COMPRA PÚBLICA ESTRATÉGICA Y ECONOMÍA SOCIAL: CUESTIONES RELEVANTES, DESAFÍOS Y POSIBILIDADES

STRATEGIC PUBLIC PROCUREMENT AND SOCIAL ECONOMY: RELEVANT ISSUES, CURRENT POSSIBILITIES AND CHALLENGES

José Antonio Moreno Molina
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla la Mancha, Facultad de Ciencias Sociales
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5504-6880

RESUMEN
El trabajo analiza el obligatorio impulso de la economía social consagrado en el marco del vigente Derecho de la Unión Europea (UE) y nacional sobre contratación pública estratégica, así como sus problemas interpretativos y la insuficiente aplicación en la actualidad por las Administraciones y entidades públicas. Se reflexiona y discute, sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, acerca de las distintas posibilidades de actuación administrativa y de colaboración público-privada para la eficaz prestación de servicios sociales a los ciudadanos, que incluyen desde la asunción pública directa a la prestación indirecta a través de las figuras contractuales o utilizando la reserva de contratos; también los acuerdos de acción concertada fuera de la legislación contractual; así como otros medios externos como la financiación de los servicios públicos o la concesión de licencias o autorizaciones.

PALABRAS CLAVE: Contratación pública estratégica, economía social, reserva de contratos, acción concertada.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: 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.
DOI: https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.49.31904

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

ABSTRACT

This paper analyzes the mandatory promotion of the social economy enshrined in the framework of current European Union and national law on strategic public procurement, as well as its interpretative problems and current insufficient implementation by public administrations and entities. Based on the jurisprudence of the Court of Justice of the EU, it reflects and discusses the various possibilities for administrative action and public-private collaboration for the effective provision of social services to citizens. These include direct public procurement and indirect provision through contractual arrangements or the use of reserved contracts; concerted action agreements outside of contractual legislation; and other external means such as the financing of public services or the granting of licenses or authorizations.

KEYWORDS: Strategic public procurement, social economy, contract reservation, concerted action.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: I38, H57, H44, A13.

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

EXPANDED ABSTRACT

This paper analyzes how public sector procurement constitutes a key tool for supporting the development of the social economy and social enterprises, which currently raises significant interpretative and application challenges, as recognized by the European Commission's Action Plan for the Social Economy 2021-2030. After studying the regulatory framework for strategic and socially responsible public procurement in international (The United Nations 2030 Agenda, among its Sustainable Development Goals, establishes, as a cross-cutting theme, the need to guarantee sustainable consumption and production patterns and promotes the efficient use of resources and improved access to basic services. This has been incorporated in Spain by the National Public Procurement Strategy, which proposes measures aimed at using the possibilities of public procurement to support social policies. To integrate the SDGs into public policies, the Government of Spain approved the "Action Plan for the Implementation of the 2030 Agenda. Towards a Spanish Sustainable Development Strategy," which includes among its "transformative measures" aligning public procurement with the SDGs), European Union, and Spanish law, noting its lack of consolidation and reflecting on its causes, the paper examines the jurisprudential debate on the reservation of contracts to special employment centers, as a measure of positive discrimination, and its limitation to social initiative centers rather than entrepreneurial initiative centers.

It is the subject of study the scope of the *Conacee* ruling, in which the CJEU ruled on the requirements that may be imposed for participation in procedures for awarding reserved public contracts and the mandatory respect for the general principles of equal treatment and proportionality. Special attention is also paid to concerted action agreements for the provision of public services aimed at meeting social needs, which have been established in numerous regional legislation that allows the management of services for individuals outside the public procurement regime. The CJEU's *ASADE I and II* rulings are analyzed, which establish the criteria for reviewing current regional regulations and propose how to organize the selection of social service providers, taking into account, first of all, their contractual or non-contractual nature, which is determined by the concept of "public contract," which is autonomous from EU law, as is the notion of non-economic services of general interest. For the CJEU, the classification that Spanish law gives to concerted action agreements is irrelevant, and the fact that the contract is concluded with a non-profit entity does not exclude that entity from carrying out an economic activity within the meaning of Directive 2014/24/EU. European jurisprudence establishes that the provision of services in exchange for remuneration constitutes an economic activity. It is understood that the essential characteristic of remuneration is that it constitutes the economic consideration for the service in question, without it being necessary for it to be paid by the recipient. EU Treaty and TFEU have recognized the importance of services of general interest, true pillars of our society, and the broad discretion of

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

national, regional, and local authorities to provide and organize them. This paper sets out the requirements and possibilities of the various options for public-private collaboration for the provision of social services, which public administrations must decide on by virtue of their power of self-organization. In this regard, they can directly assume social services or opt for indirect provision, in which case they can resort to public procurement (by entering into service contracts or service concession contracts, in which quality, not price, is the decisive factor in evaluating bids; or by applying the contract reservation) or use mechanisms outside of public procurement legislation, such as concerted action agreements, the financing of social services, or the granting of licenses or authorizations. Neither the LCSP nor regional legislation has developed a specific regime for the public procurement of social services, which could have generated greater legal certainty. In this regard, it should be noted that for contracts for social services to individuals valued below the European threshold of € 750,000, the CJEU has indicated that these are not normally of interest to providers from other Member States, so the scope for regulatory action is even greater.

Regarding the reservation of contracts, Directive 2014/24/EU and the LCSP provide for both the mandatory establishment of minimum percentages for reserving the right to participate in the award procedures for certain contracts or certain lots thereof to Special Employment Centers with social initiatives and social integration companies (AD 4 LCSP), which, according to the CJEU ruling *(Conacee)*, could be objectively justified; and the optional reservation of certain social, cultural, and health service contracts to certain organizations, if the objective, subjective, and temporal requirements established by AD 48 LCSP are met. Regarding the possibility of developing concerted action for the provision of social services outside the LCSP, the CJEU, in its *ASADE I* judgment and in its *ASADE II* order, provides a broad interpretation of the European regulation on the matter and the leeway available to Member States to organize, as they deem most appropriate, the selection of social service providers. For the CJEU, these agreements must respect the principles of public procurement, and the exclusive use of private non-profit entities to ensure the provision of such social services may be motivated by both the principles of universality and solidarity, as well as by reasons of economic efficiency. Public administrations may also propose "open house" contracts, a possibility included in Article 11.6 of the LCSP within the excluded businesses or contracts, which requires that no economic operator be granted exclusivity over a contract, in accordance with the doctrine established by the CJEU in its *Falk Pharma* and *Tirkonnen* judgments. The paper concludes with some reflections on the long road ahead toward improved provision of social services for citizens, especially the most disadvantaged, while ensuring high quality, universality, solidarity, and equity. To achieve this, it is essential that the various development options be defined in regulations and in state and regional administrative management and practice, with the greatest legal certainty. This requires adequate public programming and planning, as well as the professionalization of public and private public procurement managers.

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

SUMARIO

1. Introducción: compra pública socialmente responsable y economía social. Las pymes como actores estratégicos de la contratación pública. 2. Marco normativo de la compra púbica estratégica en el Derecho internacional, de la Unión Europea y español. 3. La problemática aplicación y falta de consolidación de la contratación pública. 4. La reserva de los contratos a centros especiales de empleo y su controvertida limitación a los centros de iniciativa social y no a los de iniciativa empresarial. 5. Acuerdos de acción concertada y criterios jurisprudenciales relevantes. 6. Distintas opciones de colaboración público-privada para la prestación de servicios sociales. 7. Reflexiones finales y conclusiones. Bibliografía.

1. Introducción: compra pública socialmente responsable y economía social. Las pymes como actores estratégicos de la contratación pública

La contratación pública reviste una gran importancia económica y social y el Derecho de la Unión Europea (UE) ha consagrado como su finalidad principal la consecución de políticas públicas estratégicas, entre las que se encuentra el impulso de la economía social[1].

En este sentido, la Comisión Europea caracteriza la contratación pública socialmente responsable (CPSR) por la consecución de resultados sociales positivos en los contratos públicos y la define como aquella cuyo objetivo es abordar la repercusión que los bienes, servicios y obras adquiridos por el sector público tienen en la sociedad[2].

1. Según datos de la Comisión de la UE, los contratos de las Administraciones públicas suponen más del 16 por ciento del PIB comunitario, es decir, unos 2.448.000 millones de euros (fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo: "Los contratos públicos", https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/34/los-contratos-publicos (fecha de consulta 8 de noviembre de 2025). En relación con los datos de la contratación pública en España, puede consultarse el informe anual de supervisión 2025 de la OIReScon, cuyo módulo I se dedica a "Las cifras de la contratación pública en 2024" (https://www.hacienda.gob.es/rsc/oirescon/informe-anual-supervision-2025/ias2025-modulo1.pdf consultada el 8 de noviembre de 2025), que recoge en su p. 17 la cuantificación del nivel de gasto en España en contratación pública, que alcanzó un 10,92 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) y el 24,05 por ciento del total del gasto público.

2. Segunda edición del documento: "Adquisiciones sociales - Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas-", C (2021) 3573 final, disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021XC0618(01) consultada el 14 de mayo de 2025.

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

En efecto, en la actualidad las compras del sector público constituyen una herramienta clave para apoyar el desarrollo de la economía social y las empresas sociales (Varga, 2021). Además, debe tenerse en cuenta que, en la prestación de servicios sociales a las personas, resulta esencial la correcta prestación a un nivel óptimo de calidad (Gimeno, 2025:60).

Son muchas las posibilidades que, tanto el Derecho de la UE como el español, ofrecen a las compras públicas, en un marco general impulsado: internamente, por los arts. 1, 9.2 y 129.2 CE y la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de economía social; y, en el Derecho de la UE, por los principios del pilar de derechos sociales.

Recientemente, lo ha recordado el informe de la Comisión (2025) *How to apply socially responsible public procurement – An impact-driven framework with indicators and practical examples*. En él se ha analizado y medido el impacto social de la contratación pública y se han planteado los beneficios sociales transformadores de la inclusión social, la accesibilidad o los contratos reservados.

Ahora bien, como reconoce el Plan de acción para la economía social 2021-2030 de la Comisión[3], "la mayoría de las licitaciones públicas siguen adjudicándose únicamente sobre la base del criterio de precio, y la contratación pública socialmente responsable sigue siendo mucho menos conocida y desarrollada que la contratación pública ecológica" (p. 10).

En la misma línea, el Parlamento Europeo considera que no se está aprovechando plenamente el potencial de la contratación pública en lo que respecta a ayudar a construir una economía social de mercado competitiva[4].

Por su parte, el Informe especial de supervisión relativo a la contratación estratégica en 2023 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon)[5] destaca entre sus conclusiones: que "los órganos de contratación no consideran de forma relevante, aún, la inclusión de los criterios estratégicos como condiciones de admisión y criterios de adjudicación" (p. 172); y, en relación con la participación la participación de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social (CEEIS) y a empresas de inserción (EI) en los procedimientos de adjudicación de contratos o de lotes de los mismos a señala que "6 años después de la entrada en

3. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social" (COM 2021, 778 final).

4. Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de octubre de 2018, sobre el paquete de medidas de la estrategia de contratación pública, 2017/2278(INI).

5. Puede consultarse en https://www.hacienda.gob.es/rsc/oirescon/informes-especiales-supervision/ies-contratacion-estrategica2023.pdf consultado el 8 de noviembre de 2025.

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

vigor la LCSP, en materia de contratos reservados se constata un incumplimiento generalizado de la normativa, con puntuales excepciones" (p. 101).

Por este motivo, procede analizar aquí tanto las causas de esta falta de utilización social y estratégica de la compra pública, así como las posibilidades de actuación administrativa y de la fundamental colaboración público-privada para la eficaz prestación de servicios sociales a los ciudadanos. Dicho en otros términos, en las siguientes páginas se reflexionará qué puede hacer el Derecho administrativo, caracterizado por su servicio al bien común y al interés general, para que éste cumpla su función de transformación social. Todo ello en el contexto de un Estado social en el que hay que redefinir las fronteras entre Estado y sociedad, entre el sector público y el privado (Esteve, 2015; Ponce, 2021).

2. Marco normativo de la compra pública estratégica en el Derecho internacional, de la Unión Europea y español

La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, es la principal norma del Derecho de la UE en la materia. Sigue la hoja de ruta marcada por la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador[6], que refiere, como uno de sus objetivos fundamentales el uso estratégico de la contratación pública y propone que los compradores utilicen mejor la contratación pública.

Según destaca este documento, la contratación pública es un elemento clave de las economías nacionales de la UE para apoyar objetivos sociales comunes como la protección del medio ambiente, una mayor eficiencia energética y en el uso de los recursos, la lucha contra el cambio climático, la promoción de la innovación, el empleo y la integración social y la prestación de servicios sociales de alta calidad en las mejores condiciones posibles (Gimeno, 2023:17 y ss.; Medina Arnáiz, 2022:537 y ss.).

Para la Unión Europea, la contratación pública ya no es únicamente un instrumento de abastecimiento de materias primas o de servicios. Es considerada como una herramienta a través de la cual los poderes públicos impulsan otras políticas estratégicas y en la que debe primar la búsqueda de la mayor calidad social y ambiental de las prestaciones que van a recibir las personas.

El nuevo escenario de la normativa contractual, y en particular los relevantes principios que deben respetarse en todos los contratos públicos, han sido destacados

6. Documento de la Comisión COM 2010, 2020.

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), entre otros pronunciamientos, en la sentencia *Adusbef* de 7 de noviembre de 2024, (ECLI:EU:C:2024:936). En ella ha recordado que los poderes adjudicadores deben respetar el principio general de buena administración, el cual debe guiar su actuación contractual (par. 79).

Más en concreto, la STJUE *Tim Spa* de 30 de enero de 2020 (ECLI:EU:C:2020:58) hace referencia expresa a la necesidad de respetar los requisitos sociales y ambientales por parte de todas las Administraciones y entidades públicas[7].

Pues bien, al transponer la Directiva 2014/24/UE y el resto del paquete normativo de la cuarta generación de directivas sobre contratación pública, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP), trata de conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, y de promoción de las pymes.

El decisivo art. 3.1 LCSP establece de forma preceptiva en toda contratación pública la incorporación de manera transversal criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato.

De esta forma, las consideraciones de tipo social, medioambiental y de innovación y desarrollo podrán recogerse, de forma motivada, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares (art. 122.2 LCSP), tanto al diseñarse los criterios de adjudicación -como criterios cualitativos para evaluar la mejor relación calidad-precio- o como condiciones especiales de ejecución. Su introducción, no obstante, está supeditada a que se relacionen con el objeto del contrato a celebrar, lo que ha planteado importantes dudas interpretativa y aplicativas, con una cuestionable doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), fijada en resoluciones como la 660/2018, de 6 de julio, o las núm. 234/2019 y 235/2019, de 8 de marzo, que ha limitado la introducción de consideraciones sociales como criterios de adjudicación de los contratos, como han denunciado en la doctrina Gallego (2017), Blanco (2018) y Palacín (2022).

También en el ámbito internacional se impulsa la utilización estratégica de la compra pública. La Agenda 2030 de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible[8], plantea los "Objetivos de Desarrollo Sostenible" (ODS), entre los cuales el objetivo núm. 12, de carácter transversal, propone garantizar modalidades de consumo y pro-

7. El TJUE había ya admitido la utilización de criterios sociales y ambientales en los contratos públicos en las importantes sentencias *Beentjes* de 20 de septiembre de 1988 (ECLI:EU:C:1988:422) y *Concordia* de 17 de septiembre de 2002 (ECLI:EU:C:2002:495).

8. Resolución de Naciones Unidas "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 (A/70/L.1).

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

ducción sostenibles. Quiere así fomentar el uso eficiente de los recursos y la energía, la construcción de infraestructuras que no dañen el medio ambiente, la mejora del acceso a los servicios básicos y la creación de empleos ecológicos, justamente remunerados y con buenas condiciones laborales.

Para la integración de los ODS en las políticas públicas, el Gobierno de España aprobó el "Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible". Éste incluye entre sus "medidas transformadoras" alinear la compra pública con los ODS. En concreto, su medida transformadora núm. 8 plantea que la Estrategia Nacional de Contratación Pública (ENCP), prevista por el art. 334 LCSP, incorpore -como en efecto ha hecho tras su aprobación por la OIReScon en diciembre de 2022- medidas dirigidas a utilizar las posibilidades de la contratación pública para apoyar políticas sociales.

Además, la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030, aprobada en junio de 2021 en Consejo de Ministros, recoge de forma explícita la relevancia de la contratación pública sostenible, a través de la inclusión de criterios sociales y ambientales como un elemento que sirva para dar cumplimiento a los ODS.

3. La problemática aplicación y falta de consolidación de la contratación pública

El uso estratégico de la contratación pública y la consecución a través de la misma de objetivos sociales y ambientales y la promoción de la innovación constituye la principal aportación de la cuarta generación de directivas de la UE en la materia.

Pero su gran importancia y decisivo alcance todavía está lejos de ser asumido y aplicado en toda su extensión por las Administraciones y entidades públicas contratantes. El Tribunal de Cuentas Europeo (TCEu) en su informe especial 28/2023 sobre contratación pública en la UE advierte sobre ello y pide reflexionar "sobre si los objetivos políticos estratégicos deberán alcanzarse mediante requisitos estratégicos para los procedimientos de contratación pública, o una mayor regulación de las especificaciones relativas a las obras, bienes y servicios". También plantea retos pendientes el estudio del Parlamento Europeo *The social impact of public procurement, can the EU do more?*[9].

Los informes anuales de la OIReScon han constatado de forma reiterada la falta de inclusión de criterios sociales y ambientales por las distintas Administraciones

9. PE 740.095 (octubre 2023), https://www.europarl.europa.eu/ consultada el 7 de julio de 2025. Las autoras del informe son Valentina Caimi y Silvia Sansonetti.

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

españolas, que el informe especial de supervisión relativo a la contratación estratégica en 2023 cuantifica nada menos que en el 83,95 por ciento de los contratos que no incluyeron ninguna condición de admisión de carácter social, medioambiental, de innovación u otro orden; y en cuanto a los criterios de adjudicación el porcentaje de ausencia de los mismos se situó en el 66,42 por ciento.

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE), en sus informes trienales relativo a la contratación pública en España[10], ha destacado la complejidad de la contratación pública estratégica, identificando como una fuente de inseguridad jurídica la falta de una interpretación unívoca del principio de vinculación de las cláusulas estratégicas (sociales, medioambientales, innovadoras) con el objeto del contrato.

En este mismo sentido, la ENCP 2023-2026 considera que "la inseguridad jurídica derivada de interpretaciones diversas y contradictorias, sobre la vinculación al objeto del contrato de los criterios utilizados para su adjudicación dificultan la tarea de los órganos de contratación de integrar en el clausulado de sus contratos requisitos o criterios que contemplen aspectos sociales y medioambientales" (p. 53).

Ahora bien, la jurisprudencia del TJUE es clara y al interpretar el considerando 97 y el art. 67 Directiva 2014/24/UE ha señalado que no es necesario que el criterio de adjudicación se refiera a una característica intrínseca del servicio (par. 91 STJUE de 10 de mayo de 2012, Comisión/Países Bajos, EU:C:2012:284). También ha confirmado la posibilidad de tener en cuenta factores que no forman parte de la "sustancia material" del propio servicio a efectos de la determinación de la vinculación del criterio al servicio. Además, el criterio no debe aportar necesariamente una ventaja de naturaleza meramente económica, como explico desde su decisiva sentencia *Concordia* (ECLI: EU:C:2002:495), par. 64.

La Comisión publicó en 2021 una actualización de la guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas (C 2021, 3573 final) con el objetivo de concienciar a los compradores públicos sobre los beneficios de la compra pública socialmente responsable y explicar las oportunidades que ofrece el marco jurídico vigente de la UE. También recopiló casos de buenas prácticas en sus informes "Hacer que la contratación pública socialmente responsable funcione: setenta y un

10. Estos informes, además de dar cumplimiento a las obligaciones de información impuestas por las directivas de contratación pública, también pretenden ayudar al "análisis de nuestro sistema de contratación pública" (p. 10 del Informe correspondiente a los años 2021, 2022 y 2023) y "servir de apoyo en el diagnóstico de las debilidades y fortalezas" del mismo (p. 7 del Informe de 2018, 2019 y 2020).

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

casos de buenas prácticas"[11] y "Adquisiciones con impacto social. Buenas prácticas de toda la UE"[12].

Pero hay más cuestiones relevantes que dificultan la generalización de una verdadera planificación y enfoque estratégico en la contratación pública, como la necesidad de un cambio de "cultura" o la ausencia de mecanismos para la coordinación de estrategias comunes de contratación, apuntados por el Observatorio de Contratación Pública (2025:9 y 10); la falta de impulso político por parte de las Administraciones españolas, denunciada por el profesor Pernas (2021, 2023); y, en especial, la cada vez mayor complejidad del marco normativo.

Así, las legislaciones sectoriales sociales -en ámbitos como la igualdad de las personas trans y la garantía de los derechos de las personas LGTBI, la prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario o la lucha contra la despoblación[13]- y, sobre todo, ambientales están consagrando obligaciones de utilización de criterios sociales y ecológicos llegando más lejos que el propio régimen general establecido en la Directiva 2014/24/UE y en la LCSP[14]; también en la ejecución de los fondos europeos de recuperación el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente debe respetarse en todas las fases del contrato[15].

De una contratación pública estratégica con carácter potestativo o voluntario se está evolucionando en estos ámbitos hacia la obligatoria inclusión de criterios socia-

11. Disponible en https://ec.europa.eu/growth/content/making-socially-responsible-public-procurement-work-71-good-practice-cases_es consultada el 27 de junio de 2025.

12. Puede consultarse en https://data.europa.eu/doi/10.2826/8319 consultada el 8 de noviembre de 2025.

13. Con la aprobación de normas como la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI; la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario; o las normas estatales y, especialmente autonómicas aprobadas para afrontar el reto de la despoblación, que han introducido medidas de producto de proximidad y arraigo territorial: la Ley estatal 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes; la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha; la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia; o la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial de la Comunitat Valenciana.

14. Resulta decisiva al respecto la aplicación del Reglamento (UE) 2024/1781, por el que se instaura un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos sostenibles, que desde un enfoque pluridimensional establece criterios obligatorios para la contratación pública de productos sostenibles, como ha resaltado Pernas (2023).
En el mismo sentido, se pueden destacar las obligaciones que imponen para las compras públicas la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular y la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

15. Pp. 27 y 28 de la Guía. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. https://www.prtr.miteco.gob.es/ consultado el 22 de julio de 2025.

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

les y ambientales. Pero todas estas obligaciones normativas deben cumplirse y para las distintas Administraciones públicas y poderes adjudicadores el desafío es muy importante y resulta decisiva la exigencia de impulso político y de especialización y profesionalización administrativa para que se incorporen en los procedimientos de preparación, adjudicación y ejecución de los contratos públicos.

4. La reserva de los contratos a centros especiales de empleo y su controvertida limitación a los centros de iniciativa social y no a los de iniciativa empresarial

Una de las principales posibilidades de impulsar la economía social a través de la compra pública viene dada por la reserva de contratos o de lotes de los mismos, prevista en los arts. 20 y 77 Directiva 2014/24/UE, transpuestos en las DDAA 4 y 48 LCSP, que permiten reforzar las estrategias de políticas sociales sin un coste añadido para las Administraciones públicas (Mendoza, 2021).

También ha previsto una reserva de contratos en la gestión de residuos textiles la DA 19 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. las obligaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y de muebles y enseres

La reserva de contratos es una medida de discriminación positiva que supone una excepción a los principios generales de los contratos de igualdad de acceso a las licitaciones y libre concurrencia al limitar la participación en la contratación, que la propia LCSP admite en el art. 132.1 LCSP "en los contratos reservados para entidades recogidas en la disposición adicional cuarta"[16].

El informe 4/2020, de 18 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias pone de relieve cómo los contratos reservados son una herramienta para que el sector público refuerce su papel como garante del Estado del bienestar a través de la contratación pública, "función que encaja perfectamente con la exigencia del artículo 1.3 de la LCSP de una contratación más social y que fomente las PYME y la Economía Social" (antecedente I).

En este sentido, la resolución 129/2019, de 24 de julio, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales del País Vasco (OARCEus) señala que la finalidad de la DA 4 LCSP es fomentar "el empleo y la ocupación como medios de integración en la sociedad de personas discapacitadas o desfavorecidas (…), y este objetivo se desvirtuaría si, de hecho, una parte o la totalidad de la prestación y, consecuentemente,

16. Puede verse Tardío (2021:119 y ss.).

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

del volumen económico y de empleo generado del contrato aprovechara a operadores económicos diferentes de las beneficiarias de la reserva que en ningún caso podrían haber sido adjudicatarias" (FJ 8 b 1).

Por su parte, el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (TCatCSS), en su resolución 76/2023, de 22 de diciembre, subraya el importante papel que pueden desempeñar en la reserva los CEEIS así como otras empresas sociales cuyo objetivo principal es apoyar la integración social y profesional o la reintegración de personas discapacitadas o desfavorecidas, como los parados, los miembros de comunidades desfavorecidas u otros grupos que de algún modo están socialmente marginados o tienen dificultades para acceder a un puesto de trabajo. Por ello, considera que una interpretación restrictiva de la DA 4 LCSP, en el sentido de exigir la adopción de un acuerdo por parte del órgano competente, en relación con el porcentaje mínimo de contratos a reservar, con carácter previo a configurar un determinado contrato, o lote, como reservado, sería contraria a los principios y finalidades establecidos por la LCSP[17].

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Galicia, en su resolución 67/2018, de 3 de septiembre, razona que la decisión adoptada por el ayuntamiento de reservar el contrato a los centros especiales de empleo (CEE) y EI va en la dirección auspiciada por el legislador europeo y nacional; y concluye que si mientras no existan esos acuerdos a los que se refiere la DA 4 LCSP no se pueden hacer estas reservas de contratos daría lugar a una interpretación contraria a la intención del legislador.

A una conclusión similar llega el informe 19/2018, de 17 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón (JCCAAra), que subraya cómo el objetivo esencial de la DA 4 LCSP es garantizar la existencia de un porcentaje mínimo de reserva de contratos o lotes a favor de las entidades antes referidas. El hecho de que la citada norma establezca la obligación de reserva con carácter de mínimo garantizado y, por tanto, mejorable por los órganos de contratación, por un lado, así como la circunstancia de que el ámbito subjetivo del art. 99.4 LCSP, que comprende cualesquiera órganos de contratación, resulte más amplio que el de los órganos de contratación destinatarios del acuerdo previsto en la DA 4 LCSP, pone claramente de manifiesto para la JCCAAra que la posibilidad de reservar contratos o lotes específicos a la que se refiere el art. 99.4 LCSP no se ve condicionada restrictivamente por la remisión a la DA 4 LCSP.

El TJUE se ha pronunciado sobre la regulación de la DA 4 y la DF 14 LCSP (que modificó el art. 43 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado mediante Real Decreto

17. En el mismo sentido puede verse el IJCCAAra 19/2018, de 17 de julio.

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre) de la reserva de contratos públicos a los centros especiales de empleo y su exigencia, además de que se trate de CEEIS (y no de iniciativa empresarial), de que reciban directa o indirectamente el apoyo y la participación en más del 50 por ciento de entidades sin ánimo de lucro y, por otra parte, reinviertan íntegramente sus beneficios en su propio establecimiento o en otro centro de la misma naturaleza.

La STJUE *Conacee* de 6 de octubre de 2021 (ECLI:EU:C:2021:810), declara en su fallo que "el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que un Estado miembro imponga requisitos adicionales a los enunciados en dicha disposición, excluyendo así de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados a determinados operadores económicos que cumplan los requisitos establecidos en dicha disposición, siempre que dicho Estado miembro respete los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad" (par 46).

El TJUE resuelve así la cuestión prejudicial planteada por el TSJ del País Vasco en el contexto de un litigio entre la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee) y la Diputación Foral de Gipuzkoa, relativo a un acuerdo del Consejo de Gobierno de esta Diputación Foral, de 15 de mayo de 2018, por el que se aprobaron las instrucciones dirigidas a los órganos de contratación de esa institución en relación con determinados contratos reservados.

Sobre esta problemática ya se había pronunciado la ROARCEus 100/2018, de 13 de agosto, que fue recurrida ante el TSJ del País Vasco, que planteó la cuestión prejudicial origen de la STJUE *Conacee* (ECLI:EU:C:2021:810); así como las RTACRC 860/2018, de 1 de octubre, 914/2018, de 10 de octubre, y 1298/2020, de 4 de diciembre), la resolución 108/2018, de 15 de noviembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León (TARCCyL) y el TCatCSP[18].

Todos ellos admitieron la conformidad a Derecho de los requisitos que para los beneficiarios de los contratos reservados contempla la LCSP.

La STJUE *Conacee* (ECLI:EU:C:2021:810) interpreta el art. 20.1 Directiva 2014/24/UE en el sentido de que los requisitos que enumera no son taxativos y que los Estados miembros tienen la facultad de imponer, en su caso, requisitos adicionales que deben cumplir las entidades a que se refiere esta disposición para poder participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados. No obstante, precisa el TJUE que los Estados miembro, al hacer uso de esta facultad, deben respetar las normas fundamentales del Tratado de Funcionamiento de la Unión

18. Comentan estas resoluciones Fondevila (2019:86), Serrano (2025:126) y Martín (2020:33).

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

Europea (TFUE), en particular las relativas a la libre circulación de mercancías, a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, así como los principios que de ellas se derivan, como el de igualdad de trato y el de proporcionalidad (puede verse, en este sentido, el par. 48 de la STJUE *Irgita* de 3 de octubre de 2019, ECLI:EU:C:2019:829).

En aplicación del principio de igualdad de trato (que exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado[19]), considera el TJUE que deberá determinarse si los CEE de iniciativa empresarial se encuentran en la misma situación que los CEEIS en lo que respecta al objetivo de integración social perseguido por el art. 20.1 Directiva 2014/24/UE, lo que podría justificar objetivamente una diferencia de trato.

Para el TJUE, el requisito relativo al apoyo y a la participación, directa o indirecta, en más del 50 por ciento de entidades sin ánimo de lucro como el relativo a la obligación de reinvertir la totalidad de los beneficios en los CEEIS, parecen adecuados para garantizar que los mismos tengan como objeto principal la inserción de las personas con discapacidad o desfavorecidas.

En definitiva, como resalta Gallego (2021), el TJUE en ningún momento llega a afirmar que la regulación española vaya más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo de favorecer la integración social y profesional de las personas con discapacidad y desfavorecidas que inspira la regulación europea.

Sin embargo, la STSJ del País Vasco 215/2022, de 26 de mayo (ECLI:ES:TSJPV:2022:1688) que resuelve el litigio en el que se originó la cuestión prejudicial que dio lugar a la STJUE *Conacee* (ECLI:EU:C:2021:810), entiende que la regulación de la LCSP "lejos de garantizar necesaria y proporcionalmente sus objetivos, provoca efectos tan desproporcionados, cuanto perjudiciales a los principios de la contratación (igualdad de trato y libre concurrencia) como la exclusión de los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial de la contratación pública, no obstante su contribución actual y por lo tanto, potencial (futura) a la integración laboral de las

19. Véase el ap. 85 de la STJUE *Centraal Israëlitisch Consistorie van België* 17 de diciembre de 2020 (ECLI:EU:C:2020:1031) y la jurisprudencia que cita. En el ámbito del Derecho de la UE, el principio de igualdad de trato significa, en particular, que los licitadores deben encontrarse en igualdad de condiciones en el momento en que preparan sus ofertas y pretende favorecer el desarrollo de una competencia sana y efectiva entre las empresas que participan en una contratación pública (parS. 32 y 33STJUE de 11 *Telecom Italia* de julio de 2019, ECLI:EU:C:2019:599).

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

personas discapacitadas, acorde a su calificación como servicio de interés económico general" (FJ 4)[20].

Otros tribunales nacionales han aplicado la STJUE *Conacee* (ECLI:EU:C:2021:810), pero su pronunciamiento ha sido distinto al del TSJ del País Vasco 215/2022 (ECLI:ES:TSJPV:2022:1688).

Así, la STSJ de Cataluña 3533/2022, de 19 de octubre (ECLI:ES:TSJCAT:2022:9172) considera que la opción adoptada por la LCSP no resulta arbitraria o carente de justificación "considerando que la discriminación se fundamenta en la garantía del perfil social de las entidades y, especialmente, la obligación de reinversión de los resultados de la actividad en la propia finalidad de integración de personas con disminución. Unas características que inicialmente permiten prever una mayor dedicación y una mayor eficacia de la reserva de contratos en orden a la finalidad que la justifica" (FJ 4).

También la STSJ de Castilla y León 1307/2022, de 23 de noviembre (ES:TSJCL:2022:4571) admite que los CEEIS, debido a sus características específicas, están en condiciones de poner en práctica de manera más eficaz el objetivo de integración social del art. 20.1 Directiva 2014/24/UE, lo que podría justificar objetivamente una diferencia de trato en relación con los CEE de iniciativa empresarial. En este mismo sentido, la STSJ de Madrid 1383/2022, de 10 de octubre (ECLI:ES:TSJM:2022:12366) destaca que bien por su propia estructura con partícipes sin ánimo de lucro, bien por la imperativa inversión de todos sus beneficios en los mismos Centros, se logra dar trabajo y ocupación a un mayor número de personas discapacitadas, en proporción al número de centros de iniciativa empresarial.

Por otra parte, la STS 449/2022, de 18 de mayo, de la Sala de lo Social, sec. 1 (ECLI:ES:TS:2022:1976), reflexiona sobre la justificación del trato legal desigual de los CEE de iniciativa social y los empresariales y entiende que aunque todos los CEE deben atender al mismo objetivo principal, ello no significa "que tengan la misma posición a la vista del marco en el que se encuadran y por ello puedan existir o establecer distintos tratamientos para unos y otros que puedan traer causa de las características que tengan, dentro de las referidas legalmente"; el legislador "ha introducido en el régimen jurídico de aquellas entidades el concepto de ánimo de lucro y su vinculación con los beneficios que obtienen, diferenciándolas en atención al distinto destino que a ellos puedan darse, ya sea a la atención de la iniciativa social o otro interés ajeno a él, otorgando concesiones a unos y no a otros" (FJ 5).

20. Contra la STSJ del País Vasco 215/2022 (ECLI:ES:TSJPV:2022:1688) se presentó recurso de casación, que el Tribunal Supremo (TS) admitió por medio del auto de 2 de octubre de 2023, Sala tercera, sección primera, procedimiento 6905/2022.

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

Tras la STJUE *Conacee* (EU:C:2021:810), las RROARCEus 5/2022, de 11 de enero, y 12/2023, de 25 de enero, siguieron manteniendo su doctrina anterior al citado pronunciamiento del TJUE[21], en la línea de considerar que la DA 4 LCSP es adecuada al Derecho de la UE, coherente con el alcance de la STJUE y satisface el análisis que ésta encomienda al órgano jurisdiccional nacional.

Pues bien, la STS 4471/2025, de 16 de octubre, de la Sala de lo Contencioso, sec. 3 (ECLI:ES:TS:2025:4471), desestima el recurso de casación interpuesto por Conacee contra la STSJ Murcia de 17 de junio de 2022. Al responder a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia declara: que la regulación de la reserva de los contratos públicos o de algún lote de los mismos a favor de los CEEIS recogida en la DA 4 y en la DF 14 LCSP no vulnera los principios de igualdad de trato y proporcionalidad que recoge el artículo 18.1 Directiva 2014/2024/UE; que no es arbitraria ni carece de justificación la opción del legislador nacional que ha excluido de la reserva de los contratos públicos a los CEEIE; y que la reserva de los contratos públicos a favor de los CEEIS se ha establecido para alcanzar una finalidad que es legítima atendiendo a los principios recogidos tanto en el art. 49 de la Constitución como en la Directiva 2014/2024/UE, como es la integración social y laboral de las personas con discapacidad. En palabras del TS, "que puede obtenerse de manera más eficiente y beneficiosa para ese colectivo atendiendo exclusivamente a criterios plenamente objetivos como son las características específicas que tienen los centros especiales de empleo de iniciativa social, en cuanto que, se comprometen a reinvertir todos los beneficios obtenidos de su actividad económica en los citados centros para la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social" (FJ 6).

5. Acuerdos de acción concertada y criterios jurisprudenciales relevantes

La LCSP consagra expresamente en su DA 49 la opción de desarrollar una acción concertada para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social, que ha asumido una importante legislación autonómica (analizada de forma completa en la obra colectiva dirigida por Maria Victòria Forns i Fernández, Andrea Garrido Juncal y Josep Ramon Fuentes i Gasó, 2025) basada en el título competencial de servicios sociales que admite la gestión de servicios a las personas al

21. Expresado en las RROARCEus 100/2018, de 30 de agosto y 129 /2018, de 4 de octubre, que fueron anuladas por la STSJ del País Vasco 228/2022, de 8 de junio (ECLI:ES:TSJPV:2022:2360).

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

margen de la vía contractual (Garrido, 2025:134, caracteriza esta normativa por su "huida del régimen de contratación pública") y configura como vía de gestión de los servicios públicos el "concierto social" o los "acuerdos de acción concertada", lo que como ha destacado Gimeno Feliú (2020:47-54) permite priorizar los aspectos técnicos y de calidad de la prestación desde la perspectiva del ciudadano[22]. Ahora bien, aunque la mayoría de las normas autonómicas optan por la gestión no contractual de los conciertos sociales, hay algunas que los califican de contratos del sector público como ocurre con la legislación andaluza (que los configura como un contrato especial) o la castellano-manchega que utiliza la noción de concertación en la que tienen cabida tanto fórmulas contractuales como no contractuales.

El TJUE se ha pronunciado sobre el Decreto valenciano 181/2017 y sobre la Ley 11/2016 y el Decreto 62/2017 de Aragón en materia de conciertos sociales, al resolver sendas cuestiones prejudiciales interpuestas por los TSJ de la Comunidad Valenciana y Aragón en recursos que procedían de demandas interpuesta por ASADE (Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio).

Tanto la STJUE *ASADE I* de 14 de julio de 2022 (ECLI:EU:C:2022:559)[23], como el ATJUE *ASADE II* de 31 de marzo de 2023 (ECLI:EU:C:2023:289)[24], realizan una interpretación amplia de la regulación europea en la materia y del margen de maniobra de que disponen los Estados miembros para organizar, del modo que consideren más oportuno, la elección de los prestadores de los servicios sociales.

22. Se pueden destacar así normas como el Decreto andaluz 41/2018; la Ley aragonesa 11/2016, el Decreto 62/2017 y la Orden CDS/124/2021; la Ley asturiana 3/2019; la Ley balear 12/2018; la Ley canaria 16/2019 y el Decreto 144/2021; la Ley de Castilla la Mancha 1/2020; el Ley de Castilla y León 3/2020 y el Acuerdo 82/2020; el Decreto-Ley catalán 3/2016 y la Orden TSF/218/2020; las Leyes extremeñas 10, 12 y 13/2018 y el Decreto-ley 5/2020; la Ley de Galicia 8/2016; la Ley madrileña 12/2022; la Ley de Murcia 16/2015 y el Decreto 62/2019; la Ley foral navarra 13/2017 y el Decreto 3/2022; la Ley vasca 6/2016 y el Decreto 168/2023; las Leyes valenciana 7/2017 y 3/2019 y el Decreto 181/2017.

23. La STJUE resuelve la cuestión prejudicial planteada por el TSJ de la Comunidad Valenciana sobre la compatibilidad con la Directiva 2014/24 sobre contratación pública del Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana por entidades de iniciativa social, adoptado en ejecución de la Ley 5/1997 (la Ley 5/1997 fue derogada por la Ley 3/2019, aunque el Decreto 181/2017 siguió en vigor, de conformidad con la disposición derogatoria única de esta última Ley).

24. Resuelve la petición de decisión prejudicial planteada por el TSJ de Aragón acerca de si los principios de igualdad de trato y de transparencia recogidos en el artículo 76 de la Directiva 2014/24 se oponen a la normativa de Aragón (Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario y Decreto 62/2017) que, con la finalidad de satisfacer imperativos sociales, reserva a las entidades sin ánimo de lucro, incluso cuando no cumplan las condiciones establecidas en el artículo 77 de dicha Directiva, el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos.

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

Considera el TJUE que esta normativa autonómica respeta los decisivos principios de igualdad de trato y de transparencia y que el recurso exclusivo a las entidades privadas sin ánimo de lucro para garantizar la prestación de tales servicios sociales puede estar motivado tanto por los principios de universalidad y de solidaridad, como por razones de eficiencia económica. Recoge así su doctrina sentada en sentencias como la STJUE *CASTA* de 28 de enero de 2016 (ECLI:EU:C:2016:56), ap. 57, tomada como referencia por las normas autonómicas sobre conciertos sociales aprobadas en desarrollo directo de la Directiva 2014/24/UE (considerando 114) y de esta jurisprudencia comunitaria[25].

Para el TJUE, la exclusión de las entidades privadas con ánimo de lucro de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos que tienen por objeto la prestación de tales servicios sociales no es contraria al principio de igualdad, siempre y cuando dicha exclusión contribuya efectivamente a la finalidad social y a la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria que sustentan ese sistema (par. 60 STJUE *Spezzino* de 11 de diciembre de 2014 (ECLI:EU:2014:2440).

Si bien el hecho de que las entidades privadas con ánimo de lucro no tengan la posibilidad de participar en tales procedimientos de adjudicación de contratos públicos constituye para el TJUE una diferencia de trato entre los operadores económicos contraria al principio de igualdad de trato de los operadores económicos, admite que esta diferencia pueda estar justificada por circunstancias objetivas (como las de los asuntos *Spezzino*, ECLI:EU:C:2014:2440, y CASTA, ECLI:EU:C:2016:56).

La propia jurisprudencia del TJUE ha entendido respetuoso con el principio de igualdad que un Estado miembro reserve la condición de prestadores de servicios de asistencia social a los operadores privados sin ánimo de lucro, incluidos aquellos que no sean estrictamente entidades de voluntariado (pars. 32 a 34 STJUE *Sodemare* de 17 de junio de 1997, ECLI:EU:C:1997:301).

Tras el pronunciamiento del TJUE, la STSJ de la Comunidad Valenciana 339/2023, de 29 de junio (ECLI:ES:TSJCV:2023:3783) concluye estimando parcialmente el recurso entablado contra el Decreto 181/2017 por violación del Derecho de la UE por lo que se refiere a las acciones concertadas de servicios sociales por montante igual o superior a 750.000 euros (el umbral que fija el art. 4 Directiva 2014/24/UE). Respecto a las acciones concertadas por debajo del citado umbral, entiende el TSJ de la Comunidad Valenciana que no les es de aplicación la directiva y tampoco la LCSP al ser negocios jurídicos excluidos que se rigen por sus normas

25. Puede verse en este sentido el preámbulo de la Ley de Aragón 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario.

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

especiales, aplicándose los principios de la contratación pública para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse (FJ 16).

Respecto a esta cuestión, queda pendiente el pronunciamiento del TS, que por auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, de 16 de octubre de 2024, recurso 796/2024, ha admitido un recurso de casación contra la citada sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana.

Por otra parte, en el ATJUE *ASADE II* de 31 de marzo de 2023 (ECLI:EU-:C:2023:289), el TJUE declara que los arts. 76 y 77 Directiva 2014/24/UE "no se oponen a una normativa nacional que reserva a las entidades sin ánimo de lucro la facultad de celebrar, con observancia de los principios de publicidad, de competencia y de transparencia, acuerdos en virtud de los cuales esas entidades prestan servicios sociales o sanitarios de interés general, a cambio del reembolso de los costes que soportan, sea cual fuere el valor estimado de esos servicios, cuando la utilización de tales acuerdos persiga satisfacer objetivos de solidaridad, sin mejorar necesariamente la adecuación o la eficiencia presupuestaria de la prestación de dichos servicios respecto del régimen de aplicación general a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, siempre que, por una parte, el marco legal y convencional en el que se desarrolla la actividad de esas entidades contribuya efectivamente a la finalidad social y a la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria que sustentan esa normativa y, por otra parte, se respete el principio de transparencia, tal como se precisa, en particular, en el artículo 75 de la mencionada Directiva" (par. 59).

El ATJUE *ASADE II* (ECLI:EU:C:2023:289) confirma que el principio de igualdad de trato autoriza a los Estados a reservar el derecho a participar en el procedimiento de adjudicación de los contratos públicos de servicios de salud y de servicios sociales a las entidades privadas sin ánimo de lucro, incluidas las que no son estrictamente entidades de voluntariado, siempre que, por una parte, los eventuales beneficios que se deriven de la ejecución de dichos contratos sean reinvertidos por dichas entidades con el fin de alcanzar el objetivo social de interés general que persiguen y, por otra parte, se cumplan todos los requisitos establecidos en la jurisprudencia del TJUE, que recoge la STJUE *ASADE I* (ECLI:EU:C:2022:559).

Tras el ATJUE *ASADE II* ((ECLI:EU:C:2023:289), la STSJ de Aragón 65/2024, de 12 de febrero (ECLI:ES:TSJAR:2024:345), se apoya en el fallo del TSJ de la Comunidad Valenciana y considera contrarios al Derecho de la UE la normativa aragonesa sobre los acuerdos de acción concertada para la atención en dispositivos asistenciales de carácter residencial para enfermos de SIDA de importe superior al umbral comunitario de 750.000 euros, al entender que se trata de contratos públicos y que no está justificado que esos acuerdos contemplen idénticas tarifas para la

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

prestación de servicios, sin distinguir si son prestados por entidades "sin ánimo de lucro" o por entidades que obtienen un beneficio industrial. De esta forma, como subraya De Guerrero (2025:667), se desplazan los artículos que regulaban esta forma de prestación de servicios sociales y sanitarios como una alternativa al margen de la normativa sobre contratos públicos.

Por otra parte, la STSJ del País Vasco 333/2024 de 3 de julio (ECLI:ES:TSJPV:2024:2017), ha resuelto el recurso interpuesto por la Confederación Empresarial Vasca (CONFEBASK) contra el Decreto 168/2023, de 7 de noviembre, por el que se regulan el régimen de concierto social y los convenios en el Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Entiende el TSJ que los principios de universalidad, solidaridad, adecuación y sostenibilidad, alegados por la Administración vasca para justificar la opción reglamentaria de excluir el beneficio industrial, "aun siendo admisibles y poder justificar la prioridad de las entidades sin ánimo de lucro, no pueden conllevar -y mucho menos sin una habilitación legal- la penalización de excluir el beneficio industrial en la prestación de los servicios sociales, por cuanto ello va en contra de la naturaleza de las cosas y del modelo de libertad de empresa en el marco de una economía de mercado por el que ha optado el constituyente", por lo que anula los arts. 9.3 y 15.a) del Decreto 168/2023.

6. Distintas opciones de colaboración público-privada para la prestación de servicios sociales

El Protocolo núm. 26 anexo al Tratado de la Unión Europea y al TFUE reconoce la importancia de los servicios de interés general y establece que los valores comunes de la UE con respecto a estos servicios incluyen, en particular, "el papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios", así como un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios.

Estos servicios sociales son verdades pilares de nuestra sociedad, que desarrollan funciones esenciales de prevención, cohesión social, inclusión y garantía de los derechos fundamentales (Comunicación de la Comisión sobre los servicios sociales de interés general en la Unión Europea, COM 2006, 177 final). Subraya en este sentido el TJUE que la salud y la vida de las personas ocupan el primer puesto entre los bienes e intereses protegidos por la UE y que corresponde a los Estados miembros, que

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

disponen de un margen de apreciación, decidir qué nivel de protección de la salud pública pretenden asegurar y de qué manera debe alcanzarse ese nivel (par. 56 STJUE S*pezzino*, ECLI:EU:C:2014:2440).

La resolución del Parlamento Europeo, de 6 de julio de 2022 (2023/C 47/12), sobre el Plan de Acción de la UE para la economía social 2021-2030, plantea tanto la necesidad de que la Comisión redoble "sus esfuerzos para destacar las ventajas y formas concretas de utilizar los procedimientos de adjudicación de contratos públicos y concesiones para alcanzar objetivos de política laboral y social, mejorar las condiciones de trabajo y prestar servicios sociales de alta calidad" como la importancia de "mejorar la capacidad de las entidades de la economía social para participar en la contratación pública".

Para su gestión, las Administraciones públicas pueden asumir directamente los servicios sociales a través de sus medios propios o de la cooperación horizontal; o bien pueden optar por su prestación de modo indirecto: a través de las figuras contractuales de la Directiva 2014/24/UE (con un umbral de aplicación de 750.000 euros y una amplia libertad que configura el art. 76 para la adjudicación de contratos de servicios sociales atendiendo a su especificidad) y la LCSP (contratos de servicios o de concesión de servicios, con las pocas especialidades que la propia norma en preceptos como el 29.4, 107.1, 145.3 g), 167.f) o 312, por conllevar prestaciones directas a favor de la ciudadanía), con la posibilidad también de utilizar la reserva de contratos del art. 77 Directiva 2014/24/UE y la DA 48 LCSP o la reserva prevista por el art. 20 Directiva 2014/24/UE y la DA 4 LCSP; de acuerdos de acción concertada fuera de la LCSP; o de otros medios también externos a la LCSP, como la financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones, expresamente contemplados por el apartado 6 del artículo 11 de la LCSP.

La opción a elegir entre todas ellas se enmarca en la potestad de autoorganización de las Administraciones públicas, que como bien aclara Tejedor (2023) es algo distinto a la contratación.

Esta libertad administrativa de elección de la forma de prestación de los servicios sociales está plenamente consagrada en la STJUE *ASADE I* (ECLI:EU:C:2022:559), que ha declarado que implica una elección que se realiza en una fase anterior a la de la adjudicación de un contrato y que, por ello, no está incluida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública (pueden verse, en este sentido, el par. 44 STJUE *Irgita*, ECLI:EU:C:2019:829, y los pars. 41 a 47 y 33, 39 y 40 AATJUE *Pia Opera Croce Verde Padova*, ECLI:EU:C:2020:88, y *Rieco,* ECLI: EU:C:2020:87, de 6 de febrero, respectivamente).

Los considerandos 5 y 6 de la Directiva 2014/24/UE recuerdan que ninguna disposición de la norma obliga a los Estados miembro a subcontratar o a externalizar

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

la prestación de servicios sociales que deseen prestar ellos mismos o a organizarlos de otra manera que no sea mediante contratos públicos en el sentido de la Directiva.

Precisa más el considerando 114 de la Directiva 2014/24/UE al señalar que los Estados y los poderes públicos siguen teniendo libertad para prestar por sí mismos los servicios a las personas "u organizar los servicios sociales de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos, por ejemplo, mediante la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, siempre que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación".

Esta última posibilidad es la que recoge el art. 11.6 LCSP, dentro de los negocios o contratos excluidos, con los mismos requisitos indicados en la norma comunitaria. Como razona el IJCCPE 52/2018, de 21 de octubre de 2019, de la redacción de este precepto se puede concluir que no existe ninguna obligación legal de acudir a un contrato público para gestionar este tipo de servicios, siendo posible utilizar otro tipo de fórmulas como, por ejemplo, las enumeradas "sin ánimo de ser exhaustivo" en el citado precepto de la LCSP. Díaz Sastre (2021: 11 y 22) ha destacado las amplias posibilidades que ofrecen para los poderes adjudicadores los denominados contratos *open house*.

La doctrina del TJUE en sentencias como *Falk Pharma* de 2 de julio de 2016 (ECLI:EU:C:2016:399), par. 37, y *Tirkonnen* de 1 de marzo de 2018 (ECLIEU-:C:2018:142), par. 31, no aplica las reglas del Derecho de la contratación pública cuando no existe una designación de un operador económico al que se conceda la exclusividad de un contrato. Al interpretar esta jurisprudencia, la RTACRC 144/2025, de 31 de enero, destaca que la aplicación de la vía que mantiene abierta del art. 11.6 LCSP exige que las condiciones deben previamente haber sido delimitadas por el poder adjudicador; una inexistencia de límites ni cuotas, con preselección de entidades por definición de requisitos y a partir de ahí aceptación de quienes los cumplan, sin ulterior selección de oferta; y respeto a los principios de transparencia y no discriminación (en este sentido también la resolución 107/2024, de 23 de julio, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Galicia, que señala como el elemento determinante para la calificación de la prestación de servicios como contrato de servicios, "que se trata de un procedimiento de concurrencia competitiva en el que el órgano de contratación decide la entidad prestadora entre aquellos que mostraron su interés y conforme a criterios fijados con anterioridad"(FJ 5).

Respecto al concepto de "servicios de interés general no económicos", uno de los más importantes de los que ha configurado el Derecho de la UE (Aguado, 2025:39), el TJUE ha señalado en referencia a la Directiva 2014/23/UE sobre concesiones que

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

debe interpretarse a la luz de su jurisprudencia relativa al respeto de las libertades consagradas en el TFUE y a los principios que de ellas se derivan, como la igualdad de trato, la no discriminación, el reconocimiento mutuo, la proporcionalidad y la transparencia, que deben garantizarse en virtud de dicha directiva, cuya base jurídica incluye los arts. 53.1, 62 y 114 TFUE (par. 51 STJUE *Farmacija* de 10 de julio de 2025 (ECLI:EU:C:2025:548).

Por otra parte, la Directiva 2006/123/UE, relativa a los servicios en el mercado interior, no se aplica a los servicios sanitarios ni a los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a las familias y a las personas temporal o permanentemente necesitadas proporcionados por el Estado, por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado -art. 2.2 f) y j)-.

De acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, para que se aplique esta exclusión las actividades desarrolladas deben referirse a la ayuda a las personas que se encuentren en una situación de necesidad, a causa, entre otras razones, de una falta de independencia; y los servicios de que se trata deben realizarlos los prestadores privados que hayan recibido un mandato del Estado mediante un acto que atribuya de manera clara y transparente una verdadera obligación de prestarlos, con observancia de determinados requisitos específicos de ejercicio que tienen como finalidad, en concreto, garantizar que dichos servicios se ofrecen conforme a las exigencias cuantitativas y cualitativas establecidas y de forma que se asegure la igualdad de acceso a las prestaciones, sin perjuicio, en principio, de una compensación económica adecuada cuyos parámetros de cálculo deben fijarse previamente de manera objetiva y transparente (pars. 43 a 48 y 53 STJUE *Fermabel* sentencia de 11 de julio de 2013, (ECLI:EU-:C:2013:517).

En cuanto a la posibilidad de utilización de la figura de la acción concertada, la doctrina del TJUE ha fijado unos criterios relevantes que parten del debate sobre su naturaleza contractual o no (Lazo, 2023:31).

La STJUE *Sharengo* de 10 de noviembre de 2022 (ECLI:EU:C:2022:868), recuerda que los conceptos de "contrato público" y "concesión" de las Directivas 2014/24/UE y 2014/23/UE, son "autónomos del Derecho de la Unión y deben, por ello, interpretarse de manera uniforme en el territorio de esta" (par. 57).

Por ello, advierte la STJUE *ASADE I* (ECLI:EU:C:2022:559), que "al ser el concepto de «contrato público» un concepto del Derecho de la Unión, la calificación que el Derecho español da a los acuerdos de acción concertada carece de pertinencia" (par. 55).

Señala en este sentido la STSJ de la Comunidad Valenciana 339/2023 (ECLI:ES:TSJCV:2023:3783), que "al margen del *nomen iuris* que aparece en la

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

Ley autonómica y en Decreto del Consell que la desarrolla, la STJUE en el asunto C- 436/20 es determinante en el sentido de que, según viene configurada en la normativa autonómica valenciana, la acción concertada cuyo valor estimado iguale o supere el umbral comunitario, art. 4.d) de la Directiva (750.000€) será contrato sujeto a regulación armonizada (…) naturalmente en los términos de la jurisprudencia construida por el Tribunal de Luxemburgo, muy en particular por tan repetida sentencia del TJUE de 14 de julio de 2022; línea jurisprudencial consolidada más recientemente en el auto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 31-3-2023 (ASADE II)" (FJ 7).

Para el TJUE, la circunstancia de que el contrato se celebre con una entidad sin ánimo de lucro no excluye que dicha entidad pueda ejercer una actividad económica, en el sentido de la Directiva 2014/24/UE, de modo que ello carece de pertinencia a efectos de la aplicación de las normas del Derecho de la UE en materia de contratos públicos (par. 33 STJUE *Setúbal* de 19 de junio de 2014, ECLI:EU:C:2014:2004); y la consecución de una finalidad social o la toma en consideración del principio de solidaridad en el marco de una prestación de servicios no impide, en cuanto tal, considerar como actividad económica esa prestación (pars. 36 a 41 STJUE *Comisión vs Italia* de 29 de noviembre de 2007, ECLI: EU:C:2007:729).

De la jurisprudencia europea se desprende que una prestación de servicios realizada a cambio de una retribución constituye una "actividad económica", entendiéndose que la característica esencial de la retribución es el hecho de que esta constituye la contrapartida económica de la prestación de que se trata, sin que sea necesario, además, que sea pagada por su beneficiario (par. 60 STJUE ASADE I (ECLI:EU-:C:2022:559) y par. 100 STJUE *Comisión vs Hungría* de 1 de febrero de 2017, ECLI:EU:C:2017:73).

Otro aspecto importante a tener en cuenta, que subrayan los considerandos 4 y 114 de la Directiva 2014/24/UE y las STJUE *Falk Pharma* (ECLI:EU:C:2016:399) y *Tirkonnen* (ECLI:EU:C:2018:142), es que la elección de una oferta y de un adjudicatario es un elemento intrínsecamente vinculado al régimen de los contratos públicos que se establece mediante la Directiva 2014/24/UE, por lo que cuando el poder adjudicador renuncia a comparar y clasificar las ofertas admisibles y procede a designar a uno o varios prestadores, dichos negocios no están comprendidos en el ámbito de aplicación de las Directivas de contratación.

Como ha sido objeto de análisis en el apartado anterior del presente trabajo, estas fórmulas de colaboración público-privada han sido desarrolladas por muchas Comunidades Autónomas (CCAA) que han recogido las posibilidades de celebración de conciertos para la prestación de los servicios sociales, excluidas del ámbito de las normas de contratación del sector público y que deben ser revisadas con los crite-

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

rios fijados por la STJUE *ASADE I* (ECLI:EU:C:2022:559) y el ATJUE *ASADE II* (ECLI:EU:C:2023:289), que marcan un punto de inflexión en la doctrina del TJUE (Castillo, 2023).

Los acuerdos a celebrar fuera de la LCSP deben basarse en el principio de calidad y que "el marco legal y convencional en el que se desarrolla la actividad (…) contribuya realmente a una finalidad social y a la prosecución de los objetivos de solidaridad y eficiencia presupuestaria" (par. 67 STJUE *CASTA,* ECLI:EU:C:2016:56).

Por lo que se refiere a la reserva de contratos, la Directiva 2014/24/UE (arts. 20 y 77) y la LCSP (DDAA 4 y 48) prevén dos posibilidades: el establecimiento de porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a CEEIS y a empresas de inserción; y la reserva de ciertos contratos de servicios sociales, culturales y de salud a determinadas organizaciones, si se cumplen los requisitos que la propia DA 48 LCSP fija y que son tanto de carácter objetivo (sólo se pueden reservar determinados contratos de servicios con los CPV que enumera el Anexo IV LCSP), como subjetivo (debe tratarse de organizaciones que tengan como objetivo la realización de una misión de servicio público vinculada a la prestación de los servicios anteriormente referidos; que reinviertan los beneficios con el fin de alcanzar el objetivo de la organización o en caso de que se distribuyan o redistribuyan beneficios, la distribución o redistribución deberá realizarse con arreglos a criterios de participación; que sus estructuras de dirección o propiedad se basen en la propiedad de los empleados, o en principios de participación, o exijan la participación activa de los empleados, los usuarios o las partes interesadas; y que el poder adjudicador de que se trate no les haya adjudicado un contrato reservado para los servicios en cuestión en los tres años precedentes) y temporal (la duración máxima del contrato no excederá de tres años).

Mientras que la reserva prevista en la DA 48 LCSP es de uso potestativo para el órgano de contratación (IJCCPE 27/2024, de 12 de diciembre), en su ap. 2.b incluye a ciertas entidades con ánimo de lucro siempre que repartan los beneficios (RTACRC 865/2023, de 29 de junio) y por las características que contempla puede incluir en el sector de la economía social a las cooperativas de trabajo asociado, las sociedades laborales y las asociaciones (Comet-Herrera, 2022:24); la DA 4 LCSP impone la obligatoriedad de establecer porcentajes mínimos de reserva, la posibilidad de reservar contratos y lotes de los mismos, la obligación de que los destinatarios de la reserva sean las EI y los CEE, debiendo ser estos últimos "de iniciativa social", conforme a la DF 14 LCSP y la necesidad de indicar que el contrato es reservado en el anuncio de licitación, con cita expresa de la disposición adicional aplicada (RTACRC 1477/2019, de 19 de diciembre).

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

La STJUE *Conacee* (ECLI:EU:C:2021:810) ha admitido, en base a las características propias de los CEEIS, que están en condiciones de poner en práctica de manera más eficaz el objetivo de integración social del art. 20.1 Directiva 2014/24/UE, lo que podría justificar objetivamente una diferencia de trato en relación con los CEE de iniciativa empresarial.

7. Reflexiones finales y conclusiones

El fomento e impulso de la economía social constituye uno de los objetivos principales de la compra pública estratégica que consagra al máximo nivel el Derecho de la UE y también plantea la Agenda 2030 de Naciones Unidas y su ODS 12, como ha recogido en España la ENCP 2023-2026.

Aunque las exigencias de la contratación pública socialmente responsable están todavía lejos de ser asumidas y cumplidas por las Administraciones y entidades públicas contratantes, como han advertido los informes del TCEu, la OIReScon o la JCCPE, son muchas las posibilidades de actuación administrativa y de colaboración público-privada para garantizar la eficaz prestación a los ciudadanos de unos servicios sociales que son los pilares de nuestra sociedad, resultan esenciales para la cohesión social y la inclusión (Comunicación de la Comisión sobre los servicios sociales de interés general en la Unión Europea) y ocupan el primer puesto entre los bienes e intereses protegidos por la UE (STJUE *Spezzino*, ECLI:EU:C:2014:2440).

Debe partirse de la existencia de una libertad administrativa de elección de la forma de prestación de los servicios sociales, que implica una elección que no está incluida en el ámbito de aplicación de la normativa sobre contratación pública (STJUE *Irgita*, ECLI:EU:C:2019:829).

En este sentido, las Administraciones públicas pueden asumir directamente los servicios sociales u optar por la prestación indirecta, en cuyo caso pueden acudir a la contratación pública (celebrando contratos de servicios o de concesión de servicios, en los que sea la calidad y no el precio el elemento decisivo para la valoración de las ofertas; o aplicando la reserva de contratos) o utilizar figuras fuera de la legislación de compra pública como los acuerdos de acción concertada, la financiación de los servicios sociales o la concesión de licencias o autorizaciones.

Para todos estos supuestos, ha sido la jurisprudencia del TJUE la que ha marcado y sigue marcando la hoja de ruta a seguir, al fijar los requisitos y condiciones que deben respetarse.

Por lo que se refiere en primer lugar a los contratos que tienen por objeto servicios sociales, la Directiva 2014/24/UE contempla en sus artículos 74 a 77 un régimen

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

especial simplificado por encima del umbral de 750.000 euros que exige solo la observancia de los principios de transparencia e igualdad de trato, atribuyendo a los Estados la facultad de aplicar, para la elección de los proveedores de servicios, criterios de calidad específicos y libertad para establecer procedimientos para la prestación de tales servicios (considerando 114).

La posibilidad de desarrollar un régimen propio para la compra pública de servicios sociales no se ha ejercido ni por la LCSP ni por las CCAA, que tienen competencias para ello conforme a la doctrina del TC (sentencias 84/2015, de 30 de abril, ECLI:ES:TC:2015:84 y 237/2015, de 19 de noviembre, ECLI:ES:TC:2015:237, Gimeno, 2025:94). Se ha desaprovechado de esta forma una opción de mucha importancia, que podría haber generado una mayor seguridad jurídica.

Para los contratos de servicios sociales a las personas de valor inferior al umbral europeo, el TJUE ha señalado que no revisten normalmente interés para los proveedores de otros Estados miembros (par. 26 ATJUE *Eurocash* de 5 de julio de 2024, ECLI:EU:C:2024:589) por lo que el margen de actuación regulatoria es todavía mayor.

Ese régimen especial que se podría configurar en la legislación estatal y/o autonómica debe tener en cuenta que el TJUE ha reconocido que en la ejecución de contratos los operadores económicos tienen que cumplir las obligaciones sociales, lo que ha elevado a la consideración de "valor cardinal" que debe guiar la interpretación del conjunto de la Directiva 2014/24/UE (STJUE *Tim SpA*, ECLI:EU:C:2020:58).

Debido a las características especiales de los contratos que tienen por objeto servicios sociales, el art. 76.2 Directiva 2014/24/UE autoriza a los Estados a poner el acento en los aspectos relativos a la "calidad, la continuidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad de los servicios [y] las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios". Por otro lado, como destaca el Abogado General Sr. Biondi en sus conclusiones presentadas el 3 de julio de 2025 en el asunto C-210/24 (ECLI:EU:C:2025:529), los Estados miembros gozan de un amplio margen de maniobra en relación con estos tipos de contratos en lo que respecta a la determinación de los criterios de adjudicación (ap. 42).

El proceso de reforma del marco normativo de la UE en materia de contratación pública que ya se ha iniciado por la Comisión con la evaluación de las directivas a través de una consulta pública[26], también puede ser una buena oportunidad de revisar la regulación de los contratos de servicios sociales, que además podría incluirse en un reglamento en vez de las directivas utilizadas hasta ahora en las cuatro generaciones

26. Los resultados y datos de participación se recogen en el portal https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/ consultado el 6 de agosto de 2025.

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

de reglas europeas aprobadas sobre contratación pública, como ha defendido el informe Letta, lo que limitaría la discrecionalidad de los Estados miembros a la hora de fijar las condiciones de la contratación pública y permitiría una plena armonización y uniformización jurídica[27].

En relación con la reserva de contratos, se trata de un mecanismo de "discriminación positiva" que la LCSP, al recogerlo de la Directiva 2014/24/UE, en su DA 4 contempla sólo para los CEE de iniciativa social y no para los de iniciativa empresarial, además de exigir unos requisitos adicionales, lo que la STJUE *Conacee* (ECLI:EU:C:2021:810) considera conforme al Derecho de la UE siempre que se respeten los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad.

Por lo que respecta a la posibilidad de desarrollar una acción concertada para la prestación de servicios sociales al margen de la LCSP, como la llevada a efecto por una numerosa legislación autonómica, la STJUE *ASADE I* (ECLI:EU:C:2022:559) y el ATJUE *ASADE II* (ECLI:EU:C:2023:289), se han pronunciado expresamente en su sentencia sobre la normativa valenciana y aragonesa, realizando una interpretación amplia de la regulación europea en la materia y del margen de maniobra de que disponen los Estados miembro para organizar, del modo que consideren más oportuno, la elección de los prestadores de los servicios sociales.

Para el TJUE estos acuerdos pueden respetar los decisivos principios de igualdad de trato y de transparencia y el recurso exclusivo a las entidades privadas sin ánimo de lucro para garantizar la prestación de tales servicios sociales puede estar motivado tanto por los principios de universalidad y de solidaridad, como por razones de eficiencia económica.

En la configuración normativa de la acción concertada deben respetarse las exigencias marcadas por la jurisprudencia del TJUE, que ha ido concretando en pronunciamientos como *Sodemare* (ECLI:EU:C:1997:301), *Spezzino* (ECLI:EU-:C:2014:2440), *CASTA* (ECLI:EU:C:2016:56), y *ASADE I y II* (ECLI:EU-:C:2022:559 y ECLI:EU:C:2023:289), en virtud de las cuales las sentencias de los TSJ de la Comunidad Valenciana y Aragón consideran contrarios al Derecho de la UE la normativa autonómica sobre estos acuerdos.

Al igual que en la reserva de contratos, en la regulación de la acción concertada resulta posible la preferencia a entidades sin ánimo de lucro y a entidades de economía social, que tan importante función social desempeñan en la prestación de estos servi-

27. "Much more than a market – Speed, Security, Solidarity-. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens", presentado en el Consejo Europeo extraordinario de los días 17 y 18 de abril de 2024 y disponible en https://www.consilium.europa.eu consultado el 30 de julio de 2025.

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

cios, con el objetivo de preservar la universalidad, la solidaridad, la profesionalidad y la equidad del modelo prestacional público (Gimeno, 2025:95).

En este sentido, puede articularse un régimen jurídico que motive adecuadamente por sus características específicas, proximidad y calidad la necesidad de prestación de servicios sociales por entidades no lucrativas y configure un sistema de acción concertada sin selectividad (Rius, 2023:48).

Queda pues mucho camino por recorrer hacia la mejor prestación de los servicios sociales y están abiertas diversas posibilidades de desarrollo normativo estatal y autonómico tanto para establecer un régimen específico para la contratación de servicios sociales, como permite la Directiva 2014/24/UE; como para regular la reserva de contratos y, sobre todo, cumplir la obligación recogida en la DA 4 LCSP de forma que el Consejo de Ministros, los órganos competentes de las CCAA y las Entidades locales aprueben los debidos objetivos de reserva como vienen advirtiendo de forma reiterada los informes anuales de la OIReScon, teniendo en cuenta que el porcentaje mínimo recogido en la DA 4 LCSP sólo opera para el sector público estatal; desarrollar un nuevo modelo de acción concertada basado en una colaboración público privada que garantice la calidad, la eficacia y eficiencia social, la solidaridad, universalidad y equidad; y también tienen la opción nuestras Administraciones de plantear contratos *open house*, sin conceder a un operador económico la exclusividad de un contrato de forma que se garantice la participación de todos los prestadores de servicios (siempre que cumplan los requisitos preestablecidos para cada caso), conforme a la doctrina fijada por las STJUE *Falk Pharma* (ECLI:EU:C:2016:399) y *Tirkonnen* (ECLIEU:C:2018:142), que en estos casos considera que no es exigible el cumplimiento de la normativa contractual porque no hay contrato.

Para todo ello resultan fundamentales una adecuada programación y planificación pública, avanzar en la interiorización de la compra pública socialmente responsable "dotando a los empleados públicos tramitadores de instrumentos que garanticen la seguridad jurídica y el control material, no formal, de los procesos" (Palacín, 2025:81), lo que implica también consolidar la profesionalización.

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

Bibliografía

Aguado i Cudolà, Vicenç (2025). La concertación y las formas no contractuales como instrumentos de políticas públicas de acción social. En: Maria Victòria Forns i Fernández, Andrea Garrido Juncal y Josep Ramon Fuentes i Gasó, (Eds.), *La acción concertada social y las fórmulas no contractuales en la provisión de servicios de atención a la persona* (pp. 39-52). Tirant lo Blanch, Valencia.

Blanco López, Francisco (2018). La doctrina social de los tribunales administrativos de recursos ante la contratación pública estratégica, *Revista Aragonesa de Administración Pública* (18), 139-168.

Castillo Abella, Jorge (2023). Las decisiones ASADE del TJUE como punto de inflexión en la prestación de servicios sociales en España: cuando la acción concertada (casi siempre) es un contrato público. https://www.idluam.org/blog

Comet-Herrera, David (2022). La nueva reserva de contratos públicos de servicios sociales, culturales y sanitarios en España a cooperativas de trabajo asociado, sociedades laborales y asociaciones, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (106), 5-30. https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.106.20606

Díaz Sastre, Silvia (2021). Contratos open-house: comprar sin licitar, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (15), 5-23. https://doi.org/10.24965/reala.i15.10911

Garrido Juncal, Andrea (2020). *Los servicios sociales en el siglo XXI. Nuevas tipologías y nuevas formas de prestación*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

Esteve Pardo, José (2015). La Administración garante. Una aproximación, *Revista de Administración Pública* (197), 11-39.

Fondevila Antolín, Jorge (2019). La reserva de mercado a empresas de inserción y centros especiales de empleo (Disposiciones adicionales 4 y 48 LCSP). En: María Magnolia Pardo López y Alfonso Sánchez García, (Dirs.), *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos. Guía práctica profesional*. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

Gallego Córcoles, Isabel (2017). La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública, *Documentación Administrativa* (4), 92-113.

Gallego Córcoles, Isabel (2021). Reserva de contratos a centros especiales de empleo de iniciativa social y Derecho de la Unión Europea. https://obcp.es/monitor/

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

Garrido Juncal, Andrea (2025). La acción concertada y las fórmulas no contractuales en la provisión de servicios de atención a la persona en materia social. En: Maria Victòria Forns i Fernández, Andrea Garrido Juncal y Josep Ramon Fuentes i Gasó, (Eds.), *La acción concertada social y las fórmulas no contractuales en la provisión de servicios de atención a la persona* (pp. 129-157). Tirant lo Blanch, Valencia.

Gimeno Feliú, José María (2020). Análisis sobre la aplicación práctica de la Ley de Contratos del Sector Público: especial referencia a los artículos más complejos en su tramitación, *Cuadernos de Derecho Local* (52), 12-103.

Gimeno Feliú, José María (2023). Reflexiones sobre la aplicación de la normativa contratación pública en España: en búsqueda de la estrella polar. En: José María Gimeno Feliú, (Dir.), *Observatorio de los Contratos Públicos 2022*. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

Gimeno Feliú, José María (2025). El nuevo marco jurídico de la provisión de servicios de atención a la persona. En: Maria Victòria Forns i Fernández, Andrea Garrido Juncal y Josep Ramon Fuentes i Gasó, (Eds.), *La acción concertada social y las fórmulas no contractuales en la provisión de servicios de atención a la persona* (pp. 60-96). Tirant lo Blanch, Valencia.

Guerrero Manso, Carmen de (2025). La acción concertada social y las fórmulas no contractuales en la provisión de servicios de atención a la persona: Aragón. En: Maria Victòria Forns i Fernández, Andrea Garrido Juncal y Josep Ramon Fuentes i Gasó (Eds.), *La acción concertada social y las fórmulas no contractuales en la provisión de servicios de atención a la persona* (pp. 645-669). Tirant lo Blanch, Valencia.

Lazo Vitoria, Ximena (2023). Prestación de servicios a las personas: ¿concierto social o contrato? Depurando categorías conceptuales a la luz de la reciente doctrina del TJUE", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (20), 31-46. https://doi.org/10.24965/reala.11211

Martín Lorenzo, Beatriz (2020). 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://turia.uv.es/index.php/juridicaciriec/article/view/16104

Medina Arnáiz, Teresa (2022). La incidencia de los objetivos climáticos y medioambientales de la Unión Europea en la contratación pública. En: Leopoldo Tolivar Alas, Alejandro José Huergo Lora y Tomás Cano Campos, (Dir.), *El patrimonio natural en la era del cambio climático* (pp. 537-546). INAP-AEPDA.

Mendoza Jiménez, Javier (2021). Los contratos reservados, política social a coste 0. https://www.jaimepintos.com/

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025

Observatorio de Contratación Pública (2025). Contribuciones del Observatorio de Contratación Pública a la consulta pública para la evaluación de las directivas de contratación pública. https://www.obcp.es

Palacín Sáenz, Bernabé (2022). A la responsabilidad social por la contratación pública. Boletín Oficial del Estado.

Palacín Sáenz, Bernabé (2025). Estrategia social en las compras públicas. Un camino hacia la sostenibilidad y, por tanto, hacia la eficiente utilización de los fondos públicos, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (23), 81-98. https://doi.org/10.24965/reala.11473

Pernas García, José (2021). La transición ecológica de la contratación pública: Reflexiones y propuestas para la generalización de un enfoque estratégico ambiental. En: José María Gimeno Feliú, (Dir.) y Carmen de Guerrero Manso, (Coord.), *Observatorio de los contratos públicos 2020* (pp. 127-175). Aranzadi, Cizur Menor.

Pernas García, José (2023). Hacia un Derecho sustantivo de la contratación pública desde la política de economía circular. En: Gerardo García-Álvarez, Jesús Jordano Fraga, Blanca Lozano Cutanda y Alba Nogueira López, (Coord.), *Anuario de Derecho ambiental. Observatorio de políticas ambientales 2023* (pp. 681-705). BOE-CIEMAT-CIEDA, Madrid.

Ponce Solé, Juli (2021). El fracaso de la administración garante. Mitos, falacias y lecciones de la pandemia para las administraciones públicas, el derecho administrativo y la jurisdicción contencioso-administrativa, *Revista General de Derecho Administrativo* (58).

Rius Coma, Martí (2023). La reconfiguración de la acción concertada reservada a la iniciativa no lucrativa basada en la regulación de los servicios de interés general de solidaridad, *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* (62) 19-50. https://doi.org/10.18543/baidc.2533

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.

Tardío Pato, José Antonio (2021). Las reservas de contratos del sector público a empresas de trabajadores con discapacidad y en riesgo o situación de exclusión social, *Revista Española de Derecho Administrativo* (214), 119-158.

Tejedor Bielsa, Julio (2023). Organización no es contratación, *Boletín del Observatorio de Contratación Pública*. https://www.obcp.es/

Varga, Eva (2021). How Public Procurement Can Spur the Social Economy, *Stanford Social Innovation Review*. https://doi.org/10.48558/8KT6-0042

FECHA DE ENTRADA: 01/09/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 17/11/2025