago único e inicial y el importe se expresaba como porcentaje del principal (incluyéndose en el cálculo de la TAE). Además, el Supremo subraya que el porcentaje del 0,40% es proporcional, situándose en la franja baja de los costes medios de mercado en España para operaciones similares (horquilla entre 0,25% y 1,50%). La Sala aclara también que no es necesario que la entidad de crédito detalle pormenorizadamente cada gestión administrativa realizada para que la comisión sea válida, siempre que la cláusula sea transparente y cubra los gastos inherentes al estudio y concesión del préstamo.

Por todo ello, el Tribunal Supremo acaba estimando el recurso de casación de la entidad, declarando que la comisión de apertura es válida y no abusiva, y anulando la obligación de reintegro a los demandantes. La estimación, no obstante, es parcial puesto que el resto de los pronunciamientos favorables a los consumidores relativos a otras cláusulas declaradas abusivas no se alteraron.

La STS 364/2026, de 9 de marzo (ponencia del magistrado Rafael Sarazá Jimena) resuelve un conflicto en el marco de la relación entre una cooperativa (Agrícola Villena Sociedad Cooperativa) y uno de sus socios cooperativistas (Hortigovia Sociedad Cooperativa), sobre la compensación de créditos en sede concursal. El caso enfrenta a la administración concursal de Hortigovia (declarada en concurso el 31 de mayo de 2019) con Agrícola Villena, derivado de un mecanismo de gestión de pérdidas activado por esta última.

El conflicto se remonta a las cuentas anuales del ejercicio 2014 de Agrícola Villena, en las que afloraron unas pérdidas que ascendían a un importe de más de cinco millones de euros. En junio de 2015, la asamblea general de socios de Agrícola Villena adoptó un acuerdo consistente en compensar esas pérdidas con beneficios futuros a cinco años vista, condicionado a que los socios cooperativistas realizaran aportaciones voluntarias no incorporadas al capital social y reembolsables a los cinco años de cada desembolso. Se acordó también que, en caso de incumplimiento de tal obligación por parte de los socios, se les aplicaría la inmediata imputación de pérdidas en proporción a su actividad cooperativizada, en base al art. 69.1.a) del *Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana*. Este acuerdo fue reiterado en sucesivas asambleas.

Años después, en mayo de 2019, Hortigovia fue declarada en concurso de acreedores. Si bien inicialmente había cumplido sus obligaciones como socio cooperativista de Agrícola Villena, realizando una parte de las aportaciones voluntarias (un total de quinientos mil euros) entre 2015 y 2017, dejó de realizarlas a partir de julio de 2018. Ello activó la imputación de pérdidas por más de ochocientos mil euros, primero con carácter *contingente* (pues se encontraba pendiente la decisión del consejo rector sobre su imposición). Agrícola Villena formalizó el acuerdo de imputación en 2020 y solicitó al administrador concursal que ese crédito categorizado como *contingente* se transformase en *crédito contra la masa*.

La administración concursal de Hortigovia interpuso en noviembre de 2021 demanda ante el Juzgado de lo Mercantil núm. 2 de Alicante reclamando a Agrícola Villena el reembolso de unos trescientos mil euros, correspondientes a las aportaciones de 2015 y 2016, cuyos plazos de reembolso ya habían vencido. Agrícola Villena se opuso alegando que ese crédito debía compensarse con el crédito por pérdidas imputadas a Hortigovia, por derivar ambos “*de la misma relación jurídica*” conforme al art. 153.2 del *Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal* (TRLR). Tanto el Juzgado de lo Mercantil como la Audiencia Provincial de Alicante desestimaron la demanda de la administración concursal dando la razón a Agrícola Villena.

La cuestión jurídica fundamental que se plantea en el Alto Tribunal era determinar si la compensación vulneraba la prohibición general de compensar créditos una vez declarado el concurso (art. 153.1 TRLR), o si resultaba amparada por la excepción del art. 153.2 TRLR para créditos procedentes de “*la misma relación jurídica*”. Por una parte, la administración concursal sostenía que se trataba de créditos de distinta naturaleza, sin los requisitos de liquidez y exigibilidad propios de la compensación (art. 1196 CC). Sin embargo, el Tribunal Supremo desestima el recurso de ca-

sación y declara que ambos créditos sí que proceden de una misma relación jurídica. En particular, de la relación societaria entre Hortigovia y Agrícola Villena derivada de la existencia de pérdidas en la cooperativa y de los mecanismos acordados para su gestión. En esa única relación jurídica tiene cabida tanto el derecho de Hortigovia al reembolso de sus aportaciones voluntarias como la obligación de contribuir a las pérdidas por haber incumplido del calendario acordado en asamblea. Según la Sala, la compensación no actúa como compensación en sentido técnico (art. 1196 CC) sino como un mecanismo de liquidación de esa relación jurídica única.

Para llegar a esta conclusión, la sentencia consolida y extiende la doctrina del Alto Tribunal relativa a que la exclusión de la prohibición de compensación no se limita a relaciones contractuales resueltas [SSTS 1405/2014, de 15 de abril (ECLI:ES:TS:2014:1405); 3566/2014, de 24 de julio (ECLI:ES:TS:2014:3566) y 904/2017, de 13 de marzo (ECLI:ES:TS:2017:904)], sino que alcanza también a relaciones contractuales vigentes (STS 1534/2025, de 8 de abril (ECLI:ES:TS:2025:1534) e incluso a relaciones no contractuales, como la relación jurídico-tributaria en la liquidación del IVA [STS 852/2013, de 18 de febrero (ECLI:ES:TS:2013:852)]. De este modo, la sentencia aquí analizada es relevante porque extiende esta excepción a la relación societaria cooperativa, dotándola de un estatuto propio dentro del Derecho concursal. Se reconoce implícitamente que la relación entre una cooperativa y su socio no es asimilable a una simple relación contractual bilateral, sino que tiene una naturaleza jurídica singular que el ordenamiento concursal debe respetar.

Finalmente, dado que el crédito de Agrícola Villena por pérdidas imputadas (unos ochocientos mil euros) supera ampliamente el crédito de Hortigovia por reembolso de aportaciones (sobre trescientos mil), el resultado de la liquidación es cero a favor de la concursada.

DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO

Fernando Hernández Guijarro (Coord.)

Profesor e investigador del Departamento de Economía y Ciencias Sociales

Área de Derecho Financiero y Tributario

Universitat Politècnica de València

1. En materia de Impuesto sobre Sociedades y potestad sancionadora tributaria, la STS 520/2025, de 7 de mayo, Rec. 4363/2032 (ECLI:ES:TS:2025:2016), resuelve un recurso de casación interpuesto relativo a la regularización del Impuesto sobre Sociedades de los ejercicios 2009 a 2012 y, singularmente, a la sanción impuesta por importe de 916.914,97 euros. El litigio trae causa de la deducción de determinados gastos vinculados a acuerdos internacionales de marketing y a atenciones a clientes, cuya deducibilidad fue rechazada por la Inspección al considerar que la entidad no había acreditado suficientemente su realidad, su conexión con la actividad ni sus beneficiarios. La sociedad defendía que se trataba de actuaciones promocionales realizadas en grandes superficies y distribuidores internacionales, en el marco de acuerdos del grupo Coca-Cola con operadores como Carrefour, DIA, Makro o Lidl, dirigidas a favorecer la venta de sus productos. Sin embargo, la Administración entendió que no bastaba con aportar facturas o presupuestos de marketing cuando no quedaba justificado el nexo entre los servicios, los contratos invocados y la sociedad que pretendía deducirse el gasto.

El interés casacional se centraba en determinar si un gasto puede considerarse correlacionado con los ingresos, y no una liberalidad, aunque no exista contrato directo entre quien se deduce el gasto y quien presta el servicio, así como en aclarar si, en un supuesto de esta naturaleza, podía apreciarse una interpretación razonable de la norma que excluyera la responsabilidad sancionadora conforme al art. 179.2.d) LGT. No obstante, el Tribunal Supremo advierte que el recurso queda realmente ceñido a la sanción, pues la recurrente pretendía la anulación del acuerdo sancionador por falta de culpabilidad, insuficiente motivación y vulneración de la presunción de inocencia.

La Sala recuerda que en materia sancionadora tributaria no cabe automatismo alguno entre regularización y sanción: la Administración debe probar y motivar la culpabilidad del contribuyente. Ahora bien, precisa que la causa de exclusión basada en la interpretación razonable de la norma solo opera cuando existe un verdadero

conflicto jurídico sobre el sentido o alcance de una disposición. En este caso, el problema no residía en interpretar el art. 14.1.e) TRLIS, sino en la falta de prueba de los hechos necesarios para admitir la deducción: la realidad del gasto, su vinculación con la actividad, su cuantificación y sus destinatarios. Por ello, el Tribunal descarta que pueda invocarse una interpretación razonable de la norma cuando la controversia es esencialmente probatoria.

La sentencia fija como doctrina que la falta de prueba de un gasto no determina automáticamente la culpabilidad del contribuyente, pero tampoco impide sancionar cuando la Administración acredita y motiva suficientemente el elemento subjetivo de la infracción. Asimismo, declara que no procede aplicar la exención de responsabilidad del art. 179.2.d) LGT cuando la sanción no se funda en una discrepancia interpretativa, sino en la ausencia de acreditación de los presupuestos fácticos de la deducción. En consecuencia, el Tribunal Supremo desestima el recurso de casación, confirma la sentencia de la Audiencia Nacional y no impone las costas.

La resolución resulta especialmente útil para las entidades de la economía social, que con frecuencia realizan gastos de promoción, representación, colaboración institucional o actuaciones canalizadas a través de terceros. La conclusión es clara: la finalidad social o promocional del gasto no sustituye a su prueba. Cooperativas, fundaciones, asociaciones y demás entidades deben conservar una justificación suficiente del gasto –contrato, factura, servicio recibido, destinatario y conexión con la actividad–, pues la transparencia documental sigue siendo la mejor defensa frente a una regularización tributaria y, en su caso, frente a una sanción.

2. En materia de subvenciones para el fomento de la economía social, la STSJ de la Comunidad Valenciana 58/2026, de 11 de enero, rec. 172/2024, (ECLI:ES:TS-JCV:2026:895), resuelve el recurso interpuesto por DIRTRANS, Cooperativa Valenciana, contra la desestimación de su recurso de reposición frente a la resolución que le denegó una ayuda de 32.000 euros destinada a la incorporación indefinida de personas desempleadas como socias trabajadoras o socias de trabajo en cooperativas y sociedades laborales. La Administración autonómica había rechazado la solicitud por entender que la cooperativa incumplía el art. 14.2.d) de la Orden 11/2019, de 2 de diciembre, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se establecen las bases reguladoras de determinadas ayudas para el fomento de las empresas cooperativas, sociedades laborales, y las empresas de inserción para el ejercicio 2022, en relación con el Reglamento (UE) n.º 1407/2013, relativo a las ayudas de minimis, al figurar en sus estatutos la posibilidad de realizar actividades vinculadas a la exportación, sector excluido de la subvención cuando la

ayuda se relaciona directamente con cantidades exportadas, redes de distribución o gastos corrientes de la actividad exportadora.

La cooperativa sostuvo que nunca había desarrollado actividad exportadora ni importadora, que desde el 20 de junio de 2022 su objeto social ya no contenía referencia a tales actividades y que, además, la propia Administración no había valorado esa circunstancia en convocatorias anteriores. La Generalitat, por el contrario, defendió que la resolución era conforme a Derecho y que bastaba la previsión estatutaria de una actividad excluida para impedir el acceso a la ayuda. La Sala parte de una consideración clásica en materia de ayudas públicas: las subvenciones constituyen una manifestación de la actividad administrativa de fomento y sus bases vinculan tanto a los solicitantes como a la Administración; existe discrecionalidad en la configuración inicial de la ayuda, pero una vez aprobadas las bases la actuación administrativa queda reglada y debe ajustarse a su finalidad.

El Tribunal centra el debate: no se trataba de comprobar si la cooperativa llevaba contabilidades separadas, si tenía secciones diferenciadas o si existía riesgo de financiar indirectamente una actividad excluida, sino de decidir si la mera presencia en los estatutos de una actividad potencialmente no subvencionable impedía recibir una ayuda solicitada para una actividad distinta y sí prevista en la convocatoria. La Sala responde negativamente. A su juicio, una cosa es poder realizar en abstracto una actividad de exportación por estar prevista estatutariamente y otra muy distinta realizar efectivamente actividades relacionadas con la exportación. La Orden 11/2019 y el Reglamento de minimis no exigen un objeto social exclusivo ni prohíben que los estatutos contemplen otras actividades económicas; lo que excluyen son las ayudas directamente vinculadas a cantidades exportadas, a la creación o explotación de redes de distribución o a gastos corrientes ligados a la exportación.

La sentencia se apoya, además, en la doctrina del TJUE, especialmente en la sentencia de 28 de febrero de 2018, asunto C-518/16, ZPT AD, para recordar que la exclusión europea no alcanza a cualquier ayuda que pueda tener una incidencia indirecta en exportaciones, sino únicamente a aquellas que por su configuración tengan por objeto directo apoyar ventas en otros Estados o financiar gastos propios de exportación. Por ello, si incluso una empresa que exporta puede recibir una ayuda cuando esta no se determina por el volumen exportado ni se dirige a sostener la actividad exportadora, con mayor razón debe admitirse la solicitud de una cooperativa respecto de la cual no consta actividad exportadora efectiva y que aporta certificado de la AEAT relativo a su alta en actividades de transporte de mercancías por carretera y alquiler de vehículos.

En consecuencia, la Sala considera desproporcionado equiparar la previsión estatutaria de una actividad a su ejercicio real y declara que la denegación de la sub-

vención por ese solo motivo no se ajusta a una interpretación literal, finalista y proporcionada de las normas aplicables. El recurso se estima parcialmente: se anulan las resoluciones impugnadas y se reconoce el derecho a que la solicitud sea tramitada conforme a la convocatoria y a los criterios fijados en la sentencia, aunque no se declara directamente el derecho al cobro de los 32.000 euros al carecer la Sala de elementos suficientes para valorar todos los requisitos de fondo de la ayuda. No se imponen costas.

La resolución resulta de especial interés para las cooperativas y demás entidades de la economía social, porque evita una lectura excesivamente formalista de las bases de una subvención. El objeto social estatutario no puede convertirse en un instrumento administrativo si la actividad excluida no se desarrolla realmente ni la ayuda se destina a financiarla. La sentencia recuerda una idea muy clara: las subvenciones deben controlarse con rigor, pero no con automatismos. Para las entidades de economía social, la enseñanza práctica es doble: conviene depurar los estatutos para que reflejen con precisión la actividad real, pero también cabe exigir a la Administración que valore hechos, finalidad y proporcionalidad antes de denegar una ayuda concebida para fomentar empleo estable y participación cooperativa

3. En materia de procedimientos tributarios y régimen fiscal de cooperativas, la Resolución del TEAC de 22 de abril de 2025, reclamación 00-05274-2024, resuelve una cuestión de notable trascendencia práctica para las entidades de economía social: si los órganos de gestión tributaria pueden comprobar, tras la nueva redacción del artículo 117.1.c) LGT (RD Ley 13/2022, con efectos 1 de enero de 2023), en un procedimiento iniciado después del 1 de enero de 2023, los requisitos de aplicación de un régimen fiscal especial aunque el período impositivo comprobado sea anterior a dicha fecha. El supuesto trae causa de una sociedad cooperativa agroalimentaria que, en su autoliquidación del Impuesto sobre Sociedades de 2019, se declaró cooperativa especialmente protegida al amparo de la Ley 20/1990, aplicando la correspondiente bonificación del 50 por ciento de la cuota íntegra. La Dependencia Regional de Gestión Tributaria inició en junio de 2023 un procedimiento de comprobación limitada y concluyó que la entidad no reunía los requisitos exigidos para gozar de tal especial protección, al no constar que todos sus socios fueran titulares de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales. En consecuencia, dictó liquidación provisional suprimiendo la bonificación aplicada.

La cooperativa impugnó la liquidación ante el TEAR de Castilla y León, que estimó su reclamación, no tanto por considerar acreditado el derecho sustantivo al beneficio fiscal, sino por entender que Gestión Tributaria carecía de competencia para comprobar un régimen fiscal especial referido a un ejercicio anterior a 2023.

La AEAT interpuso recurso extraordinario de alzada para la unificación de criterio, centrando la controversia en la eficacia temporal de la nueva redacción del artículo 117.1.c) LGT, introducida por el Real Decreto-ley 13/2022. Dicha reforma atribuyó expresamente a los órganos de gestión tributaria la función de reconocimiento y comprobación de la procedencia de beneficios e incentivos fiscales, así como de los regímenes tributarios especiales, mediante el correspondiente procedimiento de gestión.

El TEAC estima el recurso y fija un criterio de indudable interés. A su juicio, la modificación del artículo 117.1.c) LGT tiene naturaleza procedimental, pues no altera los requisitos materiales del régimen fiscal cooperativo ni modifica las condiciones exigidas por la Ley 20/1990 para disfrutar de la especial protección. Lo único que determina es qué órgano administrativo puede comprobar el cumplimiento de tales requisitos y a través de qué cauce. Por ello, no resulta aplicable la regla del artículo 10.2 LGT propia de las normas sustantivas sobre tributos periódicos, sino el principio general conforme al cual las normas procedimentales se aplican a los procedimientos iniciados bajo su vigencia. En consecuencia, si la comprobación limitada comenzó después del 1 de enero de 2023, Gestión Tributaria podía revisar la aplicación del régimen especial, aunque el ejercicio comprobado fuera 2019.

La resolución, por tanto, anula el criterio del TEAR y declara que la nueva competencia de los órganos de gestión resulta aplicable a todos los procedimientos gestores iniciados desde el 1 de enero de 2023, con independencia del período impositivo al que se refieran. Para las cooperativas y demás entidades de economía social, la conclusión es clara: la defensa basada en la falta de competencia de Gestión Tributaria queda sensiblemente debilitada en los procedimientos iniciados desde esa fecha. El debate se desplaza al terreno verdaderamente decisivo: la prueba del cumplimiento efectivo de los requisitos del régimen fiscal aplicado.

Desde la perspectiva de la economía social, esta resolución recuerda que los beneficios fiscales cooperativos no operan como una consecuencia automática de la forma jurídica, sino como un régimen condicionado al cumplimiento estricto de sus presupuestos legales. En el caso de las cooperativas agroalimentarias especialmente protegidas, ello exige poder acreditar con precisión la condición de los socios, su vinculación con explotaciones agrarias, ganaderas o forestales y la coherencia entre la actividad real de la entidad y el régimen fiscal invocado.

4. En materia de Impuesto sobre Sociedades y cooperativas fiscalmente protegidas de nueva creación, la Resolución del TEAR de Cataluña de 28 de febrero de 2025, reclamación 08-03768-2024, aborda una cuestión de gran interés para las cooperativas que inician actividad económica: si pueden aplicar el tipo reducido del

15 por ciento previsto en el artículo 29.1 LIS para las entidades de nueva creación, o si, por tener un tipo específico en el artículo 29.2 LIS –el 20 por ciento para los resultados cooperativos–, quedan excluidas de dicho incentivo. El caso trae causa de una liquidación dictada por la AEAT respecto del Impuesto sobre Sociedades de 2019, en la que se negó a una cooperativa fiscalmente protegida la aplicación del tipo del 15 por ciento sobre sus resultados cooperativos, entendiendo la oficina gestora que debía tributar al 20 por ciento propio de las cooperativas fiscalmente protegidas.

La cooperativa sostuvo que el artículo 29.1 LIS no limita el tipo reducido a las entidades sujetas al tipo general, sino que se refiere a las entidades de nueva creación que realicen actividades económicas, salvo que deban tributar a un tipo inferior. A su juicio, excluir a las cooperativas supondría una interpretación restrictiva y contraria a la finalidad de la norma, generando además un trato menos favorable para una forma jurídica especialmente promovida por el ordenamiento.

El TEAR estima la reclamación y anula la liquidación. Para llegar a esta conclusión no se queda en una lectura meramente sistemática del artículo 29 LIS, sino que acude a una interpretación histórica de la evolución normativa. Recuerda que el incentivo fiscal para entidades de nueva creación se introdujo inicialmente por el RDley 4/2013, con una redacción que excluía a las entidades que tributaran a un tipo distinto del general. Sin embargo, durante la tramitación posterior se advirtió expresamente el problema que ello generaba para las cooperativas y demás empresas de economía social. La Ley 14/2013 modificó la redacción y sustituyó aquella exclusión por otra mucho más limitada: solo quedan fuera las entidades que, conforme al propio artículo 29 LIS, deban tributar a un tipo inferior. Esa misma lógica fue mantenida por la Ley 27/2014 del Impuesto sobre Sociedades.

La conclusión del Tribunal administrativo es clara: una cooperativa fiscalmente protegida de nueva creación no queda excluida del tipo reducido del 15 por ciento por el mero hecho de tener un tipo específico del 20 por ciento para sus resultados cooperativos. El inciso legal que excluye a quienes deban tributar a un tipo inferior no puede utilizarse para expulsar del incentivo a quien tributa a un tipo superior al reducido. Dicho de otro modo, el 20 por ciento cooperativo no bloquea la aplicación temporal del 15 por ciento cuando se cumplen los requisitos propios de las entidades de nueva creación.

La resolución tiene especial utilidad para las cooperativas constituidas recientemente, incluidas cooperativas de trabajo asociado, agroalimentarias, de servicios o de iniciativa social que tengan la condición de fiscalmente protegidas. El criterio refuerza una lectura favorable a la economía social y coherente con la finalidad del incentivo: facilitar los primeros ejercicios de actividad empresarial, precisamente cuando la entidad soporta mayores costes de arranque y menor estabilidad financie-

ra. Desde el punto de vista práctico, conviene que las cooperativas de nueva creación revisen sus autoliquidaciones de los primeros ejercicios con base imponible positiva y del siguiente, pues, si aplicaron el 20 por ciento en lugar del 15 por ciento, podría existir margen para solicitar la rectificación, siempre que no haya prescrito el derecho correspondiente. La resolución no tiene carácter vinculante general, pero ofrece un argumento sólido y bien construido frente a interpretaciones administrativas excesivamente rígidas. En este punto, el TEAR de Cataluña recuerda algo elemental: fomentar la economía social no consiste solo en proclamarla, sino también en no dejarla fuera de los incentivos pensados para quienes empiezan.

DERECHO LABORAL.

ENERO 2026 – JUNIO 2026

Eduardo E. Taléns Visconti (Coord.)

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universitat de València

José Manuel López Jiménez (Autor)

Profesor Ayudante Doctor
Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universitat de València

En lo que atañe a la Jurisdicción Social, cabe destacar en este período la STS de 12 de marzo de 2026 (ECLI:ES:TS:2026:3935) en la cual se analiza la suscripción de un contrato de arrendamiento de servicios entre una mercantil y una cooperativa de trabajo asociado.

A estos efectos, la empresa principal o comitente desarrollaba labores industriales de sacrificio, faenado y procesado vacuno y porcino entre otros. Por su parte, cabe recordar que las cooperativas de trabajo asociado, según la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas, en su art. 80.1, tienen por objeto *“proporcionar a sus socios puestos de trabajo (...) a través de la organización en común de la producción de bienes o servicios para terceros”*.

El caso parte de la demanda planteada por la TGSS contra la mercantil por la falta de alta y abono de las cuotas a la Seguridad Social de los trabajadores de la cooperativa, codemandados también, entendiendo que el arrendamiento de servicios pactado observaba las características de una relación laboral plena. Entre las condiciones del citado contrato se constata la concertación de un precio por cada unidad de ganado, bajo el poder de dirección de la cooperativa desde el momento en que los animales son puestos a su disposición y siendo responsabilidad de ésta la planificación de las actividades, el equipamiento material y de utillaje de los trabajadores cooperativistas, así como el cumplimiento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales. Por su parte, la empresa comitente cedía las instalaciones y maquinaria necesarias para el desarrollo del servicio contratado. Teniendo en cuenta lo descrito, tanto el Juzgado de lo Social como el TSJ fallaron en contra de la Tesorería, entendiendo que no existía una relación laboral del artículo 1.1. ET entre los socios trabajadores y la mercantil.

Llegados pues al recurso de casación para unificación de la doctrina, constata el Alto Tribunal que nada obsta para que las sociedades cooperativas puedan establecer contratos de arrendamiento de obra o servicio en los cuales los trabajadores de la cooperativa desempeñen funciones propias de la actividad de la misma en el ámbito de la empresa principal, según lo establecido en el artículo 42 ET.

De esta manera, deberán aplicársele los mismos requisitos que a los demás tipos societarios a la hora de valorar el uso fraudulento de la forma jurídica, indicado además que procede la aplicación de la doctrina del “levantamiento del velo” para su análisis.

Así, no bastará la constitución formal de la cooperativa para amparar las diversas relaciones que con terceras empresas pudieran realizarse y menos aún para confirmar su legalidad. Por tanto, debe valorarse si efectivamente se trata de una empresa cuyo objeto responde a lo determinado en la Ley 27/1999 o se trata de una mera intermediaria para la cesión de mano de obra a otras empresas.

Es así como el Tribunal Supremo llega a la determinación de que, pese a lo expuesto en suplicación, en realidad la cooperativa no puede acreditar una estructura propia, dado que es la empresa principal quien determina las condiciones higiénicas del producto, los horarios y jornada laboral de prestación de servicios y quien realiza el control final de calidad del producto más allá de la mera supervisión. En definitiva, los trabajadores de la cooperativa limitan su actividad a desplazarse a las instalaciones del matadero para desempeñar sus funciones.

Como corolario, recuerda su propia doctrina indicando que las cooperativas de trabajo asociado tienen como principal objeto poner en común el esfuerzo de sus socios, precisando para ello una estructura propia. A su vez, esta forma jurídica no será nunca causa de alteración jurídica respecto a la valoración de la laboralidad respecto a otras figuras como pueda ser la del trabajo autónomo, existiendo fórmulas legales que permiten este tipo de vinculaciones fuera de la mera cesión. Si una cooperativa carece de estructura propia, y atendiendo al citado objeto, mal podrá participar de la mejora y apoyo a los socios en el desempeño de su actividad, así como la prestación de servicios a sus asociados, ya sea de asesoramiento, captación de clientes o gestión empresarial entre otras.

Teniendo en cuenta lo descrito, procede el Tribunal Supremo a estimar el recurso de casación para unificación de la doctrina interpuesto por la TGSS, casando y anulando la sentencia dictada en suplicación y, en consecuencia, abriendo la puerta a la declaración de laboralidad de la relación entre los socios cooperativistas y la empresa principal.

Por lo que se refiere a las sentencias dictadas en el ámbito de los TSJ, se destaca la STSJ de Navarra, de 12 de diciembre de 2025 (ECLI: ES:TSJNA:2025:796) en la cual se confirma el despido disciplinario del director general de una cooperativa de

enseñanza fundamentada en la transgresión de la buena fe contractual y el abuso de confianza del artículo 54.2.d) ET.

La sentencia describe las labores de buena fe y diligencia que debe observar un director general respecto a la dirección de la empresa en un supuesto en que la confianza juega un papel superior al de la relación laboral ordinaria, dadas las funciones desempeñadas. Se destacan como acciones más relevantes justificativas de la extinción la omisión de información al Consejo Rector de la Cooperativa de la falta de inscripción y depósito de las cuentas, así como del error en la publicación provisional de las notas obtenidas por los alumnos del centro en la EVAU.

Antes estos hechos y, pese a que el actor alega que algunas de las contravenciones no le son atribuibles directamente, indica el TSJ que el incumplimiento deriva de la falta de información al Consejo Rector, constatándose su conocimiento y teniendo en cuenta que la relación que une a las partes es la de alta dirección, suponiendo esta omisión un abuso de confianza. Se indica a estos efectos que el trabajador tenía la obligación genérica del deber de buena fe y diligencia del artículo 5.a) ET pero además, fue consciente, deliberado y grave, siendo por tanto proporcional la medida adoptada por la empresa al entenderse, y así constatarse, que el trabajador realizó un mal uso de las facultades que se le atribuyeron, generando a su vez un riesgo para los intereses de la empresa.

Este riesgo tuvo como consecuencia el cierre de la hoja registral en el Registro de Cooperativas dado que no se depositaron las Cuentas Anuales ni se inscribieron los acuerdos de renovación del Consejo Rector, motivo que llevó a la Sala a confirmar la procedencia del despido.

CUESTIONES DE ACTUALIDAD

Francisco Vicent Chuliá

Notas sobre la Ley 1/2026 de 8 de abril, integral de impulso de la economía social

Eduardo Miranda Ribera

Publicación del informe *Dos promesas a quienes trabajan: voz y propiedad*.
Elaborado por la comisión internacional de expertos y expertas de alto nivel sobre la democracia en el trabajo

NOTAS SOBRE LA LEY 1/2026 DE 8 DE ABRIL, INTEGRAL DE IMPULSO DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Francisco Vicent Chuliá

Catedrático Emérito

Universitat de València

I. Polisemia del termino “social”

1. Vigencia del término “social”: Sobre la Economía Social existe una amplia bibliografía. Por todos, v. la obra colectiva Manual de Economía Social, dirigido por los Profs. Rafael Chaves Ávila, Isabel Gemmm Fajardo García y José Luís Monzón Campos, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1ª ed., 2020. La Ley 1/2026 de 8 de abril (BOE del 9), que aquí comentamos, se autotitula “Ley integral de impulso de la Economía Social”. *El calificativo “Social” abarca una amplia polisemia, lo comprende todo, por lo que se hace fácil concederle una buena acogida, porque no parece comprometer a nada.* A título de anécdota, en una visita a su casa el Prof. Ernest Lluch me prestó un libro que le parecía muy interesante, “Economía Social de Mercado”, de Alfred Müller-Armack (1953), en reciente traducción, que exponía el pensamiento central de la Escuela Alemana de Economía o Escuela de Friburgo (Erhard, Röpke, etc.). A mí me extrañó que un reconocido profesor socialista, Catedrático de Ideas Económicas en la Facultad de Ciencias Económicas de Valencia, me recomendara esta lectura, pero pude comprobar que era fundamental para comprender que el capitalismo podía presentarse en términos distintos a su formulación más estándar y más reprobada por nosotros, como un sistema económico sometido a normas para hacer efectiva la libre competencia, la protección de los trabajadores y de las clases medias, la igualdad y la libertad. En efecto, entre el ideal del capitalismo de libre mercado de la economía artesanal/industrial que definió Adam Smith -basado en la división del trabajo y la libre competencia- y el capitalismo especulativo, de la acumulación de capital en el comercio mundial del te, café, esclavos o materias primas valiosas, existe un abismo, como puso de relieve el profesor Josep Fontana en su luminoso libro “Capitalismo y Democracia. 1756/1848. Cómo empezó este engaño”, ed. Crítica, 2021. La publicación de la Encíclica “Magnifica Humanitas” el 15 de mayo de 2026 por el papa

León XIV (Ed. Mensajero, 2026, 191 pp.) celebra los 135 años de la publicación de la “*Rerum novarum*” de León XIII en 1891, continuando el desarrollo de lo que los Papas han llamado “Doctrina social de la Iglesia” (ob. cit, pp. 32 y ss., que recuerda que esta expresión fue empleada por primera vez por el Papa Pío XII en 1950). Parece que el concepto “social”, en general, viene referido a las relaciones de las personas humanas en colectividad incluyendo las familiares, a diferencia de la “política” que tiene que ver con el ejercicio, conquista y ejercicio del poder del Estado mediante la violencia institucionalizada; lo que nuestra Constitución de 1978 menciona como “poderes públicos”, y no sólo el Estado (como proyecto histórico de monopolización del poder en un cierto nivel, dejando, por debajo, relaciones administrativas y, por encima, relaciones internacionales). La “Doctrina social” de la Iglesia pretende analizar y afrontar los “nuevos asuntos o problemas” sin recurrir al Estado y a la exigencia indispensable de democracia política, para que pudiera servir de ideario a regímenes políticos autocráticos, como el de Franco o el de Oliveira Salazar, entre otros muchos semejantes, incluso con la participación de la Iglesia en sus estructuras autocráticas. La misma doctrina social, que inspiró el ideario de la democracia cristiana, gracias a la convergencia en Alemania de protestantes y católicos en un partido democrático, la democracia cristiana, alternativo al partido socialdemócrata -y excluyentes ambos del comunismo-, y en otros países pudo inspirar el “Estado del bienestar” (o “Estado social”) del Laborismo, en protección de los trabajadores vueltos en su gran mayoría del frente de la II Guerra Mundial, en España coexistió con el ideario nacional-sindicalista de inspiración falangista para usufructuar en común el monopolio del adoctrinamiento de la sociedad y de la juventud en la cruenta y violenta postguerra civil, de lo que resultó la sociedad española actual y sus lacras. Esta confluencia se pudo observar en el movimiento cooperativo, con iniciativas nacidas en el catolicismo progresista, inspiradas en la Doctrina social de la Iglesia (en especial, el vasco, el valenciano y el catalán) dentro del marco jerárquico de la Confederación Nacional Sindicalista (la “Obra Sindical de Cooperación”).

2. El concepto de “propiedad social” es importante en la historia de la Humanidad, porque supone el reconocimiento de derechos de disfrute colectivo sobre conjuntos de bienes a grupos de personas, sin atribución individual de cuotas transmisibles y destructibles. El concepto de “propiedad social” está unido al de “economía social”, como forma de desarrollo de actividades económicas y sociales en régimen de propiedad social de los bienes utilizados. La crisis del Antiguo Régimen determinó la disolución de muchas formas de propiedad social, para terminar con las “manos muertas”, dejando sólo las tierras de propiedad demanial pertenecientes a colectivos de vecinos y no a los municipios o ayuntamientos. Otras formas de propiedad social

fueron resultado de los movimientos de autoprotección de las clases sociales débiles, como las fundaciones, en especial las Cajas de Ahorros, creadas legalmente en España en 1932, siguiendo el ejemplo de entidades históricas dedicadas a la beneficencia altruista (como el Hospital de la Santa Creu i Sant Pau de Barcelona, que continúa en nuestros días). Los Profs. José Luís Monzón y Rafael Chaves en el Capítulo I del *Manual de Economía Social*, bajo el título “Fundamentos de economía social” afirman que “la Economía Social (ES) ... aparece vinculada a las asociaciones populares y las cooperativas, que constituyen su eje vertebrador”, que se remonta a la famosa *Cooperativa de Consumidores de Rochdale* de 1844 (pp. 21 ss.).

3. El desarrollo social de actividades deportivas constituye otra fuente de creación de propiedad social reconocida a los colectivos que practican colectivamente uno o varios deportes bajo forma de propiedad colectiva, en especial de asociaciones de interés común, en las que los socios tienen derecho de disfrute de los servicios de la asociación o club, pero no derechos de participación social patrimonial como en el caso de las sociedades lucrativas. El Código civil en su art. 35 dispone que “son personas jurídicas: 1º Las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la ley”, que distingue de las “asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, a las que la ley conceda personalidad propia, independiente de la de cada uno de los asociados”, las cuales según el art. 2º del mismo Código “se regirán por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, según la naturaleza de éste”. Los arts. 1665 del Código, coincidentes con los arts. 116 del Código de Comercio, regulan el contrato de sociedad, por el que dos o más personas ponen en común dinero, bienes o industria (actividades) para partirse entre sí las ganancias, sea mediante distribución temporal de resultados o sea mediante la disolución y reparto del haber líquido resultante de la misma. Recientemente la legislación ha exigido la opción entre la forma de sociedad lucrativa y la asociación sin ánimo de lucro por circunstancias históricas excepcionales. Así ocurrió con las asociaciones deportivas profesionales denominadas “Clubés” (de fútbol) cuando el Estado decidió no seguir subvencionando aquellas que de manera reiterada contraían deudas, obligándolas a adoptar la forma de sociedad anónima (“Sociedad Anónima Deportiva”, con una regulación mercantil especial), a fin de someterlas a un régimen más riguroso para la entidad y para los administradores que la del régimen de las asociaciones de interés común (y añadiendo también especialidades en el régimen de las asociaciones deportivas profesionales que subsistieran, por no quedan sometidas a aquella transformación imperativa). Cuatro clubes quedaron exentos de esta transformación imperativa: El Real Madrid, el Barcelona Club de Fútbol, el Atlético de Bilbao Club de Fútbol y el Osasuna Club de Fútbol. El régimen especial de estas Sociedades y

Asociaciones Deportivas ha constituido un capítulo dramático de nuestra legislación reciente (remito a mi *Introducción al Derecho mercantil*, 25ª ed., Ed. Tirant lo Blanch, 2024, pp.1.938 y ss.).

II. Ampliación del ámbito de la economía social: el concepto de “empresa social”

4. La extensión del ámbito y, con ello, del concepto de “Economía Social”, integrada por las formas de organización económica en régimen de propiedad social o sin ánimo de lucro o de partir las ganancias y el haber líquido de la disolución, ha evolucionado de forma progresiva, al aumentar el reconocimiento de que la actividad económica y social puede desarrollarse colectivamente de forma satisfactoria, sin perseguir dicho ánimo de lucro. La prueba evidente son *los distintos listados de entidades de Economía Social que se han ido reconociendo*. Baste contrastar la descripción de la Economía Social de hace medio siglo, con la presencia de entidades tan importantes como las Cajas de Ahorros, con el amplio perímetro de entidades que con fines conceptuales han definido la Ley de Economía Social y su modificación reciente por la Ley 1/2026 integral de impulso de la Economía Social. Antes de la catastrófica crisis y extinción de las Cajas de Ahorros eran éstas el centro de la Economía Social, ya que en torno a ellas se financiaban las iniciativas empresariales más importantes de este sector (v. nuestros estudios “Cooperativismo y Economía Social”, *Boletín de la Dirección General de Cooperativas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*. Madrid, noviembre 1984. Págs. 13 a 53; y “Perspectiva jurídica de la economía social en España”. *Revista de debate sobre economía pública, social y cooperativa*, CIRIEC-España, núm. dedicado a “Jornadas de Economía Social”, octubre-diciembre de 1987, págs. 15-43). El Régimen político corrupto de 1978 contaminó y, finalmente, destruyó casi totalmente las Cajas de Ahorros y, con ellas, la Economía Social, de la que apenas quedaron en pie las Cooperativas y algunas entidades poco definidas, como las SAT, las SAL, las fundaciones y asociaciones (sobre la crisis de las Cajas de Ahorros remito a mi “Introducción al Derecho mercantil”, 25ª ed., 2024, III, p. 2912 (caso Bankia) y su régimen legal en pp. 3063 ss.; sobre las SAT, ob. cit., II, pp. 2005 ss., sobre las Sociedades Profesionales, pp. 2011 y ss.; sobre las fundaciones, pp. 2022 y ss., y sobre las asociaciones, pp. 2027 y ss.).

5. Recientemente el concepto de “empresa social” ha sido acogido, con gran amplitud, en la legislación europea, lo que no deja de ser sospechoso o, al menos, inquietante. Especialmente importante es el Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y

del Consejo, que establece el *Fondo Social Europeo Plus* (FSE+) derogando el anterior Regl. (UE 1296/2013, aprueba su presupuesto para el período 2021-2027 (casi 88.000 millones de euros) y define la “empresa social”, destinataria de sus medidas, en su art. 2, apartado 13, como “*toda empresa, independientemente de su forma jurídica* (subrayado nuestro), incluidas las empresas de economía social (no sólo estas), o (incluso) toda persona física que:

- a) *de conformidad con su escritura de constitución, sus estatutos o cualquier otro documento legal que pueda vincularla jurídicamente con arreglo a las normas del Estado miembro en que la empresa social esté situada, tenga como objetivo social primordial la consecución de impactos sociales mensurables y positivos, incluyendo en su caso los medioambientales, más que generar beneficios para otros fines, y que ofrezca servicios o bienes que generen un rendimiento social o emplee métodos de producción de bienes o servicios que representen objetivos sociales;*
- b) *utilice sus beneficios, ante todo, para la consecución de su objetivo social primordial y haya implantado procedimientos y normas predefinidos que garanticen que la distribución de beneficios no vaya en detrimento de su objetivo social primordial;*
- c) *esté gestionada de manera empresarial, participativa, transparente y sujeta a rendición de cuentas, en particular fomentando la participación de los empleados, los clientes o los interesados a los que afecte su actividad empresarial.*

El Plan de Acción Europeo de la Economía Social (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0778&from=ES>) introduce también dentro de la economía social a las empresas sociales, cuyo concepto ha irrumpido con fuerza en los últimos tiempos. Según la Red EMES (Emergence des Entreprises Sociales en Europe) las empresas sociales se definen atendiendo a tres dimensiones: económica y empresarial, social y participativa. Atendiendo a la dimensión económica y empresarial, las empresas sociales realizan una actividad continuada de producción de bienes y servicios, asumen un nivel significativo de riesgos económicos, buscan la sostenibilidad financiera y económica en recursos de mercado (ingresos comerciales) y no de mercado (subvenciones, donaciones), con una participación mínima de trabajo remunerado; su dimensión social las caracteriza por tener por finalidad explícita el beneficio de la comunidad, ser de iniciativa colectiva e introducir límites a la distribución de beneficios; finalmente, la dimensión participativa responde a su autonomía, organización democrática y toma de decisiones participativas no basadas en la propiedad del capital. Se observa cómo este enfoque, que prima en los países miem-

bros de la Unión Europea, identifica a las empresas sociales como parte integrante de la economía social al compartir los principios inspiradores (MONZÓN CAMPOS, José Luis, “Economía social: Estadísticas, Conceptos y Perímetros. Tres décadas para un consenso internacional”, CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, núm.114, 2025, pp. 10 ss.). Tal y como ha recogido el artículo 5 de la Ley Integral de Impulso a la Economía Social.

Esta definición funcional de “empresa social” -como destinataria, cualquiera que sea su forma jurídica, de las medidas del FSE+-, introduce la duda de si con ella se pone fin a la tipología legal y a la dogmática doctrinal de las formas jurídicas de empresa (sociedad, asociación, cooperativa, fundación y los diversos subtipos de ellas). Se afirma así que la “empresa social”, a diferencia de la “tradicional” (sic) no se centra en maximizar sus ganancias, pero que puede tener fines de lucro que intenta armonizar con sus fines sociales, en los que reinvierte la mayor parte de aquellas: sostenibilidad, empleo de calidad, innovación, participación, transparencia y gobernanza democrática. Y se proponen tipologías innovadoras, como la tripartita que distingue: 1) “empresa tradicional” (o “capitalista”), con Responsabilidad Social Corporativa; 2) “empresa social” (definida en la LES y en la LIES), y 3) ONG (Organizaciones no gubernamentales diversas) (v. J.J. Cano Ruiz, y otros, uc3m, Universidad Carlos III, Madrid, v. Google; y Nuevo Microbank SAU, 11 octubre 2023). Y se admite que sociedades con ánimo de lucro -imaginemos, una sociedad cotizada- puedan asumir fines propios de empresas sociales. Con lo que se plantea la duda de si el concepto de “Empresa Social” es una categoría autónoma (incluso construida como un supraconcepto jurídico que agrupe otras formas legales positivas, como hace la LES, modificada por la LIES) o es una mera cualidad funcional que pueden reunir o asumir diferentes tipos de entidades (como induce a pensar el Reglamento (UE) del FSE+ 2021/1057). Sobre el tema, en especial, MEIRA, D. e RAMOS, M.E., “Empresas sociais e sociedades comerciais: realidades convergentes o divergentes”, *Coop & Desarrollo*, 27(1), pp. 1-33; y Jacques DEFOURNY y Marthe NYSSSENS, “Social Enterprise in Western Europe. Theory, Models and Practice”, 2021, socialenterpriseinwesternseurope.pdf).

6. En nuestra opinión, debe darse la razón al legislador, en su caso, el legislador estatal, y seguir respetando sus definiciones y su metodología tipológica, que sirve a los fines del Estado de Derecho, impidiendo o, al menos, dificultando, el abuso de las medidas políticas de fomento desviándolas de sus legítimos destinatarios. Si una empresa se constituye como sociedad con ánimo de lucro -una SA, una SL- debe responder a los esquemas propios de su regulación legal, que ayudan a resolver los cotidianos conflictos de intereses específicos, y no confundirla con la asunción de fines sociales o altruistas. Por ejemplo, con el señuelo de que en la realidad de las cosas las

grandes sociedades de capital cotizadas ya sirven a los intereses de todos sus grupos de interés o “stockholders” (trabajadores, clientes, entorno social), pretendiendo que ya se ha superado el “shareholder-capitalisme”. Y menos aún puede admitirse que estas sociedades cumplan fines altruistas, más allá de los compromisos normales de la Responsabilidad Social Corporativa voluntariamente asumidos (sobre la alternativa entre estas dos concepciones del capitalismo, frente al capitalismo bajo control del Partido Comunista en China, remito a “Introducción al Derecho mercantil”, 25 ed., 2024, I, pp. 75 (“la reforma del capitalismo”) y ss. 96-107 (“el Derecho mercantil como Derecho del capitalismo”). Lo que no es lícito es engañar con falsas ilusiones, como la de que en Derecho positivo español puede constituirse una Sociedad Anónima sin ánimo de lucro (aunque el legislador lo puede permitir como excepción en un supuesto determinado: v. “Introducción”, cit., I, pp. 774 y ss., sobre el “ánimo de lucro” en la definición del concepto de sociedad; pp. 779 ss., sobre “la doctrina de la sociedad no lucrativa y la doctrina clásica de la sociedad”, y, sobre todo, pp. 784 y ss. sobre *el reconocimiento legal (como excepción) de la sociedad no lucrativa*, en el caso del *reconocimiento a una sociedad mercantil de la condición de “Centro Especial de Empleo*”, caso SOLTRA, Resolución DGSJFP de 17 diciembre 2020 (BOE 9.1.21), “*Solidaridad y Trabajo Virgen del Camino, S.L.*” (una figura específica de “Economía Social”, recogido por la LES y la LIES).

III. Crisis y agresión actual contra la economía social

7. Crisis de la Economía Social: Recientemente la expansión del espíritu capitalista y de la generalizada avaricia de los seres humanos han estimulado el deseo de sustituir el ánimo altruista con el que se constituyeron muchas entidades de la Economía Social por el ánimo de lucro propio del contrato de sociedad (a pesar de que no existía un contrato de sociedad propiamente dicho, que lo permitiera). Varios ejemplos muy llamativos de este fenómeno están agitando los espíritus.

En el campo profesional del ejercicio colectivo de la abogacía existe, en algunos sectores minoritarios, el deseo de transformar las sociedades profesionales (SPL), reguladas por la Ley 2/2007, que son esencialmente personalistas aunque con forma de Sociedad Limitada (con un régimen peculiar del capital social), en sociedades por acciones, con el propósito de sacarlas a Bolsa, como sociedades cotizadas, siguiendo el modelo anglosajón. Hasta ahora se ha impuesto la tesis de que la Ley 2/2007 de Sociedades Profesionales no permite su transformación en sociedades lucrativas normales, y menos en sociedades anónimas cotizadas (ver su complejo régimen en “Introducción al Derecho mercantil”, 25 ed., 2024, II, pp. 2011, cuya Ley 2/2007, de

15 de marzo (BOE del 16), donde hemos dicho que “constituye un claro ejemplo de falta de ciencia de la legislación”, y que “creó un gran desconcierto” (p. 2011-2022).

Este impulso de la codicia presiona también *en el ámbito deportivo profesional de los Clubes en España que han conservado la forma de asociación especial*. El apremio le llega al Real Madrid Club de Fútbol, ante su ambiciosa aventura de inversiones y por el deseo de dar transparencia a su valor económico y, sin duda, poder participar en el mismo (lo que apuntaría al ideal de la salida a Bolsa). La propuesta de su presidente, Florentino Pérez, con el argumento de que los socios del Real Madrid “no son suficientemente dueños, que sólo lo son en lo sentimental” (sic), propone una transformación societaria para que lo sean también “en lo económico y en lo jurídico”. Efectivamente, de ninguna manera sin dicha transformación el socio puede repartirse beneficios sociales, ni el dinero de una hipotética venta, que como recuerda el art. 17 de sus Estatutos “el destino de este patrimonio será la Fundación Real Madrid”. Así que la propuesta de crear una sociedad filial, del tipo de la que existe para explotar el Bernabeu, y vender el equivalente del 5% del valor del club a un inversor (unos 10.000 millones de euros, que Florentino Pérez adjudicaría a los socios en “derechos de membresía”, similares a los de un club de golf, no en acciones, aunque de valor patrimonial: “yo a los socios les voy a dar la propiedad económica” (dijo Florentino). A esta propuesta se opone el candidato a la presidencia del Club Antonio Riquelme, lo que hace que “estas elecciones ... son el referéndum sobre la venta del Real Madrid”. La propuesta es demagógica, por irrealizable. (v. David Alvarez, “El dilema de la propiedad económica y sentimental del Real Madrid”, *El País*, 3 junio 2026, p. 37). La propuesta de Florentino Pérez es irrealizable con la legislación vigente, e impensable que las Cortes españolas puedan aprobar una Ley de Transformación que permita esta vuelta atrás rectificando el camino que abrió la Ley del Deporte en 1990 (sobre el complejo régimen de las SAD y su atormentada evolución, ver “Introducción al Derecho mercantil”, cit., II, págs. 1938-1946).

8. En el ámbito de las empresas tecnológicas en el Derecho de los EEUU destaca el conflicto judicial sobre OpenAI, que enfrenta a Elon Musk y Sam Altman. El primero demanda la indemnización de 134.000 millones de dólares, porque afirma que en 2015 hizo donativos para una “Corporation sin ánimo de lucro”, liderada por Microsoft, que había de desarrollar la AI en beneficio de toda la humanidad, y el segundo la ha transformado unilateralmente, en sociedad lucrativa. Altman replica que eso ya estaba previsto y que Musk lo sabía y en 2018 se marchó del consejo tras intentar controlarla sin éxito para incorporarla a XAI (*El País*, 16 mayo 2026, p. 35). Este macrocaso promete ampliar el debate sobre el tema.

9. En el contexto de la Economía Social de las Cooperativas, que son entidades objeto de fomento público, por imperativo del art. 129.2 de la Constitución, se han podido comprobar abusos de la institución cooperativa, contra los que especialmente se enfrenta la Ley 1/2026 integral de impulso de la Economía Social, en uno de sus aspectos más relevantes (v. *Introducción al Derecho mercantil*, cit., II, pp. 1964-1966: “Falsas en el cooperativas de trabajo”).

Por último, la irrupción de las empresas sociales puede llevar a un fenómeno similar al *green whashing*, ante el peligro de autoidentificación como tales de sociedades alejadas de los principios que han de seguir dichas empresas conforme al artículo 5.4 de la LIES, y ello con el ánimo de atraer la atención de los consumidores hacia los productos que ofrecen o, incluso, situarse indebidamente en una situación favorable ante una contratación pública.

Recordemos que en la Economía Social española fue determinante la dramática agresión y destrucción del sector de las Cajas de Ahorros a cargo de las fuerzas del Régimen Político de 1978 (v. EKAIZER, E., *El libro negro. Cómo falló el Banco de España a los ciudadanos*, Espasa, 2018, pp. 193 y ss. (Caixabank, CAM, etc.) y pp. 275 ss. (“La batalla de Caja Madrid o el cortijo de los amiguetes”). Una historia bien conocida. La desaparición casi total de las Cajas de Ahorros se ha unido a la reciente concepción de la Economía Social limitada a las agrupaciones voluntarias de personas -asociaciones, mutualidades, cooperativas, y entidades similares, que ponen a la persona por encima del lucro; aunque también incluyen las fundaciones. Concepción que acoge el *Manual de Economía Social* que hemos comentado, que omite toda referencia a las Cajas de Ahorros (págs. 21-42), aunque presta gran atención a las Fundaciones en general (Capítulo 19, redactado por los Profs. Jesús OLAVARRÍA y Cristóbal SURIA: pp. 419-447).

IV. La Ley de Economía Social de 2011 (LES)

10. Ley de Economía Social y Sostenibilidad: La Ley de Economía Social 5/2011 de 29 marzo, BOE del 30 (LES), establece su régimen jurídico general, que se superpone a la regulación legal, muy dispersa, de las numerosas entidades que la integran, bajo esa nueva categoría legal. Su E.de M. invoca las formulaciones doctrinales en que se inspira, como la Carta de la Economía Social en Francia, o la Carta de Principios de la Economía Social de la Confederación Europea de Cooperativas Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CEMAF). En la relación de ellas omite toda referencia a las Cajas de Ahorros. En España en 1992 se fundó la Confederación Empresarial de la Economía Social (CEPES: www.cepes.es), que agrupa a 29 organizaciones.

11. Las Cortes Generales aprobaron por unanimidad y con entusiasmo, a la vez, la LES y la Ley 3/2011 de Sociedad Cooperativa Europea domiciliada en España, destacando su importancia económica y su aportación a la creación de empleo (v. Congreso de los Diputados, Sesión Plenaria 16 marzo 2011, y nuestra *Introducción al Derecho mercantil*, 25ª ed., 2024, II, pp. 1953 y ss.). Aunque, como dijimos, ambas leyes “carecen en gran medida de contenido práctico, aspirando la LES tan sólo a dar “visibilidad” a la Economía Social”, a pesar de que el Informe de CEPES de 2017 señalaba que la ES representa la décima parte del PIB español, con 43.435 empleados y 21 millones de personas vinculadas con ella (cit., p. 1954). Los arts. 1 a 6 LES definen el concepto y ámbito de la Economía Social y su art. 5 da una amplia y en parte heterogénea enumeración de “entidades” que la integran: cooperativas, mutualidades, fundaciones, asociaciones que lleven a cabo actividad económica, sociedades laborales, empresas de inserción, centros especiales de empleo, cofradías de pescadores, sociedades agrarias de transformación y otras, que se rijan por los “principios orientadores”, que enuncia el art. 4 de la Ley, y van más allá que los Principios Cooperativos. En la relación es notoria la ausencia de las cajas de ahorros, de las que hoy sólo quedan dos, la de Ontinyent y la de Pollença, convertidas las demás por imposición legal en fundaciones bancarias, partícipes de sociedades anónimas bancarias (destacando Caixabank). Pero nadie negaría hoy el “carácter social” de las Cajas de Ahorros de Ontinyent y Pollença. Los “principios orientadores de la Economía Social” -expresión que recuerda, pero no coincide, con los “principios cooperativos” y sus “valores” proclamados por la Alianza Cooperativa Internacional- son los siguientes: 1) primacía de las personas y del fin social sobre el capital; 2) aplicación de resultados en función del trabajo o servicios o actividad realizados; 3) promoción de la solidaridad interna y con la sociedad, y 4) independencia de los poderes públicos. El art. 6 LES encarga al Ministerio de Trabajo e Inmigración la redacción del Catálogo de estas entidades (ob. cit, p. 1955). Esta facultad, que atribuía al Ministerio un cierto poder de desarrollo reglamentario del concepto legal, en la nueva LIES de 2026 ha sido reducida, como veremos, a una pura función estadística.

V. La Ley integral de impulso de la Economía Social de 2026 (LIES)

12. El impacto de la Ley de Impulso de la Economía Social: La Ley 1/2026 integral de impulso de la Economía Social, LIES, *modifica cuatro grandes Leyes*: 1ª) La Ley 27/1999, de 16 de julio (BOE del 17), de Sociedades Cooperativas estatal (que hemos comentado, recientemente, en nuestra *Introducción al Derecho mercantil*, Ed.

Tirant lo Blanch, 2024, tomo II, pp. 1.966-1.980, y en el estudio “Las Cooperativas en el marco competencial del Estado”, en la obra colectiva coordinada por Rafael Lara y Aránzau Pérez Moriones, *Cooperativas y ordenamiento complejo*, Civitas, 2026, pp. 43-62). El presente escrito constituye en gran medida una ampliación de este último trabajo, que citaremos con frecuencia (como “Las cooperativas en el marco competencial del Estado”). 2ª) La Ley 44/2007, de 13 de diciembre, *sobre régimen jurídico de la Empresas de Inserción*; 3ª) La Ley 5/2011 de 29 marzo, *de Economía Social*, BOE del 30 (LES). 4ª) La Ley 20/1990, de 19 diciembre, *de Régimen Fiscal de las Cooperativas*.

13. La Ley de impulso a la Economía Social (LIES) ha entrado el vigor el día 10 de abril de 2026, excepto en la obligación de las Cooperativas con más de 500 socios de tener página web o digital (art. 3.1.2º Ley 27/1999), que entrará en vigor al año, el 10 de abril de 2027. Las líneas de la reforma de la LIES son las siguientes:

- 1) Actualización del modelo cooperativo, con la digitalización, ampliación de los derechos digitales de los socios y las cooperativas de cesión de uso, con una extensa reforma de la LCoop .
- 2) Fomento de la igualdad de trato y de género, incluyendo la creación de planes de igualdad cooperativa y de promoción de órganos sociales con representación equilibrada de mujeres y hombres.
- 3) Lucha contra el intrusismo, reforzando los mecanismos para impedir el abuso de la forma de sociedad cooperativa.
- 4) Impulso de la inserción sociolaboral. Ampliando los colectivos vulnerables susceptibles de ser contratados bajo la modalidad de Empresas de Inserción (población gitana, empresas en procesos de regularización) y eleva el porcentaje de reserva de contratación pública estatal para el sector del 10% al 15%.
- 5) Reconocimiento de otras entidades: incorporación de los “Centros Especiales de Empleo” de Iniciativa Social y del concepto de “empresa social”, además de consolidar el *Catálogo Estatal de Entidades de Economía Social*. (Sobre “*empresas de inserción*” y “*centros especiales de empleo*”, v. *el Manual de Economía Social* citado, pp. 369 ss.).

14. El *Preámbulo de la LIES* explica los motivos de su promulgación y su contenido, afirmando que la “actualización” de la LES de 2011 la exigen las transformaciones de nuestra economía tras la crisis del COVID y el contexto de incertidumbre (planetaria) actual. En la Ley de Cooperativas estatal, 27/1999, (LCoop), la LIES introduce como novedades esenciales: la proyección adecuada de igualdad de géneros

(conforme a la L.O. 3/2007, para la igualdad efectiva); 2) la prioridad de la identidad cooperativa (art. 1 de la Ley 27/1999), con la descalificación de entidades que bajo la apariencia de cooperativa persiguen un resultado prohibido por el ordenamiento; 3) y el fomento de las cooperativas en cumplimiento del art. 129.2 de la Constitución. La crisis económica reciente ha estimulado el fraude de ley, de entidades constituidas formalmente como cooperativas pero que en realidad buscan precarizar las condiciones de trabajo, en especial contratando como socios trabajadores a quienes en realidad son trabajadores por cuenta ajena, a fin de afiliarlos al Régimen de General de la Seguridad Social; y como socios cooperativistas a quienes son en realidad empresarios o trabajadores autónomos, que legalmente sólo pueden acogerse al Régimen Especial de Autónomos (v. mi *Introducción*, cit., II, pp.1964-1966, y Gemma FAJARDO, “Las cooperativas de transporte, socios colaboradores y falsas cooperativas”, coment. a STS 4ª nº 2263/2018 de 18 mayo, RDM, nº 313, julio-sept 2019, pp. 355-382, y “Falsas cooperativas de trabajo y medidas adoptadas por los poderes públicos en España para combatirlos”, *Working Paper*, CIRIEC, nº 2019/30, 7th. Int. Research Conf. 6-9 junio 2019).

15. En relación con la *Ley 44/2007 de 13 de diciembre, de Empresas de Inserción*, la LIES amplía los sujetos o personas vulnerables que pueden amparar, en conciliación con la reforma laboral introducida por el RDL 32/2011, de 28 de diciembre. En relación con la LES, los avances en la economía social, han exigido ahondar en la clasificación de las entidades que la componen, incorporando algunas ya reconocidas a nivel europeo, lo que obliga a definir un nuevo marco regulador que permita identificarlas (aunque el Catálogo de Entidades de Economía Social, que la LES instaba a confeccionar, queda relegado a una función estadística).

La LIES consta de 4 artículos, que modifican las cuatro Leyes antes mencionadas. Por razones de espacio sólo nos detendremos en las modificaciones de la Ley de Cooperativas estatal.

VI. Reformas en la Ley 27/1999 estatal de cooperativas

16. Importancia sistemática de la Ley 27/1999 de Cooperativas: La Ley 27/1999 de 16 de julio (BOE nº 170, de 17 de julio de 1999) de Sociedades Cooperativas estatal (LCoop), es objeto de una amplísima reforma por la LIES. La LCoop tiene gran importancia sistemática: 1) Fija la quintaesencia del concepto y régimen legal de las cooperativas, respetada por la legislación cooperativa de las Comunidades Autónomas y por la legislación cooperativa especial (como la Ley de Cooperativas de

Crédito); 2) tiene un ámbito de aplicación directa muy relevante: el de las cooperativas supracomunitarias o de ámbito estatal (a las que no sea aplicable una Ley de cooperativas autonómica) y las constituidas en las ciudades de Ceuta y Melilla; y 3) se aplica supletoriamente a las demás cooperativas en las lagunas que presenten las Leyes de Cooperativas autonómicas aplicables (STS Civ. 7 abril 2021, núm. 229/2021, que declara que el plazo de su art. 17.2 para reconocer y comunicar la liquidación al socio que causa baja completa, en el caso enjuiciado, la Ley de Cooperativas de la Comunidad de Madrid 4/1999, de 30 de marzo, ya que ésta sólo establece el plazo de caducidad de la obligación de reembolso de la Cooperativa (ver “Las cooperativas en el marco competencial del Estado”, cit. supra, pp. 43-44).

17. Concepto legal de Cooperativa: *Especial relevancia sistemática tiene la definición del concepto legal de Cooperativa que establece el apartado 1 del art. 1º de la LCoop., destacando las nociones esenciales que lo integran y, sobre todo, la aplicación de los Principios Cooperativos formulados por la Alianza Cooperativa Internacional* (ver “Las cooperativas en el marco competencial del Estado”, cit. supra, p. 45). *La LIES ha mejorado la redacción del art. 1.1 LCoop., pero sin introducir cambios relevantes:* 1) Añade, a los fines o aspiraciones “económicas y sociales” de la agrupación cooperativa, las “culturales” (que, en realidad, ya estaban implícitas en aquellas); 2) la noción de que persigue estos fines “mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática” (en lugar de “con estructura y funcionamiento democrático”, añade la necesidad de una “empresa”); y 3) añade “con participación económica de las personas socias, autonomía e independencia, educación, formación e información; cooperación entre cooperativas e interés de la comunidad”; y 4) reitera “conforme a los principios formulados por la ACI, en los términos de la presente Ley” (suprimiendo la incorrecta expresión “resultantes de la presente Ley”, que inducía a creer que los Principios los define estrictamente la Ley y no están fuera o por encima de ella). Habrá de estar integrada por un mínimo de tres socios o dos en las de segundo grado o formadas por cooperativas, excluyéndose su constitución como sociedad unipersonal a diferencia de las sociedades de capital (ver “Las cooperativas en el marco competencial del Estado”, cit. supra, p. 46). La convicción del legislador sobre el carácter específico de la cooperativa en esta reiterada definición, que la diferencia esencialmente de la sociedad lucrativa definida en los Códigos civil y de comercio, así como de la “asociación” de fines colectivos (cfr. art. 35 C.civil y “Las cooperativas en el marco competencial del Estado”, cit. supra, p. 45), expresa la victoria contra la corriente doctrinal agnóstica que propugnaba abandonar la concepción auténtica del cooperativismo, afirmando su carácter de sociedad y, además, de sociedad mercantil (ob. cit., p. 45). Dando pábulo, además, a toda clase de fraudes y abusos de ley. La Coopera-

tiva en Derecho positivo español es, sin duda, desde siempre, como demuestra ya el art. 124 del Código de Comercio de 1885 y toda la legislación cooperativa histórica, y la estatal y autonómica actual, *una entidad civil, no una sociedad mercantil, y por eso las Comunidades Autónomas tienen competencia legislativa plena para su regulación* (ver STS 1 julio 2014, cont-adm. R. 3659, en relación con la Ley de cooperativas vasca, comentada por Jesús Olavarría, en *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 25, 2015, pp. 455-460; Gemma FAJARDO, en la misma Revista, nº 26, en severa recensión crítica al libro de Rodrigo Viguera Revuelta, *El derecho de reembolso en las sociedades cooperativas*, Ed. Tirant lo Blanch, 2015; y nuestros numerosos y reiterados estudios sobre el tema, últimamente, todavía en 2026, “Las cooperativas en el marco competencial del Estado”, cit. supra, pp. 45-46).

18. La página web corporativa de la Cooperativa: La nueva redacción del art. 3. *Domicilio*, reitera su anterior formulación y añade un segundo apartado que prevé que “las cooperativas, si así lo prevén sus estatutos, *podrán tener una web corporativa como portal que permitirá el acceso a las personas socias a través de internet a la información y, en su caso, a la sede electrónica de la sociedad*”, haciendo constar en ella los datos de identificación y registro de la cooperativa que señala el art. 3 bis.

El nuevo artículo 3 bis, *Página web corporativa y publicaciones*, establece:. 1. Las cooperativas podrán tener una página web corporativa que servirá para dar publicidad a los anuncios, actos y acuerdos previstos en la ley y en sus estatutos. Todas las personas socias deben tener clave de acceso a la página web. La existencia de una página web corporativa será obligatoria para las cooperativas de más de quinientas personas socias. 2. La creación o supresión de la página web corporativa deberá aprobarse en la Asamblea General. En la convocatoria de la Asamblea, la creación o supresión de la web deberá figurar expresamente en el orden del día de la reunión. 3. Salvo disposición estatutaria en contrario, la modificación o la migración de la página web es competencia del órgano de administración con sujeción a lo previsto en los estatutos.

19. Derechos de los socios: El nuevo Artículo 16 LCoop establece los “derechos de las personas socias” (en adelante, “socios”, para simplificar), que pueden ejercitar salvo restricciones por un procedimiento sancionador o medidas cautelares estatutarias todos los derechos reconocidos legal o estatutariamente y en especial los que a continuación enumera y define: de asistencia, participación y propuesta; a ser elector y elegible para los cargos sociales; participar en todas las actividades cooperativas sin discriminaciones; retorno cooperativo; actualización y liquidación de las aportaciones a capital e interés por las mismas, en su caso; baja voluntaria; información;

formación y educación cooperativa, la profesional para socios trabajadores y socios de trabajo; y medidas para la participación en caso de incapacidad. El nuevo art. 16 bis LCoop desarrolla el derecho a información y participación y uso de las nuevas tecnologías, fijando el contenido y medios para hacerlas efectivas, con notable rigor restrictivo: libre acceso a libros de los socios y de actas de la asamblea general, sólo de certificación de acuerdos del Consejo, y de que se le aclare su situación económica con la cooperativa, y examinar los documentos sometidos a la asamblea general.

20. Compromiso mínimo de permanencia del socio: El nuevo ap. 3 del art 17 LCoop reitera que los estatutos podrán exigir el *compromiso de no darse de baja voluntariamente sin justa causa hasta el final del ejercicio en curso o hasta que transcurra un plazo estatutario no superior a 5 años* (salvo para las agroalimentarias y de explotación comunitaria de la tierra). El art. 18.2 fija la prescripción de las infracciones en 4, 8 y 12 meses, según sean leves, graves o muy graves, computándose desde que el órgano de administración tuvo conocimiento o en todo caso a partir de los 8 meses de haberse cometido, y en las continuadas desde que finalizó la conducta.

21. Modificaciones en los órganos sociales: El nuevo Artículo 19 LCoop sigue enumerando como órganos sociales la Asamblea General, el Consejo Rector y la Intervención; pudiendo los estatutos prever un comité de recursos, una comisión de igualdad y otros, cuyas funciones, fijadas en los estatutos, no puedan confundirse con las propias de los órganos sociales. Añade que las sociedades cooperativas y sus estructuras asociativas deberán asegurar la presencia equilibrada de mujeres y hombres entre las personas socias *en los órganos de que dispongan*, así como el establecimiento de medidas de igualdad entre mujeres y hombres, especialmente, las dirigidas a la conciliación corresponsable de la vida familiar, personal y laboral *de forma que, en el conjunto a que se referan, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento, ni sean menos del cuarenta por ciento*. La norma parece muy imprecisa y deja amplio margen a los estatutos sociales.

22. Asamblea General: El nuevo Artículo 24 LCoop regula la forma y contenido de la convocatoria de la Asamblea General. Puede ser convocada en forma muy variada, bien por carta remitida al domicilio postal o electrónico, anuncio en la página web, o en medios de gran difusión (obligatorio si tiene más de 500 socios) en plazo no inferior a 15 días ni superior a 2 meses (norma ésta muy prudente). La convocatoria indicará las menciones que detalla la norma. El art. 24 bis ordena que salvo disposición en contra de los estatutos se celebrará en el término municipal donde tenga su domicilio social (salvo que sea universal), admitiendo su celebración íntegra

o parcial de forma telemática, con los requisitos que señala. El art. 25 regula la constitución de la Asamblea, en primera convocatoria con más de la mitad de los votos sociales presentes y representados, y en segunda convocatoria un 10% o 100 *votos sociales*, pudiendo los estatutos fijar un quorum superior (el art. 26 LCoop permite el voto plural ponderado del socio, en función de la actividad desarrollada, por lo que cuenta el número de votos y no el de socios). Los acuerdos se adoptan por mayoría de votos válidamente expresados (mayoría relativa o mayor número de votos). Las votaciones serán secretas cuando lo ordenen los estatutos y siempre para la elección y revocación de cargos sociales o para exigirles responsabilidad, transigirla o renunciarla; y a petición para aplicar sanciones, expulsión o baja obligatoria y a solicitud del 5% o 50 socios. Será posible la participación telemática de los socios garantizando los extremos que indica el art. 25.5. En el acta de la Asamblea el Secretario reflejara la acreditación de todos los asistentes. El art. 27 regula el voto por representante, siempre revocable, pero la delegación de voto sólo podrá hacerse con carácter especial para casa asamblea. El ap. 1 del art. 29 se modifica fijando el minucioso contenido del acta de la Asamblea. Caso de ser asamblea universal hará constar el número de asistentes y la firma de cada uno.

23. Consejo Rector e Intervención: La LIES no ha modificado el sistema de órganos de la cooperativa, que sigue el modelo francés, sin incorporar el control mediante auditoría de cuentas, por lo que continúa “desfasado” (“Las cooperativas en el marco competencial del Estado”, cit., p. 48). El art. 32 regula el Consejo Rector como órgano colegiado, pero en las de menos de 10 socios permite su sustitución por un Administrador único o dos mancomunados o solidarios, que serán necesariamente socios. Corresponden al Consejo Rector las facultades no reservadas a otros órganos la modificación del domicilio social como mención estatutaria dentro del mismo término municipal y “todos los actos relacionados con las actividades que integran el objeto social de la cooperativa, sin que puedan limitarla los estatutos, y la emisión de medios de financiación no reservadas a la Asamblea. El Presidente ostenta la representación legal de la cooperativa, pero dentro del ámbito de facultades que le otorgan los estatutos y de las que resulten de acuerdos de la Asamblea y del Consejo Rector, y el Consejo Rector podrá conferir apoderamientos. Sus reuniones podrán ser telemáticas. El art. 33 regula su composición, con un mínimo de 3 “personas miembros”, pero dos, si la cooperativa tiene 3 socios. Los Estatutos podrán prever la designación de consejeros entre colectivos de socios determinados objetivamente (cooperativas mixtas, o con varias secciones, o territorios) y en las cooperativas con más de 50 trabajadores, con comité de empresa constituido, un consejero podrá ser trabajador (gestión obligatoria, con fidelidad al mismo art. 129.2 de la Consti-

tución, que ordena fomentar las diversas formas de participación en la empresa). El apartado 6 del art. 26 permite la participación telemática en el Consejo. El art. 38 regula las funciones y nombramiento de *la Intervención*, para la “fiscalización de la cooperativa”, que es órgano voluntario, pero en su caso sometida a las reglas que establece.

24. Otras modificaciones. El nuevo art. 44 bis regula la “*Comisión de Igualdad*” en las cooperativas de trabajo asociado con más de 50 socios o en las de menos en que lo acuerde el Consejo Rector, “con el objeto de establecer medidas y acciones que promuevan y contribuyan a la igualdad de oportunidades y a la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, entre ellas el plan de igualdad que regula el art. 83bis.” La formarán un mínimo de 3 socios, en número impar, elegidos entre todos los socios trabajadores o de trabajo que no formen parte del Consejo Rector, por 4 años, con composición equilibrada de hombres y mujeres y con las funciones que señala el ap. 3 del art. 44 bis: impulsar la participación plena en todos los órganos sociales. El art. 46.1 establece que los estatutos fijarán las aportaciones obligatorias mínimas al capital social para ser socio, pudiendo el Consejo Rector aplazar su desembolso por razones de edad, género u otras. El art. 51.5 añade un 2º párrafo: “prescrita la acción de la persona socia o de sus causahabientes para reclamar el reembolso de las aportaciones sociales su importe se destinará al Fondo de Reserva Obligatorio” (v. también art. 55.1.d). El art. 56.7 d) añade como fines del F.R.O.: “Al fomento de una política efectiva de igualdad de género.”

25. Solidaridad y fomento. El CR podrá destinar excepcionalmente el Fondo de Educación y Obras de Promoción (FEOP) a aportaciones o actuaciones solidarias en casos de incendios, inundaciones u otras circunstancias excepcionales o paliar los casos de estados de alarma, de excepción o de sitio. Se modifica el apartado 3 del art. 79: Las cooperativas podrán suscribir con otros acuerdos intercooperativos para el cumplimiento de sus objetos sociales. El art. 3 del art. 108 LCoop añade que “el Gobierno impulsará iniciativas cooperativas conforme a cualquiera de las clases de cooperativas presentes en esta Ley”. Norma de aparente fomento aparentemente innecesarias.

26. Régimen de las Cooperativas de Trabajo Asociado. El art. 80 define las Cooperativas de Trabajo Asociado como las que “tienen por objeto proporcionar a sus socios puestos de trabajo a través de la organización en común de la producción de bienes y servicios para terceras personas”; podrán contar con personas colaboradoras (voluntarias). La relación con sus socios es societaria y tienen derecho recibir

periódicamente en plazo no superior a 1 mes percepciones a cuenta de los excedentes de la cooperativa denominados *anticipos societarios*, que no tienen la consideración de salario. En ellas el número de horas al año trabajadas por personas con contrato de trabajo por cuenta ajena no podrá superar el 30% del total. El art. 83 bis regula *los Planes de Igualdad, que podrán elaborar estas Cooperativas para sus socios trabajadores* siguiendo las normas de este artículo, con la aprobación por el CR e inscripción obligatoria en un registro público. Su art. 4 establece su contenido mínimo y su ap. 5 encarga a la Comisión de Igualdad su elaboración, seguimiento, diagnóstico e informe de resultado. El art. 84 regula el régimen de suspensión y excedencias del trabajador asociado, por diversas causas.

27. Obligación de permanencia mínima: El ap. 5 del art. 93 prevé, siguiendo el art. 17.4, que los estatutos establecerán el *tiempo mínimo de permanencia de los socios en la cooperativa*, que no podrá ser superior a 10 años y la Asamblea en circunstancias empresariales justificadas podrá acordar compromisos de permanencia específicos y adicionales, que no superarán los 5 años, y el socio disconforme podrá darse de baja, calificada como justificada. El compromiso de permanencia debe interpretarse restrictivamente, por lo que debe ser computado desde el momento de la admisión como socio (la STS de 25 de enero de 2008, R. 222, en el caso, lo computa desde la fecha de la preexistente sociedad agraria de transformación y añade que el reembolso puede aplazarse hasta 5 años, pero no puede aplazarse la determinación del importe a reembolsar (“Las cooperativas en el marco competencial del Estado”, cit., p. 47).

28. Cooperativas sin ánimo de lucro: La LIES concede especial atención a la exigencia del art. 129.2 de la Constitución, que exige a los poderes públicos “fomentar las sociedades cooperativas con una legislación adecuada” cuando modifica la D.A. 1ª de la LCoop, que permite declarar “Cooperativas sin ánimo de lucro”, en el sentido de altruistas o de utilidad pública, como las fundaciones y las asociaciones, que pueden obtener la exención del Impuesto sobre Sociedades. Dispone que “Son Cooperativas sin ánimo de lucro: 1) Las Cooperativas que gestionen servicios de interés colectivo o de titularidad pública, 2) así como las que realicen actividades económicas que conduzcan a la integración laboral de las personas que sufran cualquier clase de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social y en sus estatutos lo recojan expresamente: a) Que los resultados positivos que se produzcan en un ejercicio económico no podrán ser distribuidos entre sus personas socias. b) Que las aportaciones de las personas socias al capital social, tanto obligatorias como voluntarias, no podrán devengar un interés superior al interés legal del dinero, sin perjuicio de la posible actualización de las mismas. c) El carácter gratuito del desempeño de los cargos del Consejo Rector, per-

juicio de las compensaciones económicas procedentes por los gastos en los que puedan incurrir los consejeros en el desempeño de sus funciones. d) Que las retribuciones de las personas socias trabajadoras o, en su caso, de las personas socias de trabajo y de las personas trabajadoras por cuenta ajena no podrán superar el ciento cincuenta por cien de las retribuciones que, en función de la actividad y categoría profesional, establezca el convenio colectivo aplicable al personal asalariado del sector.

Adviértase que esta posible calificación de “cooperativas sin ánimo de lucro”, en nuestra opinión, no puede hacerse extensiva a las otras “entidades” de la Economía Social, a las que no alcanza la norma de fomento del art. 129.2 de la Constitución, limitada a las sociedades cooperativas.

PUBLICACIÓN DEL INFORME DOS PROMESAS A QUIENES TRABAJAN: VOZ Y PROPIEDAD

**ELABORADO POR LA COMISIÓN INTERNACIONAL DE EXPERTOS Y
EXPERTAS DE ALTO NIVEL SOBRE LA DEMOCRACIA EN EL TRABAJO**

Eduardo Miranda Ribera

Derecho Mercantil

Universitat Politècnica de València

La publicación del informe *Dos promesas a quienes trabajan: voz y propiedad*, elaborado por la Comisión Internacional de Expertos y Expertas de Alto Nivel sobre la Democracia en el Trabajo, presidida por la profesora Isabelle Ferreras y constituida por un destacado grupo multidisciplinar de especialistas de reconocido prestigio internacional, constituye una de las reflexiones más ambiciosas y rigurosas realizadas en los últimos años sobre el alcance y las posibilidades transformadoras del artículo 129.2 de la Constitución Española. Entre las personas expertas que han contribuido a esta iniciativa destaca la profesora Gemma Fajardo García, referente indiscutible de la Economía Social y del cooperativismo, cuya trayectoria académica y científica ha resultado decisiva para la consolidación de este campo de conocimiento tanto en España como en el ámbito internacional. Cofundadora de la revista jurídica CIRIEC-España de Economía Social y Cooperativismo, su participación en esta Comisión refuerza el vínculo existente entre las propuestas del informe y la larga tradición investigadora desarrollada desde CIRIEC en favor de modelos empresariales más democráticos, participativos y orientados al interés general. El informe reconoce expresamente a la Economía Social como un espacio privilegiado de experimentación y desarrollo de las dos grandes promesas constitucionales dirigidas a las personas trabajadoras, identificando en las cooperativas, sociedades laborales y demás entidades de la Economía Social ejemplos consolidados de gobernanza democrática, resiliencia económica, cohesión social e innovación institucional. Por ello, sus conclusiones y recomendaciones trascienden el ámbito estrictamente laboral o mercantil para situar a la Economía Social en el centro de las respuestas que demandan los grandes desafíos económicos, sociales, tecnológicos y medioambientales de nuestro tiempo. A conti-

nuación, se reproduce el Resumen Ejecutivo del mencionado Informe, al que puede accederse en el enlace

<https://reportondemocracyatwork.org/es/el-informe-de-la-comision/>:

“Resumen ejecutivo

El siguiente informe ha sido elaborado por la Comisión de Personas Expertas de Alto Nivel sobre la Democracia en el Trabajo, convocado por la Vicepresidencia Segunda y el Ministerio de Trabajo y Economía Social en febrero de 2025.

A pesar de los notables logros alcanzados en los últimos años —destacando especialmente una reforma laboral multidimensional que redujo el desempleo y fomentó el crecimiento económico, posicionando a España como una de las economías líderes de la Unión Europea— el Gobierno español aspira aún más. De hecho, la propia Constitución llama a una mayor ambición.

La Comisión de Personas Expertas de Alto Nivel sobre la Democracia en el Trabajo tenía como misión examinar la aplicación del artículo 129.2 de la Constitución española como posible solución a la situación de crisis múltiple a la que se enfrentan España y todos los países del mundo, caracterizada por el aumento de la desigualdad económica y social y el agotamiento de los recursos naturales, lo que amenaza el futuro sostenible de todos.

El trabajo de la Comisión de Personas Expertas se dividió en tres mandatos:

- Diagnóstico: examinar la historia, el contenido y las aplicaciones actuales del artículo 129.2 e identificar los problemas contemporáneos para los que su aplicación podría ofrecer soluciones.
- Estrategia: proponer una trayectoria para la aplicación del artículo 129.2 en el futuro.
- Política: Identificar herramientas legislativas y otros recursos que ofrezcan soluciones rigurosas, basadas en la investigación, innovadoras, económicas y adaptables a la cultura de diversidad territorial y económica de España, así como al contexto más amplio de la Unión Europea.

El artículo 129.2 hace una doble promesa a todos los trabajadores y trabajadoras de España: acceso a la voz y acceso a la propiedad. El estudio de los expertos concluyó que el artículo 129.2 no se está aplicando actualmente a través de una legislación eficaz. De hecho, España se encuentra entre los países menos desarrollados de la Unión Europea en cuanto al reconocimiento de las personas trabajadoras como componentes clave de la economía, tanto en términos de estructuras institucionales que permiten la participación democrática en el lugar de trabajo como en términos de acceso

de quienes trabajan a la propiedad de acciones en las empresas. Al mismo tiempo, la Comisión también observó una serie de empresas españolas que son ejemplos de aplicación ejemplar del artículo 129.2, en particular las cooperativas de las personas trabajadoras, que se encuentran entre las más sólidas del mundo. Los miembros de la Comisión coincidieron en que una aplicación más rigurosa del artículo 129.2 podría resultar muy eficaz para ayudar a España a situarse entre los líderes de la UE en términos de buenas prácticas y a ascender en la escala de productividad identificada como el principal reto de la Unión Europea por el Informe Draghi (2024). En concreto, la Comisión recomendó la democratización de las empresas como medio para cumplir los mandatos del artículo 129.2, abriendo el camino para que todos los inversores laborales tengan voz y participación, y reunió pruebas objetivas y sólidos argumentos económicos y políticos para explicar la necesidad de la intervención pública en este sentido.

La Comisión concluyó que la democratización de la empresa ofrece posibilidades importantes para abordar los principales desafíos y revertir las tendencias negativas actuales, en particular:

- La crisis de sucesión a la que se enfrentan las pymes españolas (se estima que un tercio de los propietarios de Pymes se jubilará en la próxima década, lo que pondrá en riesgo aproximadamente 600.000 puestos de trabajo cada año; una gran mayoría no tiene un plan de sucesión);
- El retraso en competitividad (especialmente en la calidad del empleo y la innovación; a pesar de las inversiones, la economía española ha tenido dificultades para aprovechar las innovaciones de manera que aumenten la productividad de los trabajadores y las trabajadoras, en lugar de simplemente sustituirlos, externalizarlos o precarizar sus puestos);
- Los abusos y usos indebidos de la IA en el lugar de trabajo (los sectores están implementando y atravesando cambios masivos de formas que amenazan la autonomía y la privacidad de las personas trabajadoras, con planes insuficientes para involucrarlos en el despliegue seguro y eficaz de las nuevas tecnologías);
- La pérdida de soberanía económica y de resiliencia territorial (el capital transnacional es móvil, mientras que las personas que trabajan y las comunidades locales están en gran medida anclados a un territorio específico, lo que hace que las regiones soporten una parte desproporcionada del riesgo derivado de decisiones de inversión y desinversión corporativa en las que no tienen voz);
- La fragmentación de la cadena de valor y la informalidad laboral (inversores lejanos extraen beneficios mediante la “comparación coercitiva” entre regímenes

fiscales y a partir de trabajadores y trabajadoras ocultos, no remunerados o mal remunerados);

- El debilitamiento de la sociedad civil y de los sindicatos (la marginación de los sindicatos se correlaciona directamente con el aumento de la desigualdad y el empeoramiento de las condiciones laborales, y deja a gobiernos y empresas sin socios constructivos);
- La pobreza y la desigualdad (la tasa de pobreza laboral en España es del 13,7 % y se duplica entre la población inmigrante);
- La desafección hacia las instituciones democráticas (las instituciones democráticas se están debilitando por el auge del autoritarismo y la desafección ciudadana, alimentados por prácticas de gestión no participativas o autocráticas en el trabajo);
- El deterioro del medio ambiente natural (de los nueve límites biofísicos dentro de los cuales la humanidad debería interactuar de forma segura con el planeta Tierra, siete ya han sido sobrepasados, y las empresas no democratizadas son responsables de una parte desproporcionada del daño al medio ambiente y al cambio climático global, mientras que tres cuartas partes del territorio español están en riesgo de desertificación).

En vista de estas conclusiones, y basándose en la investigación científica y los datos, los testimonios de expertos y las comparaciones con las mejores prácticas en otros países de la UE, la Comisión identificó opciones prácticas para equilibrar las consideraciones sociales, medioambientales y económicas en las organizaciones empresariales. Estas se presentan en forma de resultados de investigación detallados, proyectos de legislación y propuestas políticas concretas.

Recomendaciones clave

La Comisión de Expertos sobre Democracia en el Trabajo recomienda que el Gobierno español y sus interlocutores sociales apliquen el siguiente enfoque estratégico, diseñado para transformar las empresas españolas en las más participativas e innovadoras organizaciones de Europa. Esta estrategia promueve la participación de las personas trabajadoras estructurada en torno a los dos pilares complementarios identificados en el artículo 129.2: voz y propiedad, y proporciona herramientas y recomendaciones para su uso a nivel nacional y europeo.

Voz

1. Refuerzo y nuevos requisitos legales para la participación de los trabajadores y trabajadoras en las decisiones operativas de la empresa, incluyendo el fortalecimiento de las prerrogativas de los Consejos de Empresa y los Delegados de Personal, en particular mediante un nuevo derecho de co-decisión para influir y dar su consentimiento en el despliegue de la inteligencia artificial en el trabajo.
2. Inclusión de los trabajadores y trabajadoras en las decisiones estratégicas a través de los Consejos de Administración, con umbrales estatutarios mínimos diseñados en consonancia con las mejores prácticas europeas en materia de cogestión y con el objetivo de ir más allá de ellas (un tercio de los puestos del consejo para quienes trabajan en empresas con entre 50 y 1.000 empleados; a partir de 1.000 empleados, la mitad de los puestos del consejo para las personas trabajadoras).

Propiedad

- Umbrales mínimos legales que comienzan con la apertura del acceso al 2 % de la propiedad de las acciones a quienes trabajan.
- Nuevos Fondos Ciudadanos diseñados para adquirir acciones y acelerar la transferencia con el fin de hacer que las empresas españolas sean más resilientes y menos dependientes de actores financieros extractivos, así como un plan de transición apoyado por un nuevo mecanismo de financiación tipo ESOP para que las personas trabajadoras puedan adquirir las acciones de su empresa en previsión de la jubilación del fundador o propietario.

Implementación

Una trayectoria dinámica basada en incentivos para cada empresa.

Más allá del cumplimiento legal mínimo, el gobierno debería implementar mecanismos que animen a las empresas a avanzar en la trayectoria propuesta. A tal fin, la Comisión ha propuesto una nueva herramienta de reporte, el Índice de Desarrollo Democrático Corporativo, basado en dos Escalas de Puntuación de Participación que miden el acceso de los trabajadores/trabajadoras-inversores a la voz y a la propiedad. Los datos recopilados a partir del Índice de Desarrollo Democrático Corporativo se utilizarán luego en un mecanismo de incentivos tipo bonus/malus, diseñado para recompensar niveles superiores de acceso a la voz y la propiedad (y desalentar niveles inferiores). Este mecanismo orientará un marco de políticas que movilizará subsidios

públicos, tasas de impuestos corporativos, beneficios fiscales, acceso privilegiado a la contratación pública, etc., con el fin de incentivar un mayor progreso”.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa es una revista jurídica de periodicidad semestral, cuyo campo de estudio es la Economía Social y las empresas y entidades que la conforman, principalmente cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, fundaciones y asociaciones.

Página web: <http://ciriec-revistajuridica.es/>
 Dirección Postal: CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa
 Campus Els Tarongers. Facultad de Economía,
 Despacho 2P21, 46022 Valencia

El Consejo de Redacción de **CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa** examinará todos los artículos relacionados con el mencionado objeto de estudio que le sean remitidos.

Los trabajos deberán ser inéditos y no estar presentados para su publicación en ningún otro medio. Se supone que todos los autores han dado su aprobación para que el manuscrito se presente a la revista.

Los originales serán sometidos al criterio de evaluadores externos anónimos (doble *referee*). Serán criterios de selección el nivel científico y la contribución de los mismos al intercambio de información entre el ámbito investigador y el de los profesionales de las administraciones públicas y de las empresas de la economía social.

Los trabajos podrán ser aceptados, sujetos a revisiones menores o mayores, o rechazados. La decisión editorial será comunicada a los autores, indicando las razones para la aceptación, revisión o rechazo del manuscrito.

Los autores de los manuscritos aprobados para su publicación deberán ceder el copyright del artículo y autorizar a la Revista para publicar el artículo en su página web y a incluirlo en diversas bases de datos científicas, conforme a la legalidad vigente, conservando el derecho a autoarchivo.

Tarifas de autor

No se aplica ninguna tarifa o cargo para el procesamiento de manuscritos y / o la publicación de materiales en la revista. Los artículos serán de acceso abierto y sin coste de publicación para los autores.

Envío de originales

Los autores deben registrarse y subir su trabajo al sis-

tema de gestión electrónica de *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*. Esto debe hacerse a través del enlace:

<https://ojs.uv.es/index.php/juridicaciriec/author/submit/1>

Además, deben de remitir una copia de su artículo a ammb@uv.es.

Los autores deben, asimismo, remitir un escrito a la revista asegurando que el texto enviado es enteramente original y propiedad de los autores, y que no se encuentra en proceso de evaluación en otra revista.

Normas de edición

1. Los artículos estarán redactados en lengua española, portuguesa o inglesa o, de manera extraordinaria, en cualquier otra lengua.

2. Su primera página deberá incluir:

- Título del artículo en el idioma original y en inglés. Si el título es largo deberá contener un título principal que no excederá de los 40 caracteres y un título secundario.
- El/los nombre/s, dirección/es e institución a las que pertenecen el/los autor/es, y el máximo rango académico alcanzado por cada autor hasta la fecha, señalando, asimismo, la dirección a la que habrá de remitirse la respuesta del consejo de redacción.
- Un resumen de 100 a 150 palabras, en la lengua original, en español y en inglés.
- Entre cuatro y ocho palabras clave o descriptivas, en la lengua original, en español y en inglés.
- Entre tres y seis claves-escriptores alfanuméricos conforme al sistema de clasificación de Econlit <https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>. Al menos una de ellas debe ser propia o próxima a la Economía Social.
- Así mismo, deberá contener un resumen amplio, que se presentará cuando el artículo haya sido aceptado, de entre 1.000/1.500 palabras y siguiendo la tipología de texto indicada, íntegramente en inglés (o en español, para aquellos trabajos presentados originalmente en inglés).
- Sumario.

3. El artículo, redactado con letra a tamaño 12 y en interlineado simple, tendrá una extensión de entre 15 y 30 páginas, incluidos textos, tablas y elementos gráficos, bibliografía y anexos, en formato Word o similar.

4. En la fase preliminar, el artículo no debe contener autocitas de manera que permitan la identificación del autor e impidan su evaluación “ciega”.

5. La bibliografía del estudio se citará siguiendo la última versión de las **reglas APA** (<https://normas-apa.org/referencias/>). Cuando los documentos citados tengan DOI, éste deberá indicarse como un elemento más de la referencia bibliográfica

5.1 En el texto, se indicará entre paréntesis el autor, el año de su publicación (distinguiendo a, b, c, ... si hay varias publicaciones del mismo autor) y eventualmente las páginas. Por ejemplo: (Botana, 2004:87).

5.2. Todas las citas deben aparecer al final del artículo en orden alfabético y cronológico, bajo el título de **Bibliografía**.

Se citará de la siguiente manera:

A. **Monografía:** Apellidos, Nombre del autor/es (Año). *Título de la obra*, Editorial, Lugar .

Ejemplo:

Martín Bernal, José Manuel (2005): *Asociaciones y Fundaciones*, Civitas, Madrid

B. **Capítulo de libro:** Apellidos, Nombre del autor/es del capítulo (año). Título del capítulo: Subtítulo. En Nombre Apellidos coordinación/edición del libro (Coord./ Ed./Eds.), *Título del libro en cursiva: Subtítulo en cursiva* (nº ed., Vol., pp. 1ª pag.-última pag.). Editorial.

Ejemplo:

Todolí Signes, Adrián (2018). La jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de falsas cooperativas. En: Isabel Gemma Fajardo García, (Coord.), *La promoción del emprendimiento y la inserción social desde la economía social* (pp. 87-92). CIRIEC-España, Valencia.

C. **Artículo:** Apellidos, Nombre del autor/es. (año). Título del artículo: Subtítulo. *Título completo de la revista en cursiva: Subtítulo en cursiva* (nº fascículo), 1ª página - última página del artículo. DOI: xxxx

Ejemplo:

Fajardo García, Isabel Gemma (2005). La masa activa y pasiva en el concurso de cooperativas, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (16), 9-11. <https://doi.org/xx.xxxxxxxx>

Cómo citar artículos de esta revista. Ejemplo:

Fajardo García, Isabel Gemma (2005). La masa activa y pasiva en el concurso de cooperativas, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (16), 9-11. <https://doi.org/xx.xxxxxxxx>

WEB referencia bibliográfica APA

<https://normas-apa.org/referencias/>

INSTRUCTIONS FOR AUTHORS

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa is a six-monthly law journal that studies the Social Economy and the companies and organisations that it encompasses, mainly cooperatives, worker-owned enterprises, mutual societies, foundations and associations.

Website: <http://www.ciriec-revistajuridica.es>

Postal Address:

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa

Campus Els Tarongers. Facultad de Economía,
despacho 2P21, 46022 Valencia

The Editorial Board of **CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa** will examine all the articles related to the aforementioned object of study that are sent to it.

Papers must be unpublished and not submitted for publication in any other medium. It is assumed that all authors have given their approval for the manuscript to be submitted to the journal.

The originals will be subject to anonymous external evaluation criteria (double *referee*). The selection criteria will be the scientific level and the contribution of the papers to the exchange of information between the research field and the professionals of public administrations and social economy enterprises. Entries may be accepted, subject to minor or major reviews, or rejected. The editorial decision will be communicated to the authors, indicating the reasons for acceptance, review, or rejection of the manuscript. Authors of manuscripts approved for publication must assign the copyright of the article and authorise the journal to publish the article on its website and to include it in various scientific databases, in accordance with current legislation, while retaining the right to self-archive.

Author Fees

Fees or charges for processing manuscripts and/or publication of materials in the journal are not required. The articles will be open access and without publication cost for the authors.

Sending originals

Authors must register and upload their work to the

electronic management system of *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*. This must be done through the link:

<https://ojs.uv.es/index.php/juridicaciriec/author/submit/1>

In addition, they should send a copy of their article to: ammb@uv.es

Authors must also submit a written statement to the journal assuring that the text submitted is entirely original and the property of the authors, and that it is not being evaluated in another journal.

Editing rules

1. The articles will be written in Spanish, Portuguese or English or, in exceptional cases, in any other language.

2. Your first page should include:

- The title of the article in the original language and in English. If the title is long, it should contain a main title that does not exceed 40 characters and a secondary title.
- The name(s), address(es) and institution(s) to which the author(s) belong(s), and the highest academic rank achieved by each author to date, also indicating the address to which the reply from the editorial board should be sent.
- An abstract of 100 to 150 words, in the original language, in Spanish and in English.
- Between four and eight key or descriptive words, in the original language, in Spanish and in English.
- Between three and six alphanumeric descriptors or keys in accordance with Econlit's classification system <https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>. At least one of them must be in the field of the Social Economy or in a closely related field.
- It should also contain a comprehensive summary, to be submitted when the article has been accepted, of between 1,000/1,500 words and following the text typology indicated, in full in English (or in Spanish, for those papers originally submitted in English).
- A summary.

3. The article, written in font size 12 and single-spaced, will be between 15 and 30 pages long, including texts, tables and graphic elements, references, and annexes, in Word format or similar.

4. In the preliminary phase, the article should not contain self-citations in a way that allows the identification of the author and prevents its “blind” evaluation.

5. The references of the study, will be cited according to the latest version of the APA rules (<https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/references>). When the documents cited have a DOI, this must be indicated as an additional element of the bibliographic reference.

5.1. In the text, the author and the year of publication should be indicated in parentheses (distinguishing a, b, c, ... if there are several publications by the same author) and eventually the pages. For example: (Botana, 2004:87).

5.2. All citations should appear at the end of the article in alphabetical and chronological order, under the heading **References**.

It will be cited as follows:

A. **Monograph:** Surname, Name of the author(s) (Year). *Title of the work*, Editorial, Place.

Example:

Martín Bernal, José Manuel (2005): *Asociaciones y fundaciones*, Civitas, Madrid.

B. **Book Chapter:** Surname, Name of the author(s) of the chapter (year). Chapter title: Subtitle. In First Name Last Name coordination/edition of the book (Coord./Ed./Eds.), *Title of the book in italics: Subtitle in italics* (ed. no., Vol., pp. 1st page-last page). Editorial.

Example:

Todoí Signes, Adrián: (2018) La jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de falsas cooperativas. En: Isabel Gemma Fajardo García, (Coord.), *La promoción del emprendimiento y la inserción social desde la economía social* (pp. 87-92). CIRIEC-España, Valencia.

C. **Article:** Surname, Name of the author/s. (year). Article title: Subtitle, *Full title of the magazine in italics: Subtitle in italics, volume number in italics* (issue number), 1st page - last page of the article. DOI: xxxx

Example:

Fajardo García, Isabel Gemma (2005). La masa activa y pasiva en el concurso de cooperativas, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (16) 9-11. <https://doi.org/xx.xxxxxxxx>

How to cite articles from this journal. Example:

Fajardo García, Isabel Gemma (2005). La masa activa y pasiva en el concurso de cooperativas, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (16) 9-11. <https://doi.org/xx.xxxxxxxx>

APA rules

<https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/reference>

Listado de Ponentes y Evaluadores 2024-2025

El Consejo de Dirección de CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa desea agradecer la colaboración de los siguientes ponentes y evaluadores:

PONENTES

Marina AGUILAR RUBIO
Aitor BENGOTXEA ALKORTA
Yolanda BLASCO GIL
Manuel GARCÍA JIMÉNEZ
Luis MANENT ALONSO

Deolinda MEIRA
Daniel MENEZES
Adoración MOZAS MORAL
Alfredo MUÑOZ GARCÍA
Miguel PINO ABAD

EVALUADORES

Marina AGUILAR RUBIO
Jaime AJA VALLE
Juan ALBERO VALDÉS
María del Mar ANDREU MARTÍ
José Enrique ANGUITA OSUNA
Nadia ÁVILA
Álvaro Javier BARRIENTOS SALDIA
Óscar BASTIDAS DELGADO
Aitor BENGOTXEA ALKORTA
Yolanda BLASCO GIL
Inmaculada BUENDÍA MARTÍNEZ
María BURZACO SAMPER
Antonio CASADO NAVARRO
Fernando CASANA MERINO
Mo CHEN
José Miguel COBERÁ MARTÍNEZ
Julio COSTAS COMESAÑA
Miguel DE LA FUENTE COSGAYA
María del Pino DOMÍNGUEZ CABRERA
Juan ESCRIBANO GUTIÉRREZ
Jordi ESTIVILL
Alfonso ESTRAGÓ
Gemma FAJARDO GARCÍA
Soledad FERNÁNDEZ SAHAGÚN
Antonio FICI
Fernando FITA
Enrique FLIQUETE LISO
Uziel FLORES ILHUICATZI
Maruxa FORJAN RIOJA
Antonio GALLEGU SÁNCHEZ
Miguel GARAU ROLANDI
Jesús GARCÍA BALLESTEROS
Jesús María GARCÍA BLANCO
Anna GARCÍA COMPANYS
Juan Jesús GÓMEZ ÁLVAREZ
Pedro Mario GONZÁLEZ JIMÉNEZ
Tatiana Vanessa GONZÁLEZ RIVERA

Juan José GUARDIA HERNÁNDEZ
Miguel GUILLEN BURGUILLOS
Hagen HENRY
Teresa HERRADOR ALCAIDE
Luis JIMENA QUESADA
Rafael LARA GONZÁLEZ
Ximena Angélica LAZO VITORIA
Gustavo LEJARRIAGA PÉREZ DE LAS VACAS
Alexandra LENIS ESCOBAR
Tomás LÓPEZ GUZMÁN
Estefanía LÓPEZ REQUENA
Josune LÓPEZ RODRÍGUEZ
Sara LOUREDO CASADO
Luis MANENT ALONSO
Juan Pablo MARTÍ
Jaime MARTÍ MIRAVALLES
Eva Elizabeth MARTÍNEZ CHÁVEZ
Gerardo MARTÍNEZ HERNÁNDEZ
Juan María MARTÍNEZ OTERO
Francisco José MARTÍNEZ SEGOVIA
Francisco José MEDINA ALBALADEJO
Deolinda MEIRA
Daniel MENEZES
Santi MERINO HERNÁNDEZ
Eduardo MIRANDA RIBERA
Luis María MIRANDA SERRANO
Horacio MOLINA SÁNCHEZ
Marta MONTERO SIMÓ
Salvador MONTESINOS OLTRA
José Luis MONZÓN CAMPOS
José Luis MORA GARCÍA
Judith MORALES BARCELÓ
José Antonio MORENO MOLINA
Jorge MOYA BALLESTER
Tomás NAVALPOTRO BALLESTEROS
Claudia OMARREMENTERÍA GIMENO

Igor ORTEGA SUNSUNDEGI
Felipe PALAU RAMÍREZ
Manuel PANIAGUA ZURERA
Armando PAVÓN
Arancha PÉREZ MORIONES
Miguel PINO ABAD
Jordi PLANAS MARESMÁ
Pepa POLONIO ARMADA
María José PUYALTO FRANCO
Mario RADRIGÁN RUBIO
Jacqueline Alejandra RAMOS GARCÍA
Sebastián REYNA FERNÁNDEZ
María de Fátima RIBEIRO
Ana Paula ROCHA
Amalia RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
Juan José ROJAS HERRERA
Marina ROJO GALLEGU-BURÍN
Carmen ROMERO GARCÍA-ARANDA
Francisco SALINAS RAMOS
Ligia Roxana SÁNCHEZ BOZA
Luis Ángel SÁNCHEZ PACHÓN
Guillermo SÁNCHEZ-ARCHIDONA HIDALGO
Margarita SERNA VALLEJO
Francisco SOLER TORMO
Gustavo SOSA
Eduardo TALENS VISCONTI
Manuel TORRES AGUILAR
Covadonga TORRES ASSIEGO
Xabier URIARTE INURRATEGI
Daniel VALLES MUÑO
María José VANÓ VANÓ
Carlos VARGAS VASSEROT
Fernando de la VEGA GARCÍA
Clara VICENTE MAMPEL
Patricia ZAMBRANA MORA

Declaración ética y de buenas prácticas

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa es una publicación cuyo campo de estudio es el formado por las empresas y entidades que tienen como finalidad el servicio del interés general o social, más concretamente la economía social. El equipo editorial de *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* consideramos que el deber de toda revista científica es velar por la difusión y transferencia del conocimiento, garantizando el rigor y la calidad científica, con un alto compromiso ético. De ahí que adoptemos como referencia el Código de Conducta que, para editores de revistas científicas, ha establecido el Comité de Ética de Publicaciones (COPE: Committee on Publication Ethics).

Obligaciones y responsabilidades generales de los Editores

En su calidad de máximos responsables de la revista, los Editores de *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* se comprometen a:

- esforzarse por satisfacer las necesidades de los lectores y autores;
- mejorar constantemente la revista;
- asegurar la calidad del material que publican;
- velar por la libertad de expresión;
- mantener la integridad académica de su contenido;
- impedir que los intereses comerciales comprometan los criterios intelectuales;
- estar dispuesto a publicar correcciones, aclaraciones, retractaciones y disculpas cuando sea necesario.

Política de buenas prácticas editoriales en cuestiones de género

Esta revista está comprometida con promover la igualdad entre hombres y mujeres, en dar visibilidad al trabajo científico de las mujeres, y en promover el uso del lenguaje inclusivo en las publicaciones científicas.

Concretamente mediante las siguientes acciones:

- Existencia y mantenimiento de un porcentaje mínimo del 40% de mujeres en la composición conjunta de sus órganos
- Cumplimiento de un porcentaje mínimo del 40% de mujeres como revisoras de los trabajos enviados a la revista.
- Uso del lenguaje inclusivo en sus artículos científicos. Se recomienda a este respecto la consulta Guía de Igualdad en el Lenguaje¹.
- Recomendación a los/as autores/as de trabajos publicados que hayan sido realizados con datos de investigación entre los que se encuentre la variable sexo, que informen sobre si las conclusiones han tenido en cuenta posibles diferencias entre sexos.
- Visibilidad de la autoría de los artículos mediante la inclusión en la revista del nombre completo.

Relaciones con los lectores

Los lectores deben estar informados acerca de quién ha financiado la investigación y sobre el papel en la investigación de la entidad financiera.

Relaciones con los autores

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa se compromete a asegurar la calidad del material que publica, dejando constancia de los objetivos y normas de la revista, así como de sus diferentes secciones.

Las decisiones de los editores para aceptar o rechazar un documento para su publicación se basan únicamente en la relevancia del trabajo, su originalidad y claridad expositiva, así como en la pertinencia del estudio en relación a la línea editorial de la revista.

La revista incluye una descripción de los procesos seguidos en la evaluación por pares de cada trabajo recibido, comprometiéndose a dejar constancia y justificar cualquier desviación importante de los procesos descritos (caso de que se produzcan). Para todo ello, la revista cuenta con una guía de autores en la que consta todo aquello que se espera de éstos. Dicha

1. <https://www.uv.es/igualtat/webnova2014/Lenguaje2024.pdf>

guía se actualiza regularmente y contiene un vínculo a la presente declaración ética.

Se reconoce el derecho de los autores a apelar contra las decisiones editoriales. Los editores no modificarán su decisión en la aceptación de envíos, a menos que se detecten irregularidades o situaciones extraordinarias. Cualquier cambio en los miembros del equipo editorial no afectará a las decisiones ya tomadas salvo casos excepcionales en los que confluyan graves circunstancias.

Relaciones con los evaluadores

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa pone a disposición de los evaluadores una guía acerca de lo que se espera de ellos. Dicha guía se actualiza regularmente y contiene un vínculo al presente código ético.

La identidad de los evaluadores se encuentra en todo momento protegida, garantizándose su anonimato.

Proceso de evaluación por pares

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa garantiza que el material remitido para su publicación será considerado como materia reservada y confidencial mientras se evalúa.

Reclamaciones

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa se compromete a responder con rapidez a las quejas recibidas y a velar para que los demandantes insatisfechos puedan canalizar otras quejas. En cualquier caso, si los interesados no consiguen satisfacer sus reclamaciones, se considera que están en su derecho de elevar sus protestas a otras instancias.

Fomento del debate

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa admite la publicación de artículos de crítica sobre los trabajos que aparecen en la revista. En tales casos, los autores de los trabajos criticados tendrán la oportunidad de réplica.

Los estudios que reportan resultados negativos no deben ser excluidos.

Fomentar la integridad académica

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa asegura que el material que publi-

ca se ajusta a las normas éticas internacionalmente aceptadas.

Protección de datos individuales

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa garantiza la confidencialidad de la información individual (por ejemplo, de los profesores y/o alumnos participantes como colaboradores o sujetos de estudio en las investigaciones presentadas).

Es responsabilidad última/directa de los autores el disponer de las autorizaciones pertinentes para imágenes (fotografías personales, marcas comerciales...) y otros datos (edad, sexo, nivel social, etc.) de personas o productos comerciales.

Seguimiento de malas prácticas

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa asume su obligación para actuar en consecuencia en caso de sospecha de malas prácticas o conductas inadecuadas. Esta obligación se extiende tanto a los documentos publicados como a los no publicados. Los editores no sólo rechazarán los manuscritos que planteen dudas sobre una posible mala conducta, sino que se consideran éticamente obligados a denunciar los supuestos casos de mala conducta. Desde la revista se realizarán todos los esfuerzos razonables para asegurar que los trabajos sometidos a evaluación sean rigurosos y éticamente adecuados.

Política antiplagio

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa garantizará la originalidad de todos los manuscritos mediante el uso del software antiplagio facilitado por la Universitat de València. Esta política permitirá asegurar unos estándares de originalidad y detectar coincidencias y similitudes entre los textos enviados a publicación y los publicados previamente en otras fuentes. En caso de detectarse una práctica de plagio, el manuscrito será descartado para su publicación.

Integridad y rigor académico

Cada vez que se tenga constancia de que algún trabajo publicado contiene inexactitudes importantes, declaraciones engañosas o distorsionadas, debe ser corregido de forma inmediata.

Si se detecta algún trabajo cuyo contenido sea fraudulento, será retirado tan pronto como se conozca, informando inmediatamente tanto a los lectores como a los sistemas de indexación.

Entre otras, se consideran prácticas inadmisibles, y como tal se denunciarán, las siguientes: el envío simultáneo de un mismo trabajo a varias revistas, la publicación duplicada (o con cambios irrelevantes) del mismo trabajo, o la fragmentación artificial de un trabajo en varios artículos.

Relaciones con los propietarios y editores de revistas

La relación entre editores, editoriales y propietarios es a menudo compleja, pero debe quedar siempre sujeta al principio de independencia editorial. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* garantizará siempre que los artículos se publiquen en base a su calidad e idoneidad para los lectores, y no con vistas a un beneficio económico o

político. En este sentido, el hecho de que la revista no se rija por intereses económicos y defienda el ideal de acceso al conocimiento libre, universal y gratuito, facilita dicha independencia.

Conflicto de intereses

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa habilitará/adecuará los mecanismos necesarios para evitar/solventar los posibles conflictos de intereses de autores, evaluadores y/o el propio equipo editorial.

Quejas/denuncias contra editores

Cualquier autor, lector, evaluador o editor puede remitir sus quejas a los organismos competentes correspondientes.

CIDEC

El **CIDEC** es el Centro de Información y Documentación Europea de Economía Pública, Social y Cooperativa, del IUDESCOOP (Instituto Universitario de Investigación en Economía Social, Cooperativismo y Emprendimiento), Universitat de València, y de la asociación científica CIRIEC-España.

Desde 1989 ofrece información y asesoramiento a investigadores, estudiantes y otras personas interesadas en temas de Economía Social, en especial cooperativas de trabajo asociado, cooperativas agrarias, otras cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y asociacionismo, y en temas de empleo, servicios sociales y turismo rural.

El CIDEC edita la revista de información Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa y colabora en todas las publicaciones de CIRIEC-España y dispone de un Servicio de Alerta por correo electrónico.

El CIDEC procesa, almacena e indexa en su Base de Datos los artículos contenidos en las revistas, tanto nacionales como internacionales, que versan sobre Economía Social y Cooperativa y sobre Economía Pública existentes en su centro de documentación. Además cuenta con una Biblioteca Virtual (<https://go.uv.es/cidec>) con documentos accesibles online, incluyendo los TFM del Máster en Economía Social y las tesis doctorales del Doctorado en Economía Social de la Universitat de València.

Contacto

CIDEC
Campus Tarongers
Biblioteca de Ciencias Sociales Gregori Maïans
46022 – VALENCIA (ESPAÑA)
Web site: <http://www.uv.es/cidec>
E-mail: cidec@uv.es
Telf. 96 382 87 44 - 96 162 51 11



- 

OBSERVATORIO ESPAÑOL DE LA ECONOMÍA SOCIAL

EUROPEAN
SOCIO-ECONOMIC REPORT



PRESENTACIÓN

Antecedentes

Plan de Observación

Objetivos

Organización

Consejo Directivo

AREA SOCIO-LABORAL

Evolución de entidades

Entidades de Trabajo Autónomo

Entidades de Economía Social

Evolution of employment

Laborales: Cooperativas y Sociedades

Laborales: Cooperativas

Sociedades Laborales

Trabajadores y población

Area Jurídica

Cooperativas y Sociedades

Laborales: Empresas y Mutualidades

de Fomento, Asesoramientos y Fundaciones: Evolución de Mercado Social

Legislación estatal

Legislación: Fomento Otras disposiciones

Legislación autonómica

Area Económica y Social

Novedades bibliográficas

Actualizaciones y Premios

Area de Información

Documentación y fuentes de información

Estadísticas universitarias de investigación

Organismo del sector

AREA SOCIO-LABORAL: EVOLUCIÓN DE ENTIDADES

Cooperativas constituidas

Sociedades Cooperativas constituidas por Comunidad Autónoma. Evolución 2000-2005.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005(*)
Andalucía	406	407	719	719	708	719
Aragón	84	82	85	80	87	84
Asturias	28	26	21	17	19	14
Baleares	42	40	15	20	15	14
Barcelona	55	30	43	20	12	9
Cataluña	4	4	4	3	2	9
Cantabria	101	118	93	87	81	72
Castilla y Mancha	10	13	10	10	10	10
Castilla-La Mancha	434	419	200	234	207	125
C. Valenciana	224	226	224	172	206	154
Extremadura	62	61	38	41	44	44
Galicia	89	52	63	73	45	27
Madrid	158	242	168	168	168	118
Murcia	187	237	211	233	227	187
Navarra	10	10	10	10	10	10
País Vasco	52	59	62	88	111	65
La Rioja	14	12	17	7	6	9
Valencia y Media	3	3	18	3	3	3
Náutico	14	18	33	27	40	30
TOTAL	3.256	3.115	2.344	2.138	2.342	2.395

(*) Datos a 30/09/05.
Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría General de Empleo. Dirección General de la Economía Social, Trabajo Autónomo y Fondo Social Europeo.

Cooperativas constituidas según clase y año de constitución. Evolución 2000-2005.

Cooperativas (archivo PDF)

Serios iniciales de las Cooperativas constituidas por Comunidad Autónoma. Evolución 2000-2005.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Andalucía	4.989	5.048	4.417	4.798	3.898	3.317
Aragón	620	595	688	351	408	379
Asturias	111	105	76	123	86	237
Baleares	52	51	58	58	58	237
Barcelona	279	174	260	180	59	31
Cataluña	20	20	20	15	15	15
Cantabria	1.008	782	506	2.468	3.275	786
Castilla-La Mancha	955	880	587	874	1.889	771
C. Valenciana	2.215	2.122	2.166	884	884	688
Extremadura	4.034	3.296	11.814	13.782	9.519	23.208
Galicia	616	568	173	370	370	370
Madrid	928	2.306	1.178	1.344	1.108	321

CLASIFICADOR DE ENTIDADES

REVISOR

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	--

SUMARIO

Digital Transformation & Social Economy: Evaluating Platform Model Adoption in Barcelona, por Nuria Vega Rodríguez y Ricard Espelt

Factores que influyen hacia la innovación social en jóvenes universitarios, por Diego Rolando Minga López, Carla Carrillo Cueva y David Flores Ruiz

Nuevos modelos de cooperativas de vivienda para luchar contra la escasez de vivienda asequible y promover la sostenibilidad. Estudios de casos nacionales e internacionales, por Maridalia Rodríguez Padilla y Ramon Bastida Vialcanet

Social Economy in Politics: An analysis of presidential speeches in Portugal after 1976, por Paulo Mourão y Sérgio Abreu

Las políticas municipales de promoción de la Economía Social: una evaluación de su impacto y resultados con el caso de Castelló de la Plana, por Raül Beltran Benages

How to Make the Invisible Visible? Applying the Social Capital Assessment Tool in a Beekeepers' Cooperative in the Maule Region (Chile), por Elena Pisani, Stefano Micheletti, Eduardo Antonio Letelier Araya y Ximena Quiñones Díaz

Capital Social y Desarrollo Rural. Un estudio de caso en Extremadura (España), por Diego Acosta Gijón, Luis Antonio Palma Martos, Thomas Zacharewicz y Jesús Heredia-Carroza

Análisis de las afectaciones de la banca comunal en Ecuador a partir de los cambios normativos: el caso de estudio Atacucho, por Arturo Luque González

El desempeño financiero comparado entre empresas públicas y privadas en España durante un periodo de expansión económica (2014-2019), por Pedro Atienza Montero, Natalia Sánchez Bautista y María Moreno García

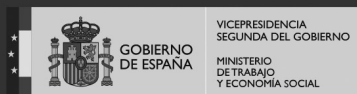
Regímenes de vitalidad y economía social: prácticas colaborativas en contextos de crisis global, por Nicolás Gómez Nuñez

Personas jurídicas en el gobierno cooperativo: efectos sobre las finanzas de las cooperativas en Colombia, por Mario Ernesto Martínez Avella y Giovanni Andrés Hernández Salazar

La relación entre el modelo AMO y el bienestar en una cooperativa: el rol del grupo profesional, por Aitziber Arregi Uzuriaga, Mónica Gago García, Maite Legarra Eizagirre y Urtzi Uribetxebarria Andrés

www.ciriec-revistaeconomia.es

CON EL PATROCINIO DE:



DIRECCIÓN GENERAL DE LA
ECONOMÍA SOCIAL Y DE LA
RESPONSABILIDAD SOCIAL
DE LAS EMPRESAS



Unión Europea
Fondo Social Europeo

CON LA COLABORACIÓN DE:

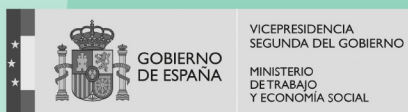


UNIVERSITAT
DE VALÈNCIA [Logo]
Facultat d'Economia

UNIVERSITAT
DE VALÈNCIA [Logo]

IUDESCOOP
Institut Universitari d'Investigació
en Economia Social, Cooperativisme
i Emprenedoria

Patrocina:



DIRECCIÓN GENERAL DE LA
ECONOMÍA SOCIAL Y DE LA
RESPONSABILIDAD SOCIAL
DE LAS EMPRESAS



Unión Europea
Fondo Social Europeo

Con la colaboración de:

VNIVERSITAT [Q®]
ID VALÈNCIA

IUDESCOOP
Institut Universitari d'Investigació en Economia
Social, Cooperativisme i Emprenedoria



Centro de Información y
Documentación Europea
de la Economía Pública,
Social y Cooperativa.

www.ciriec-revistajuridica.es