



**El reto de la gestión sostenible  
de los servicios públicos.  
Participación ciudadana  
y fomento de la iniciativa social**

**Vega María Arnáez Arce**

**COLECCIÓN DEUSTO  
SOBRE COOPERATIVISMO**

*Dykinson, S.L.*



**EL RETO DE LA GESTIÓN SOSTENIBLE  
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
Y FOMENTO DE LA INICIATIVA SOCIAL**



**Dra. Vega María Arnáez Arce**

*Profesora Acreditada Agregada de Derecho Administrativo  
Universidad de Deusto. Facultad de Derecho*

**EL RETO DE LA GESTIÓN SOSTENIBLE  
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
Y FOMENTO DE LA INICIATIVA SOCIAL**

*Dykinson, S.L.*

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web [www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com) o por teléfono en el 917021970/932720407

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial

Para mayor información, véase [www.dykinson.com/quienes\\_somos](http://www.dykinson.com/quienes_somos)

**COLECCIÓN DEUSTO SOBRE COOPERATIVISMO**  
**ALBERTO ATXABAL RADA**  
**(DIRECTOR)**

© Vega María Arnáez Arce  
Madrid, 2023

Editorial DYKINSON, S.L.  
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid  
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869  
e-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)  
<http://www.dykinson.es>  
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1170-005-4

Depósito Legal: M-27287-2023

ISBN electrónico: 978-84-1170-565-3

Preimpresión:  
*Besing Servicios Gráficos, S.L.*  
[besingsg@gmail.com](mailto:besingsg@gmail.com)

*A mi padre, por su coraje y valentía.  
Me has enseñado lo mejor. Te admiro y te quiero.*



# ÍNDICE

---

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO. LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ACTUAL .....</b>	<b>19</b>
1.    EL RETO DE SOSTENIBILIDAD .....	19
2.    PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE LOS INTERESES PÚBLICOS.....	28
2.1.    Aproximación. Significado y alcance .....	28
2.2.    La participación de los ciudadanos en la gestión pública .....	31
3.    LA GESTIÓN PLANIFICADA Y PARTICIPADA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS .....	33
3.1.    Características esenciales de la planifi- cación administrativa .....	34
3.2.    La planificación y los principios constitu- cionales de la actuación administrativa ...	36
3.3.    Planificación administrativa y participación ciudadana .....	54
<b>CAPÍTULO SEGUNDO. LA IDENTIDAD COOPERATIVA Y SU VALOR AÑADIDO EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL .....</b>	<b>59</b>
1.    LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS COMO EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN .....	59
1.1.    Aproximación al concepto y naturaleza jurídica.....	59
1.2.    La oportunidad de la participación .....	61
1.3.    El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi como ejemplo de institucionali-	

## Índice

	zación de la participación del cooperativismo en la gestión pública. Breve aproximación .....	63
2.	LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS Y EL TERCER SECTOR.....	66
2.1.	Delimitación conceptual .....	66
2.2.	Características básicas de las entidades que integran el tercer sector .....	70
2.3.	Clasificación de las entidades del tercer sector .....	74
3.	LA COLABORACIÓN DEL COOPERATIVISMO EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.....	78
3.1.	Las cooperativas de utilidad pública en el derecho administrativo español .....	78
3.2.	Las cooperativas de utilidad pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco .....	80
4.	EL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA A TRAVÉS DE SOCIEDADES COOPERATIVAS .....	82
4.1.	Contextualización .....	82
4.2.	Evolución de la regulación del sector eléctrico: del servicio público al servicio de interés general.....	86
4.3.	La distinción de actividades en la LSE. La comercialización de la electricidad.....	91
4.4.	Las cooperativas eléctricas.....	94
<b>CAPÍTULO TERCERO. EL FOMENTO DEL COOPERATIVISMO A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....</b>		<b>105</b>
1.	CONTRATACIÓN PÚBLICA SOCIALMENTE SOSTENIBLE: LA ALTERNATIVA DEL MODELO COOPERATIVO .....	105
2.	ANTECEDENTES NORMATIVOS.....	107
2.1.	La Estrategia Europea 2020 y la cuarta generación de Directivas UE .....	107
2.2.	La incorporación de consideraciones sociales en la contratación pública .....	110

## Índice

2.3.	La contratación pública en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible .....	114
3.	LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL.....	114
3.1.	Consideraciones generales .....	114
3.2.	Las previsiones de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.....	119
3.3.	La incorporación de las cláusulas sociales en los contratos del sector público.....	122
4.	EL MODELO COOPERATIVO COMO ALTERNATIVA SOCIAL SOSTENIBLE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA .....	139
4.1.	Contextualización .....	139
4.2.	La identidad cooperativa.....	143
4.3.	El movimiento cooperativo y la contratación pública socialmente responsable ..	145
4.4.	El modelo cooperativo y su contribución a la gestión sostenible de los servicios públicos .....	147
	<b>A MODO DE CONCLUSIÓN.....</b>	<b>151</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>157</b>



## INTRODUCCIÓN

---

La globalización económica junto con las transformaciones políticas, institucionales y sociales que han marcado los primeros años del siglo XXI demandan que los agentes económicos y sociales privados y los poderes públicos, tanto administraciones como otras entidades del sector público, colaboren y aúnen esfuerzos en torno a la recuperación económica y a la garantía de la gestión de los servicios públicos asistenciales, en tanto que tienen como destinatarios últimos a los ciudadanos, quienes, mediante el pago de los tributos correspondientes, contribuyen directamente a su mantenimiento y sostenibilidad.

La apuesta por la innovación del Derecho administrativo de nuestros días persigue, como principal objetivo, potenciar la competitividad, la eficacia y la eficiencia de la actuación de las administraciones y entidades del sector público mediante la interacción creciente con los ciudadanos que demandan, cada vez más, un papel activo y de mayor participación en la planificación, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

En este sentido, el presente trabajo pretende poner de manifiesto la oportunidad y el reto que representa para el movimiento cooperativo la demanda de prestación de servicios asistenciales en colaboración

con el sector público, a partir de uno de sus principios rectores básicos, el del interés por la comunidad.

Para ello, se propone un análisis de la articulación de la participación del movimiento cooperativo en las políticas públicas como expresión o ejemplo del cambio de rol de los ciudadanos en su relación con los poderes públicos. Unos ciudadanos cada vez más exigentes e implicados en las decisiones que afecten a la garantía de prestación de unos servicios públicos a cuyo sostenimiento económico contribuyen.

De acuerdo con la Declaración de Identidad Cooperativa aprobada en el año 1995 por la Asamblea General de la Alianza Cooperativa Internacional<sup>1</sup>, la cooperativa puede definirse como una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para hacer frente a necesidades y aspiraciones comunes a través de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada, regida por un sistema singular de principios y valores.

Precisamente, lo que distingue a las sociedades cooperativas del resto de formas de empresa que operan en el mercado, no es tanto la clase de actividad que desempeñan, como la naturaleza intrínseca que refleja los principios y valores rectores de su organización y funcionamiento. Y es que encuentran sus bases en la autoayuda, la responsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad. Valores que, conforme a la precitada Declaración, se ponen en práctica por medio de los siguientes principios: adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática; participación económica; autonomía e independencia;

---

1 Véase: <http://www.aciamericas.coop/Principios-y-Valores-Cooperativos-4456> (Última consulta, 23 de enero de 2023).

educación, capacitación e información; cooperación entre cooperativas; e interés por la comunidad.

En el supuesto que nos ocupa, a saber, la colaboración del cooperativismo en la prestación de servicios públicos como estrategia para su mejoramiento, cobra especial importancia el séptimo principio cooperativo, que aboga por que estas entidades trabajen en pro del desarrollo sostenible de sus comunidades con arreglo a las políticas adoptadas por sus socios. Es decir, es su propio carácter servicial lo que las conduce a favorecer el progreso socioeconómico de sus miembros y de su entorno, mirando siempre al futuro de las generaciones de hoy y de mañana.

En este tenor, cabe afirmar que el movimiento cooperativo ha destacado desde sus orígenes por mantener un fuerte compromiso con la sociedad. Es más, suele presumirse que todas aquellas cooperativas que integran en su objeto social como fines prioritarios de su actuación la educación, la vivienda, la atención socio-sanitaria, la cooperación para el desarrollo o el medioambiente, entre otros, contribuyen a los intereses generales. Ahora bien, son las cooperativas sin ánimo de lucro y, dentro de éstas, las calificadas como de iniciativa social, las que, remitiéndonos a lo que se expondrá en el próximo capítulo, responden a los mismos de una manera más concreta.

Es por todo ello que las Administraciones Públicas, en el contexto actual de una economía global marcada por la crisis sistémica y el aumento de las desigualdades, precisan, cada vez más, del apoyo y la participación activa del Tercer Sector, en general, y de las sociedades cooperativas, en particular, como agentes de desarrollo e innovación arraigados en nuestra comunidad y que conviven en armonía con ella, para

la satisfacción eficaz y eficiente de las necesidades básicas de la ciudadanía.

En este contexto, en septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible **como un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene entre sus objetivos los de fortalecer la paz universal y el acceso a la Justicia**<sup>2</sup>.

La Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible, se presenta, ante todo, como un nuevo contrato social global y local que obliga a todos los actores sociales y a todas las Administraciones públicas a trabajar de forma coordinada.

Este nuevo contrato social requiere partir de una visión integradora e integral que aglutine las políticas públicas internas y que dote de coherencia a las políticas con el desarrollo sostenible en un esfuerzo colectivo conjunto.

Para ello, es necesario generar mecanismos que permitan cooperar y avanzar en la consecución de los que se han denominado *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS), y a dichos efectos resulta preciso subrayar la importancia de la contratación pública como instrumento para alcanzarlos<sup>3</sup>.

Por una parte, por cuanto que la contratación socialmente responsable exige la incorporación de criterios sociales, medioambientales y de innovación, así como de condiciones especiales de ejecución en la contratación pública, facilitar el acceso a las pequeñas y medianas empresas y a las empresas de economía so-

---

2 Véase en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/> (Última consulta, 29 de noviembre de 2022).

3 Véase en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (Última consulta, 29 de noviembre de 2022).

cial. Se trata, en definitiva, de contribuir a construir una sociedad mejor a través de la contratación pública, vista como un elemento estratégico para la ejecución de las políticas públicas en general y, las políticas sociales, en particular<sup>4</sup>.

Por otra parte, la contratación pública debe procurar que el diseño de los criterios de adjudicación y las condiciones de ejecución permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato, persiguiendo en todo momento la eficiencia en el gasto público y el respeto a los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad<sup>5</sup>.

Habida cuenta de todo ello, el presente trabajo aborda el estudio de uno de los retos actuales para el Movimiento Cooperativo, en particular, a partir del análisis de la relación entre la contratación pública estratégica y el fomento del cooperativismo como consecuencia de su peculiar compromiso social y de su contribución, desde su origen a la promoción del desarrollo del interés general en ámbitos tales como la educación, la vivienda, la asistencia socio-sanitaria y la protección y defensa del medioambiente, de acuerdo con los términos del séptimo principio cooperativo, que aboga por que sus entidades trabajen en pro del desarrollo sostenible de sus comunidades con arreglo a las políticas adoptadas por sus socios.

---

4 (CAMPOS, 2021a: 2). Véase en <https://concepcioncampos.org/como-alcanzar-los-ods-a-traves-de-la-contratacion-publica-en-3-ejes/> (última consulta, 29 de noviembre de 2022).

5 (CAMPOS, 2021b: 4). Véase en <https://concepcioncampos.org/como-alcanzar-los-ods-a-traves-de-la-contratacion-publica-en-3-ejes/> (última consulta, 29 de noviembre de 2022).



# Capítulo primero.

## La gestión de los servicios públicos en el derecho administrativo actual

---

### 1. EL RETO DE SOSTENIBILIDAD

En el contexto actual de una economía global en el que nos vemos inmersos, la crisis financiera y económica internacional que nos afecta exige que tanto las Administraciones y demás entidades del sector público como los agentes económicos privados aúnen sus esfuerzos en torno a la recuperación económica, para la consolidación de los aspectos más sólidos y estables de nuestro modelo productivo<sup>6</sup>.

Para ello, la desburocratización de la organización y del funcionamiento de las Administraciones Públicas se presenta como uno de los retos más importantes y como el objetivo más inmediato del Derecho administrativo de nuestros días. Hasta tal punto que la externalización y simplificación administrativa se

---

6 Véase en este sentido el Preámbulo de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (B.O.E. núm. 55, de 5 de marzo), en el que se afirma la necesidad de impulsar la eficiencia especialmente en el ámbito de la contratación pública y la colaboración entre el sector público y privado como “elementos fundamentales de relación entre la Administración Pública y el tejido empresarial y, a la vez, como ámbitos en los que debe reforzarse la vinculación a parámetros de sostenibilidad económica [...]”.

ha convertido en un requisito básico y esencial para la construcción de un nuevo modelo de organización y de gestión administrativa, capaz de garantizar el servicio objetivo a los intereses generales así como la prestación efectiva y eficiente de los servicios públicos<sup>7</sup>.

En este sentido, merecen significarse las reflexiones del profesor SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO calificando la simplificación administrativa como una necesidad inmediata de nuestras Administraciones Públicas que “[...] se enuncia siempre con un significado dinámico y operativo; en definitiva, como tarea a realizar que, según se verá, se proyecta en ámbitos muy distintos. En todo caso, y como punto de partida, parece obligado reconocer la necesidad de llevarla a cabo. Es algo que no cabe cuestionar; tampoco que haya que hacerlo en términos rigurosos y que no admiten demora [...]”<sup>8</sup>.

Tal necesidad de transformación de las Administraciones, bajo nuevas fórmulas de gestión pública que garanticen la integración de conocimientos técnicos junto con las destrezas y habilidades materiales, resulta, a mi juicio, imprescindible para una gestión eficaz y eficiente de los servicios públicos.

Se puede afirmar, por tanto, que desde los primeros años del siglo XXI, vivimos inmersos en un entorno cada vez más cambiante, en el que se suceden importantes transformaciones sociales, políticas y económicas, que llevan implícita una necesidad inminente de reconfiguración del Estado, de las Administraciones públicas y, en definitiva, del derecho administrativo, en cuanto rama específica del orde-

---

7 (PALOMAR OLMEDA, 2010: 338 a 345).

8 (MARTÍN – RETORTILLO BAQUER, 1998: 7).

namiento jurídico reguladora del funcionamiento, la organización y la actuación de los poderes públicos<sup>9</sup>.

En este contexto, existe en la actualidad una estrategia clara, a nivel estatal, europeo e internacional, que apuesta y trabaja por la innovación de las Administraciones públicas como elemento clave para potenciar su competitividad, eficacia y eficiencia. Se trata, en definitiva, de una nueva forma de entender la actuación y organización de las Administraciones Públicas, así como de su interacción con los ciudadanos, que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional sostenible.

En el contexto de un Estado social y democrático de derecho, la participación ciudadana y la transparencia de las políticas públicas se configuran como principios inherentes a la actuación de los poderes públicos, necesarios para garantizar una gestión administrativa eficiente, eficaz y capaz de responder a las expectativas y demandas de la sociedad<sup>10</sup>.

En este sentido, se puede afirmar que el Derecho administrativo de nuestros días está inmerso en un proceso de transformación de las relaciones entre los ciudadanos y los poderes públicos que tiene como punto de partida y de llegada la consolidación de una Administración Pública transparente en su actuación y en la gestión de los intereses públicos, desde la planificación de las políticas públicas hasta su ejecución

---

9 (MIR PUIG, 2004:19).

10 En este sentido se ha pronunciado el profesor GARCÍA MACHO cuando afirma expresamente que “[...] el principio de transparencia se ha convertido en el contexto de un Estado democrático y de derecho en un requisito necesario en los procedimientos de decisión administrativos y en los de elaboración de las leyes, si se pretende crear una estructura de inclusión del ciudadano en la toma de decisiones políticas y administrativas [...]”, en (GARCÍA MACHO, 2011: 247).

material en los diferentes ámbitos y sectores de actuación administrativa.

El camino hacia la simplificación y la progresiva desburocratización de la organización y de la actuación de las Administraciones Públicas se configura en la actualidad como el reto más importante y significativo del Derecho administrativo de nuestro tiempo, en un entorno cada vez más participativo en el que los ciudadanos han dejado de ser meros receptores de los servicios públicos para pasar a asumir un rol cada vez más exigente con el modo, las circunstancias y los principios gestores que utilizan las Administraciones Públicas para prestarlos.

Para ello, y frente a los instrumentos y cauces tradicionales de participación ciudadana, tales como la consulta popular, la información y la audiencia pública o las iniciativas y propuestas ciudadanas, en los últimos tiempos se ha generalizado el desarrollo de procesos innovadores de planificación participativa, en coherencia con un modelo de gestión pública participativo y de proximidad a los destinatarios y usuarios de los servicios públicos. Destacan como características más significativas de las referidas iniciativas de planificación participativa, aplicadas básicamente en el ámbito de las administraciones autonómicas y locales, las cuatro siguientes consideraciones:

En primer lugar, la profundización participativa, indicativa del pluralismo y del número de participantes.

En segundo lugar, la transversalidad de las experiencias planificadoras, en las que conviven diversos contenidos sustantivos, o sectores de actuación pública, con una pluralidad de redes de participantes o actores implicados.

En tercer lugar, la innovación conceptual derivada de la novedad del mecanismo participativo.

En cuarto, el impulso a redes de capital social, como capacidad de las iniciativas participativas para generar acuerdos, intercambios, cooperación y confianza entre los ciudadanos participantes.

En quinto y último lugar, destacan los rendimientos sustantivos del proceso de planificación participativa, en la medida en que tienen como objetivo o finalidad la consecución de resultados en términos de transformación y optimización de la vida de los ciudadanos como destinatarios de los servicios públicos, cuya gestión se les participa.

En definitiva, si de lo que se trata es de reforzar la legitimidad democrática de la actuación de los poderes públicos, condicionada fundamentalmente por la proximidad y la receptividad que éstos tienen respecto de las demandas de la sociedad, habrá que articular los instrumentos necesarios para informar a los ciudadanos e integrarles en la planificación de las políticas públicas, desde su redacción o formulación inicial hasta su control y evaluación, según los objetivos alcanzados en la fase de su implementación o ejecución material.

El reto para el derecho administrativo reside, por lo tanto, en regular nuevos mecanismos de estimulación para que los ciudadanos formen parte de los procesos de planificación participativa; dicho en otras palabras, en articular técnicas, procedimientos e instrumentos para la gestión de los intereses públicos que resulten atractivos para el ciudadano, de tal forma y manera que se cumpla el mandato constitucional del artículo 9.2 de nuestra Norma Fundamental

de “promover las condiciones que faciliten la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural”.

Tal y como se ha puesto anteriormente de manifiesto, a lo largo del siglo XXI merece significarse la apuesta del Derecho administrativo actual por la configuración de un nuevo modelo de gestión democrática de la Administración Pública, en pro de su transformación en una institución más abierta y accesible a los ciudadanos. Se trata, en definitiva, de la introducción de un nuevo modelo de gestión pública que busca una creciente implicación de los ciudadanos en la acción de gobierno mediante el refuerzo y la educación de una ciudadanía activa, informada, participativa y corresponsable.

La simplificación administrativa se presenta, por tanto, como uno de los mayores retos y de los objetivos más inmediatos del Derecho administrativo de nuestros días, que resulta esencial para la construcción de un sector público que sirva con objetividad a los intereses generales y que actúe de acuerdo con los principios reconocidos en el artículo 103 de la Constitución<sup>11</sup>.

Un nuevo paradigma estructural, funcional y de interacción con los ciudadanos, que tiene como reto el desarrollo institucional, económico y socialmente sostenible. Para ello, la externalización y la participación ciudadana en la gestión pública se ha venido configurando como una tendencia imparable de transformación del sector público que, impulsado por las corrientes doctrinales de la denominada *nueva gestión pública*, está permitiendo la incorporación de

---

11 (PALOMAR OLMEDA, 2010: 343).

destrezas y habilidades técnicas que conllevan la oportunidad de obtener servicios públicos especializados, innovadores, comprometidos y socialmente sostenibles. Aún más, la externalización y la gestión participada de los servicios públicos es una oportunidad para trasladar y dar a conocer a los poderes públicos los esquemas éticos y las prácticas social y ambientalmente responsables que inspiran el día a día de otros actores sociales y económicos, como son las cooperativas y las entidades de la economía social.

Por consiguiente, cabe apuntar a la gestión de ciertos servicios públicos a través de organizaciones de la economía social, y más concretamente, de sociedades cooperativas, como uno de los elementos clave en la instauración de una Administración Pública que tenga como meta la realización de los principios constitucionales de eficacia y eficiencia y, a su vez, la protección de los aspectos más sólidos del modelo productivo del sector en que se integra. Un protagonismo o, cuando menos, una creciente relevancia que, para ARGUDO PÉRIZ, estaría justificada por la vocación social y comunitaria y el desarrollo en el sector de servicios del cooperativismo. En palabras del propio autor, tales argumentos determinan necesariamente “una confluencia en el campo de los servicios a las personas y a la comunidad [...]”<sup>12</sup>.

Confluencia que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 28 de enero de 2016, ha respaldado expresamente respecto al ámbito de las prestaciones de índole social y sanitaria. Lo ha hecho por considerar que el Derecho de la Unión no se opone a las normativas nacionales que permiten a las autoridades locales atribuir la prestación de ciertos

---

12 (ARGUDO PÉRIZ, 2007: 182)

servicios mediante adjudicación directa, sin forma alguna de publicidad, a entidades sin ánimo de lucro, siempre que el marco legal y convencional en el que actúan contribuya realmente a una finalidad social y a la prosecución de objetivos de solidaridad y eficiencia presupuestaria <sup>13</sup>.

En este contexto, la Asamblea de las Naciones Unidas aprobó en septiembre de 2015 la *Agenda para el Desarrollo Sostenible, Agenda 2030*, como un programa de actuación a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que cuenta entre sus objetivos los de promover y favorecer la paz universal y el acceso a la justicia.

Para ello, la Agenda 2030 formuló 17 objetivos de desarrollo sostenibles – ODS – con 169 metas de carácter integrado e indivisible en tres ámbitos de actuación de las políticas públicas: el económico, el social y el medioambiental<sup>14</sup>.

En relación con la importancia de la contratación pública como instrumento para alcanzarlos, destacan las palabras de GIMENO FELIÚ en cuanto afirma que «[...] la Agenda 2030 se propone, entre otros objetivos, el de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible como algo esencial para lograr la prosperidad. Así mismo, la Agenda aborda los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias,

---

13 Para más detalle, véase: GIMENO FELIÚ, José María. “Un paso firme en la construcción de una contratación pública socialmente responsable mediante colaboración con entidades sin ánimo de lucro en prestaciones sociales y sanitarias”. Observatorio de Contratación Pública, opiniones, n.º. 232, de 9 de febrero de 2016: [http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.232/recategoria.208/relme\\_nu.3/chk.faf01cea-691c17e6c632c328db10de0f](http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.232/recategoria.208/relme_nu.3/chk.faf01cea-691c17e6c632c328db10de0f) (Última consulta, 31 de mayo de 2023).

14 Véase en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/> (Última consulta, 31 de mayo de 2023).

como las desigualdades, la corrupción y la mala gobernanza, entre otras»<sup>15</sup>.

En la situación actual derivada de la pandemia de 2020, la sostenibilidad económica, ambiental y social se ha convertido en una necesidad acuciante, una alternativa y una opción para que la gestión pública se enriquezca con este valor añadido<sup>16</sup>.

Se puede afirmar, por tanto, que bajo la cobertura y al amparo de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, las consideraciones sociales, junto con las ecológicas forman parte inherente y esencial del concepto y de la realidad de lo que se conoce como la *contratación pública estratégica*, como instrumento al servicio de la implementación y ejecución de diferentes políticas públicas a través de las que realizar fines de interés general para todos los ciudadanos tales como la estabilidad laboral, la calidad ambiental y la asistencia e integración social.

En definitiva, y siguiendo a GIMENO FELIÚ se puede concluir que «el objetivo de la transformación que pretende la Agenda de las Naciones Unidas obliga a una actitud (y aptitud) proactiva, para aportar la mejor solución a las necesidades de la ciudadanía, necesidades que no son de simple ideología» y para el que la incorporación de cláusulas sociales y medioambientales en los contratos públicos es una opción estraté-

---

15 (GIMENO FELIÚ, 2021a: 2). Véase en «Los retos de futuro de la contratación pública: los ODS y la experiencia de la pandemia», en <http://www.obcp.es/opiniones/los-retos-de-futuro-de-la-contratacion-publica-los-ods-y-la-experiencia-de-la-pandemia> (última consulta, 31 de mayo de 2023).

16 (PERNAS GARCÍA, 2020, 3). Véase en «La contratación circular: el papel de la compra pública en la realización de una economía circular y la utilización eficiente de los recursos», en <http://www.obcp.es/index.php/opiniones/la-contratacion-circular-el-papel-de-la-compra-publica-en-la-realizacion-de-una-economia> (última consulta, 31 de mayo de 2023).

gica prevista en la legislación española vigente y de aplicación<sup>17</sup>.

## **2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE LOS INTERESES PÚBLICOS**

### **2.1. Aproximación. Significado y alcance**

El concepto de participación ciudadana tiene diversos significados según cuál sea el concreto ámbito de la realidad social, económica, política y cultural en la que se pretenda implantar.

En algunos casos, el hecho de que se potencie formalmente el desarrollo de instrumentos y procesos de externalización en la gestión de los intereses públicos y de participación y colaboración ciudadana revela la inexistencia, o cuando menos la inoperancia, de las instituciones públicas a tal efecto.

En otros casos, sin embargo, se articulan procedimientos e instrumentos de participación orientados, de facto, a ser utilizados únicamente por determinados grupos de poder, culpando a la generalidad de los ciudadanos de la debilidad democrática de las políticas públicas, consecuencia de su dejadez o desidia al no participar suficientemente en la vida política o social<sup>18</sup>.

La importancia de la participación en el derecho administrativo ya fue puesta de manifiesto por Foshoff

---

17 (GIMENO FELIÚ, 2021b: 4). Véase en «Los retos de futuro de la contratación pública: los ODS y la experiencia de la pandemia», en <http://www.obcp.es/opiniones/los-retos-de-futuro-de-la-contratacion-publica-los-ods-y-la-experiencia-de-la-pandemia> (última consulta, 31 de mayo de 2023)

18 (ARNÁEZ ARCE, 2013: 72).

en su formulación de la denominada Administración prestacional, hacía la que ha ido evolucionando. En palabras de este autor “[...] la Administración aportadora de prestaciones se basa en la participación. El sentido del concepto de la procura existencial estriba en otorgar la protección del Derecho público a esta participación [...]. El concepto de procura existencial sirve en primera línea para asegurar la participación del individuo en las prestaciones de la Administración [...]”.

Ahora bien, ¿qué trascendencia jurídica tiene la afirmación de la importancia de la participación de los ciudadanos en las políticas públicas? Pues bien, a nuestro entender, las tres consecuencias jurídicas siguientes:

En primer lugar, la de garantizar la intervención de los particulares, así como de diferentes colectivos de profesionales y peritos especializados en los diferentes ámbitos de actuación pública, para dar cumplimiento efectivo a la previsión del artículo 9.2 de la Constitución Española en el que “[...] facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social [...]” se define como una función de los poderes públicos<sup>19</sup>.

En este sentido, nos adherimos a las reflexiones de DELGADO BARRIO en cuanto afirma que “[...] el artículo 9.2 es el fundamento genérico sobre el que la Jurisprudencia viene construyendo el principio de participación [...]. Ciertamente, no existe hoy en nuestra sociedad un espíritu participativo, pero corresponde a los poderes públicos [...], a la Administración, utilizar al máximo las posibilidades que el

---

19 (FORSHOFF, 1967: 21).

ordenamiento jurídico ofrece a los ciudadanos para participar”<sup>20</sup>.

En segundo lugar, la de afianzar y consolidar la realización del principio democrático mediante la previsión de cauces de participación obligatorios en los procesos de redacción, aprobación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, al menos en cuanto se refiera al control de la discrecionalidad administrativa

En tercer y último lugar, la posibilidad de condicionar la actuación de los poderes públicos, pudiendo llegar incluso a hacerles cambiar o, al menos, reconsiderar, sus criterios de actuación<sup>21</sup>.

En definitiva, y desde la perspectiva del derecho administrativo español, se puede calificar la participación ciudadana como la garantía última de la representación de los diferentes intereses, públicos o privados, implicados en la gestión de los servicios públicos.

En palabras de ANDER-EGG “[...] participar es tomar parte en todo aquello en lo que uno está implicado; dialogar es contar con la opinión de los otros y saber enriquecerse con las diferencias [...]”<sup>22</sup>.

En este sentido, MARTÍN REBOLLO ha afirmado que “[...] la idea de participación conecta con el acercamiento entre el Estado y la sociedad [...] y supone una modesta vía de superación del individualismo que ha impregnado el Derecho administrativo desde sus mismos orígenes históricos [...]. La introducción de técnicas de participación ciudadana en los asuntos allí donde esta participación sea posible y deseable,

---

20 (DELGADO BARRIO, 1993: 2321).

21 (DROMI, 1983: 155).

22 (ANDER-EGG, 1978: 141).

no para legitimar a la Administración sino como vía de integración social y de acercamiento de los ciudadanos. Las fórmulas participativas, que suelen ser más viables en las Administraciones menores, encuentran su justificación en la adopción de opciones discutibles de trascendencia, en la valoración de la oportunidad de algunas decisiones generales, en el diseño de modelos urbanos, por poner algunos ejemplos [...]”<sup>23</sup>.

Y ello, siempre con el propósito de construir una Administración Pública más próxima a los administrados y a sus necesidades, de tal forma que se asegure la salvaguarda de sus derechos e intereses legítimos y, al mismo tiempo, una mejor y más efectiva prestación de los servicios de interés general.

## **2.2. La participación de los ciudadanos en la gestión pública**

Tal y como se ha puesto anteriormente de manifiesto, es destacable la apuesta del derecho administrativo actual por la configuración de un nuevo modelo de gestión democrática tanto de la Administración Pública, en su organización y funcionamiento, como de la protección, garantía y realización de los intereses públicos, en pro de su transformación en una realidad cada vez más abierta y accesible a los ciudadanos.

Se trata, en definitiva, de la introducción de un nuevo modelo de gestión pública que pretende la creciente implicación de los ciudadanos en la acción de gobierno mediante el refuerzo y el fomento de una ciudadanía activa, informada, participativa y corresponsable.

---

23 (MARTÍN REBOLLO, 1984: 36).

Destacan en este sentido, los trabajos desarrollados por las Administraciones estatal y autonómicas.

Se puede definir la planificación participativa como un enunciado normativo en virtud del cual se determinan las pautas y las directrices básicas que inspiran y condicionan la actuación, tanto de los poderes públicos como de los ciudadanos particulares, incluyendo las posibles relaciones que se establezcan entre ellos; pautas y directrices que se concretan e instrumentan jurídicamente a través de las determinaciones de los diferentes planes, proyectos y programas sectoriales que aprueben las Administraciones Públicas en cada caso competentes.

Además de las características propias de cualquiera de sus manifestaciones o expresiones, desde el punto de vista del Derecho administrativo la planificación de las políticas públicas tiene unas características propias y esenciales que la definen en su naturaleza jurídica de potestad administrativa.

En este sentido, la planificación se puede definir como una de las facultades de actuación o prerrogativas que el ordenamiento jurídico atribuye a las Administraciones Públicas, revistiéndolas de un estatus especial de *imperium* derivado de su misión de servicio a la protección, garantía y realización del interés general<sup>24</sup>.

Desde esta perspectiva, se pueden enunciar las siguientes características propias de la potestad administrativa de planificación: su normativismo, en tanto que cada una de sus manifestaciones instrumentales se establecen pautas de comportamiento y directrices de actuación orientadas a la consecución de fines u

---

24 (ARNÁEZ ARCE, 2013: 84).

objetivos concretos cuantificable en términos de prestación de servicios de interés general y que son susceptibles de vincular tanto a los poderes públicos como a los ciudadanos; su virtualidad como cauce o instrumento de participación, tanto de los poderes públicos en los trámites de audiencia, como de los particulares en los de información pública, así como de determinados colectivos técnicos o peritos en el ámbito de la gestión pública; su instrumentalización al servicio de la ejecución de los principios constitucionales de objetividad, eficacia y coordinación de la actuación de las Administraciones y Entidades del sector público<sup>25</sup>.

Pues bien, el modelo de planificación participativa que nos ocupa tiene como punto de partida un concepto de participación ciudadana que comienza en la fase de redacción de las normas, mediante la convocatoria de jornadas de trabajo, foros y debates abiertos a la ciudadanía, que continúa en el momento del diseño y redacción de los planes concretos y de las estrategias singularizadas de la actuación pública y que culmina con el seguimiento y la evaluación de los resultados y del impacto producido por la implementación y ejecución de las diferentes políticas públicas.

### **3. LA GESTIÓN PLANIFICADA Y PARTICIPADA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

Se puede definir la planificación administrativa como un enunciado normativo en virtud del cual se determinan las pautas y las directrices básicas que inspiran y condicionan la actuación, tanto de los poderes públicos como de los particulares, incluyendo

---

25 (BERMEJO VERA, 1995: 44).

las relaciones que se establezcan entre ellos; pautas y directrices que se materializan e instrumentan jurídicamente a través de los diferentes planes, proyectos y programas administrativos.

### 3.1. Características esenciales de la planificación administrativa

Además de las características propias de cualquiera de sus manifestaciones o expresiones, desde el punto de vista del Derecho administrativo la planificación tiene unas características propias y esenciales que la definen como una potestad pública. En este sentido, la planificación se puede definir como una de las facultades de actuación o prerrogativas que el ordenamiento jurídico atribuye a las Administraciones Públicas, revistiéndolas de un estatus especial de *imperium* derivado de su misión de servicio a la protección, garantía y realización del interés general.

En este sentido y de acuerdo con el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA cuando afirma que el Derecho “*parte de una determinada realidad social a la que, en alguna forma, pretende reconfigurar o, en último extremo, fijar y sostener*”<sup>26</sup>, las potestades administrativas se pueden definir como los instrumentos a través de los cuales los poderes públicos trabajan en la configuración de un modelo de realidad social y de Administración Pública adecuado a los postulados enunciados en la Constitución.

En este sentido, BERMEJO VERA y FERNÁNDEZ FARRERES han apuntado la importancia de la potestad administrativa de planificación cuando indican que ésta, a través de sus instrumentos (planes, proyectos

---

26 (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1998: 112).

y programas) “ha llegado a convertirse en el modelo por excelencia del sistema de ordenación programada en el ámbito de la actividad general de las Administraciones Públicas”<sup>27</sup>.

En la misma línea EMBID IRUJO ha afirmado que “[...] en realidad y en un plano puramente abstracto, la acción administrativa y la misma idea de Administración Pública no se conciben sino unidas a la existencia del plan administrativo [en definitiva, de la planificación administrativa]”<sup>28</sup>.

Sin embargo, y a pesar de esta afirmación, el mismo autor ha apuntado que se ha producido un proceso de desglose sectorial de la planificación y que en cada uno de estos sectores está dotada de unas especificidades propias que hacen que no sea posible darle un tratamiento unívoco en todas y cada una de sus manifestaciones sectoriales. En sus palabras “[...] la realidad de la planificación administrativa, por ofrecer una valoración personal ante esta cuestión, hace que el planteamiento más correcto no deba, en modo alguno, ser general. La variedad de la planificación administrativa es muy amplia tanto por el objeto de los planes como por su forma de elaboración y su eficacia [...]”<sup>29</sup>.

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que las características propias de la potestad administrativa de planificación son las siguientes: su *normativismo*, en tanto que en cada una de las manifestaciones instrumentales de la planificación se establecen pautas de comportamiento y directrices de actuación orientadas a la consecución de fines u objetivos concretos y

---

27 (BERMEJO VERA; FERNÁNDEZ FARRERES: 1982: 130).

28 (EMBID IRUJO, 1991: 16 Y 17).

29 (EMBID IRUJO, 1991: 221).

que son susceptibles de vincular tanto a los poderes públicos como a los administrados; su *virtualidad como cauce de participación* tanto de los poderes públicos (trámite de audiencia) como de los particulares (información pública) y de determinados colectivos técnicos o peritos en el ámbito de la gestión administrativa y, finalmente, su *instrumentalización para la ejecución de los principios constitucionales* de objetividad, eficacia y coordinación de la actuación de las Administraciones Públicas. Véase, en este sentido, lo señalado al respecto por el profesor BERMEJO VERA en cuanto afirma que “[...] el reconocimiento de la planificación en sentido constitucional-refiriéndose a la planificación económica- como potestad pública está orientada al logro de objetivos de interés general [...]”<sup>30</sup>.

### 3.2. La planificación y los principios constitucionales de la actuación administrativa

Dentro de la enumeración de las características propias de la potestad planificadora que venimos realizando, no podemos olvidar su instrumentalización al servicio de la ejecución de los principios constitucionales que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 103 de la Constitución, inspiran y sustentan la actuación de la Administración Pública. Nos referimos, concretamente, a los principios de objetividad, eficacia y coordinación<sup>31</sup>.

Atendiendo al tenor literal de lo dispuesto en el apartado primero del artículo 103 de la Constitución

---

30 (BERMEJO VERA, 1995:55).

31 El artículo 103. 1 de la Constitución dispone que «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho».

y a la luz de su interpretación sistemática, PAREJO ALFONSO ha enumerado como principios constitucionales de la actuación administrativa estos de objetividad, eficacia y coordinación<sup>32</sup>.

Además, con respecto al significado, contenido y alcance de este precepto, el mismo autor ha señalado que «... se refiere por completo su contenido a la Administración subjetivamente considerada (...); el mandato principal no es otro que el de servir con objetividad el interés general, pues el de actuación no es sino su consecuencia lógica: la Administración ha de actuar precisamente para servir el interés general (...); el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho se predica de la actuación administrativa precisa para el servicio del interés general. No existe, pues, una identidad total, en términos de confusión absoluta, entre el servicio al interés general y el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho...»<sup>33</sup>.

*a) Planificación y objetividad*

En el seno de una Administración Pública propia de un Estado social y democrático de Derecho como el nuestro, el principio de objetividad en el servicio a los intereses generales destaca como uno de los principios constitucionales de actuación administrativa. Ello es así porque en este contexto, la adjetivación del Estado como democrático implica la consolidación de un sistema administrativo que se articule y funcione de acuerdo con directrices objetivas y al margen de cualquier tipo de servidumbre política y de toda implicación ideológica.

---

32 (PAREJO ALFONSO, 1987: 135).

33 (PAREJO ALFONSO, 1995: 123).

Así se ha pronunciado GARCÍA DE ENTERRÍA cuando dice que en nuestro actual modelo de Estado democrático se hace cada vez más acuciante «la exigencia de un gobierno sometido a reglas objetivas, no dejado al arbitrio de los elegidos, y no hay otras reglas objetivas formalmente exigibles en la sociedad que las que son Ley y Derecho»<sup>34</sup>.

De esta forma, entendemos que la consagración constitucional de este principio es especialmente relevante, básicamente por dos motivos: primero, porque refuerza e intensifica el proceso de profesionalización creciente en el que está inmersa nuestra Administración y, segundo, porque se erige como una garantía de los ciudadanos con respecto al servicio de los poderes públicos en su tarea de realizadores y garantes del interés general.

Así pues, en cuanto se refiere a la incidencia de este principio de objetividad en la profesionalización y tecnificación de la organización y del funcionamiento de las Administraciones Públicas, así como a las implicaciones que esto conlleva en términos de imparcialidad y neutralidad en el servicio al interés general, la potestad administrativa de planificación contribuye de manera decisiva a la ejecución de dicho principio. De este modo, se da cumplimiento a lo que GARCÍA DE ENTERRÍA ha calificado como «una exigencia [la de la objetividad de la actuación administrativa] especialmente enérgica en el funcionamiento de la Administración actual», refiriéndose a esta de «robustecer su objetividad e imparcialidad, la de su buena fe correlativa y todo ello, necesariamente, con la garantía de su *neutralidad política* [la cursiva no está en el original]...»<sup>35</sup>.

---

34 (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2009: 112 y 113).

35 (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2009: 114).

En este sentido, la planificación, a través de sus específicas expresiones instrumentales, favorece la sistematización y la ordenación de la actuación pública mediante la determinación de las pautas y directrices que deben regirla, haciendo abstracción, en la medida de lo posible, de valoraciones políticas de cualquier signo. Sin embargo, la anterior afirmación no debe hacernos olvidar el hecho de que la planificación y, más concretamente, los sujetos titulares de esta potestad forman parte de la estructura administrativa y, por lo tanto, actúan de acuerdo con el superior jerárquico en cada caso responsable del órgano administrativo al que pertenecen, con lo cual, pueden estar, al menos indirectamente, condicionados por la opción ideológica y política del mismo. No obstante, no hay que perder de vista que la objetividad se hace efectiva a través de diferentes instrumentos jurídicos, como la planificación, entre otros, de tal forma que, al final, estamos ante decisiones administrativas en las que se oculta el trasfondo de la opción política de quien adopta dichas decisiones y las ejecuta<sup>36</sup>.

No obstante, no cabe duda de que, al margen de lo anterior, la planificación, al igual que las demás potestades administrativas, forma parte del aparato instrumental que el ordenamiento otorga a los poderes públicos y no al ideario político e ideológico de los diferentes gobiernos. Por este motivo, entendemos que se trata de una potestad pública susceptible de ser utilizada en el seno de cualquier sistema político e idónea para la ejecución de este principio constitucional de objetividad.

---

<sup>36</sup> (MANZANEDO, J.A.; HERNÁNDO, J.; GÓMEZ REINO, E., 1970: 52 a 57).

Así pues, la objetividad, entendida como término sinónimo a los de neutralidad e imparcialidad, implica, desde el punto de vista del Derecho administrativo, la realización efectiva de una gestión de los servicios públicos conforme con el Derecho vigente. De acuerdo con PAREJO ALFONSO, la objetividad «... remite a las ideas de neutralidad o imparcialidad y de gestión conforme a Derecho. Si bien es claro que la actuación administrativa ha de obedecer a la racionalidad jurídica, no es menos cierto que la objetividad no se confunde con la igualdad (así como tampoco con la eficacia). Mientras que la legalidad (y también la eficacia) operan (en su caso, también) en el plano objetivo de la actividad y de su resultado. La objetividad es a la Administración (organización) lo que la imparcialidad es a los funcionarios públicos...»<sup>37</sup>.

De esta forma, la planificación, como potestad administrativa que el ordenamiento jurídico ha atribuido a los poderes públicos con el fin de procurar una mejor adecuación de su actuación a las exigencias del interés general, opera a modo de técnica de intervención e instrumento de actuación pública que es susceptible de operar al margen de connotaciones políticas de todo signo y que contribuye así a la ejecución del principio de objetividad en el servicio al interés general de todos los administrados<sup>38</sup>.

Además, este principio de objetividad y su realización a través del ejercicio de la potestad planificadora destaca como una garantía para los administrados ya que, de esta manera, se potencia la diligencia de los poderes públicos en su actuación, que debe estar adecuada a las directrices previamente planificadas, de

---

37 (PAREJO ALFONSO, 1995: 125 a 127).

38 (EVERSLEY, 1973: 368 y 369).

servicio a la tutela y realización del bien común y del interés público.

En este sentido, MARTÍN REBOLLO ha afirmado que desde la perspectiva del principio de objetividad se trata de «... adoptar el punto de vista del administrado, no para hacer un Derecho contra la Administración, sino para facilitar sus mutuas relaciones, de modo que ese Derecho sea un útil instrumento para la consecución de los fines que la Constitución encomienda a la Administración y, al mismo tiempo, significa una *eficaz garantía para los ciudadanos* [la cursiva no está en el original]...»<sup>39</sup>.

Igualmente, PAREJO ALFONSO ha indicado que «la Administración sólo puede manifestarse «con objetividad» (...). Y para ello, su *modo* de manifestación único es la *aplicación objetiva* del interés general, es decir, su *medio de manifestación* consiste sólo en la inducción objetiva (lo que es igual a jurídica) de dicho interés general...», *Estado social y Administración Pública...*, *op. cit.*, págs. 103 y 104<sup>40</sup>.

Sin embargo, hay que tener también en cuenta que, como dice GARCÉS SANAGUSTÍN, «la Administración, con independencia del cumplimiento del mandato relativo al servicio objetivo del interés general, es portadora también de unos intereses propios, en cuanto organización, que pueden entrar en conflicto con el interés general, máxime cuando pueden subsistir en el ámbito social tendencias hacia el «clientelismo político» por (...) los detentadores del poder...»<sup>41</sup>.

---

39 (MARTÍN REBOLLO 1984:21-22).

40 (PAREJO ALFONSO, 1983: 103 y 104).

41 (GARCÉS SANAGUSTÍN, 1996: 55).

b) *Planificación y eficacia*

A medida que nuestro modelo de Estado ha ido avanzando hasta su calificación por la Constitución como un Estado social y democrático de Derecho, se ha producido una evolución paralela en los principios jurídicos que lo sustentan y conforman. En este sentido, la eficacia se ha consolidado como uno de los principios constitucionales que definen la esencia y el modo de ser y de actuar de nuestra Administración Pública. Así se han pronunciado, sobre la operatividad y trascendencia del principio de eficacia constitucionalizado en el artículo 103.1, entre otros, DELGADO BARRIO quien, al analizar su ejecución en el ámbito judicial ha señalado que «... sirve de criterio para elegir una entre las variadas soluciones posibles (...). En otros supuestos, el Tribunal Supremo contempla las exigencias del principio de eficacia para atenuarlas, moderarlas o restringirlas armonizándolas con las consecuencias que indudablemente derivan de la funcionalidad propia de un Estado de Derecho...»<sup>42</sup>.

De este modo, partiendo de la definición del Derecho administrativo como aquel sector del ordenamiento jurídico que regula las garantías de los administrados frente al conjunto de privilegios de los poderes públicos, la eficacia se erige como uno de los principios jurídicos básicos de este nuevo modelo de Administración y como una garantía de los ciudadanos.

En este sentido, estamos de acuerdo con FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ cuando dice que «la Administración de la [estricta] legalidad está superada y (...) es nece-

---

42 (DELGADO BARRIO, 1993: 2334).

sario sustituirla por la Administración de la eficiencia [de la eficacia, diríamos nosotros]...»<sup>43</sup>.

Del mismo modo, VILLAR PALASÍ ha afirmado que «el edificio del Derecho administrativo se sustentaba, hasta hace muy poco, en una única clave, el sistema de garantías (...). Hoy, el protagonista de la actividad administrativa no es ya la garantía, sino la eficiencia. Una y otra no están reñidas; más la primera perspectiva de una institución ha pasado a ser su *eficacia* [la cursiva no está en el original], quedando la garantía como su característica institucional. Una administración sin eficacia viene a ser hoy como un cuchillo que no corta...»<sup>44</sup>.

Ahora bien, a la vista de estas consideraciones nos formulamos a continuación la siguiente hipótesis, ¿cómo se mide o se valora la eficacia de la actividad administrativa?, o lo que es aún más importante, ¿de qué forma, o a través de qué instrumentos, se ejecuta este principio constitucional de eficacia?

Pues bien, en cuanto a la valoración de la eficacia de la actuación administrativa, del mismo modo que respecto a cualquier otra organización privada, habremos de atender al grado de cumplimiento de los objetivos que la Administración en cuestión tenga encomendados, tanto desde el punto de vista social, económico, político y jurídico.

Para DE LA CRUZ FERRER, la eficacia del funcionamiento y de la actuación de los poderes públicos, en general, se mide a través de la verificación del «... grado de cumplimiento de los objetivos asignados a una organización...», así como relacionando «... los

---

43 (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 1971:144).

44 (VILLAR PALASÍ, 1953:117 y 118).

resultados obtenidos con los recursos económicos invertidos por la organización...»<sup>45</sup>.

Por su parte, COSCULLUELA MONTANER considera que la eficacia se mide teniendo en cuenta la «... adecuada relación entre la medida adoptada y el objetivo perseguido...»<sup>46</sup>.

En palabras de PAREJO ALFONSO la eficacia se mide, en el Derecho administrativo, en términos de «... satisfacción de los objetivos sociales...», a lo que añade en otro momento que la eficacia sirve para «... enjuiciar la aplicación de los medios y la consecución de los fines u objetivos (...). Con la extensión de la actividad del Estado y su formalización al más alto nivel bajo la fórmula de Estado social de Derecho se plantea ya también en términos de cumplimiento de fines y objetivos, de producción para el Estado de resultados y, por lo tanto, de rendimientos de sus organizaciones, esencialmente, las administrativas...»<sup>47</sup>.

En lo que respecta a la hipótesis jurídica relativa a la instrumentalización jurídica del principio constitucional de eficacia, más concretamente, en qué medida las expresiones de la planificación administrativa se adecuan a la ejecución de dicho principio se trata de valorar su idoneidad para contribuir a la eficaz realización de los fines y de los objetivos públicos previamente formulados. En este sentido, a través de las expresiones de la potestad de planificación se definen los fines y las directrices que marcan la pauta de la actuación pública en todos los sectores y de esta forma, en la medida en que se respeten y se cumplan sus pre-

---

45 (DE LA CRUZ FERRER, 1992: 266).

46 (COSCULLUELA MONTANER, 2003: 135).

47 (PAREJO ALFONSO, 1983: 100).

visiones, se contribuye a la consolidación y realización del principio de eficacia de la actuación pública<sup>48</sup>.

Además, en el seno de un proceso de tecnificación creciente como en el que estamos inmersos, se ha producido una traslación al ámbito de la Administración Pública, al objeto de fomentar la eficacia de su organización y funcionamiento, de los mecanismos e instrumentos propios de las organizaciones privadas, entre ellos, la potestad planificadora, al objeto de garantizar y contribuir a la eficacia de su funcionamiento y organización.

En este sentido, PAREJO ALFONSO se ha referido a la incorporación del principio de eficacia a la gestión de los intereses públicos indicando que «... el criterio de eficacia general empresarial acaba proyectándose a la Administración Pública (...), se ha manifestado en la decantación de una política y de un plan de modernización de la Administración...»<sup>49</sup>.

En opinión de VILLAR PALASÍ, «... con la tecnificación acelerada de los últimos tiempos, la Administración viene a concebirse no sólo en términos lógicos como Poder, sino también en su aplicación práctica como una empresa industrial, y por ello no es extraño que se lleven también al ámbito de la Administración los criterios y las prácticas que anteriormente eran exclusivas de las empresas privadas [nosotros destacamos la incorporación de la planificación al ámbito público] (...). Se crean o destruyen las instituciones administrativas, no por su mayor o menor adecuación a los principios, sino por su eficacia o ineficacia demostrada...»<sup>50</sup>.

---

48 (KAISER, 1974: 34).

49 (PAREJO ALFONSO, 1995: 115 y 116).

50 (VILLAR PALASÍ, 1999:119).

De este modo, a través del ejercicio de la potestad planificadora se contribuye a la consolidación del principio de eficacia, o lo que es lo mismo, a la consolidación de una Administración Pública eficaz en la prestación y gestión de los servicios públicos. De esta forma, estamos de acuerdo con MARTÍN REBOLLO cuando afirma que «... lo que interesa al ciudadano es (...) el potenciamiento de unas Administraciones Públicas que presten eficazmente servicios de calidad»<sup>51</sup>.

En idéntico sentido, PAREJO ALFONSO ha dicho que «... la eficiencia operativa (...) se relaciona con la planificación (...). La programación [instrumento en que se concreta la potestad planificadora] (...) de la actuación administrativa (...) parece comprender el entero contenido del principio de que ahora se trata (...), la eficacia a que se refiere el artículo 103.1 de la Constitución, en cuanto tiene por destinatario al concreto sujeto del proceso de ejecución administrativa y se concreta en su aptitud específica para realizar el interés general (...), como principio independiente de la actuación administrativa, con la misma pretensión de configuración (...) que los restantes simultáneamente consagrados –con rango constitucional– en el artículo 103.1 de la Constitución...»<sup>52</sup>.

En este sentido, la planificación contribuye decisivamente a la realización del principio constitucional de eficacia ya que mediante el ejercicio de esta potestad los poderes públicos estructuran de forma racional su actuación en todos los sectores del ordenamiento jurídico en los que intervienen. De este modo, se produce una sistematización y ordenación de la actuación pública y, al mismo tiempo, se garanti-

---

51 (MARTÍN REBOLLO, 1984: 24).

52 (PAREJO ALFONSO, 1995: 98 a 111).

za la diligencia y la eficacia de los poderes públicos en la gestión, garantía y realización del interés general, que es, en definitiva, lo que interesa y preocupa a los ciudadanos.

La instrumentalización de la planificación para la ejecución del principio constitucional de eficacia es una característica inherente a esta potestad administrativa, a través de cuyo ejercicio se estimula el funcionamiento de la propia Administración Pública en aras a satisfacer unos determinados objetivos, que redundan tanto en la optimización del funcionamiento de los servicios públicos, como en la distribución y utilización de los recursos y, en definitiva, en el buen funcionamiento de la organización administrativa en su misión de servicio al interés general del que participamos todos los ciudadanos.

En este sentido, para ALBERTI ROVIRA «la planificación no se limita ya al campo presupuestario o al de las medidas de emergencia, sus dos grandes dominios clásicos, sino que se extiende por la práctica totalidad de los sectores donde los poderes públicos proyectan su actuación. Ello es así porque una vez ampliados los campos del interés y la acción estatal hasta prácticamente todos los rincones de la vida social, la planificación se presenta como el método más adecuado para lograr la necesaria y exigible racionalidad y eficacia de la actuación pública...», para ello ha definido a la planificación como un «... medio racional, sistemático y eficaz a través del cual se expresa el poder público en relación a la sociedad...»<sup>53</sup>.

Del mismo modo, CIRANO DE VELA, al estudiar la planificación económica la ha calificado como «...

---

53 (ALBERTI ROVIRA, 1988: 271 y 272).

una muestra de la necesidad de dejar a un lado los instrumentos jurídicos tradicionales en aras de conseguir la *eficacia* [la cursiva no está en el original] de la actuación administrativa...»<sup>54</sup>.

c) *Planificación y coordinación*

El concepto de coordinación ha sido incorporado a nuestro ordenamiento como uno de los principios constitucionales que rigen la actuación de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias<sup>55</sup>. Así pues, como tal principio jurídico debe procurar que la actuación pública se acomode a sus exigencias<sup>56</sup>. Sin embargo, estudiar la coordinación significa enfrentarnos al análisis de un concepto jurídico indeterminado que impregna con su presencia la absoluta totalidad de la realidad jurídico-administrativa, tanto en la organización como en la actuación de los poderes públicos<sup>57</sup>.

La coordinación implica siempre la idea de un resultado o un final ordenado y coherente de la actividad y del funcionamiento de las Administraciones Públicas. No obstante, al igual que ocurre con la planificación, se trata de un concepto especialmente abstracto y ambiguo que adquiere diferentes matices según la perspectiva desde la que lo estemos analizando. No es lo mismo, por lo tanto, estudiar la coordinación en el ámbito de las relaciones interadministrativas que analizar la coordinación desde la perspectiva de su definición como una cualidad de la actuación pública, o lo que es más como el resultado o el fin de la misma<sup>58</sup>.

---

54 (CIRANO DE VELA, 2000: 117).

55 (ÁLVAREZ RICO, 1997: 71).

56 (SÁNCHEZ MORÓN, 1992: 19 a 21).

57 (CORCUERA ATIENZA, 1988: 314).

58 (PAREJO ALFONSO, 1983: 137).

Desde el punto de vista de las relaciones interadministrativas, la coordinación se refiere a la interrelación de los diferentes órganos administrativos que forman parte de la estructura de la Administración Pública. En este ámbito, la coordinación se confunde con otros conceptos paralelos como los de cooperación y colaboración, ya que los tres sugieren la necesidad de articular las relaciones entre los poderes públicos de tal forma que quede garantizado el funcionamiento ordenado y sistemático de la Administración Pública en cuanto a las relaciones entre los órganos que la integran. Sin embargo, no son términos sinónimos porque existe un matiz en su significado y alcance que los convierte en conceptos próximos, pero no idénticos.

Las relaciones interadministrativas se han caracterizado a lo largo de la historia por la existencia, por una parte, de un nivel de órganos administrativos superiores que toman las decisiones y por una pluralidad de órganos administrativos gestores, encargados de la ejecución de tales decisiones. En este sentido, la coordinación entra en relación directa con el principio constitucional de jerarquía, ya que, siguiendo a BAENA DEL ALCAZAR, consiste en «la actividad que desarrolla el jefe de una organización para evitar las habituales fricciones de competencia [o, lo que es lo mismo, la descoordinación] entre los órganos subordinados»<sup>59</sup>.

Pues bien, esta relación entre coordinación y jerarquía es una característica presente en todos los ámbitos de las relaciones y de la actuación de los poderes públicos, los cuales se han caracterizado, desde siempre, por la presencia de un nivel de órganos adminis-

---

59 (BAENA DEL ALCAZAR, 2000: 79).

trativos superiores dotados de autoridad suficiente para responder de la adopción de las decisiones más importantes con el fin de articular una actuación administrativa coordinada. De esta forma, la coordinación se identifica, más que con un principio jurídico, con un título competencial atribuido a los órganos administrativos superiores. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha analizado y reflexionado en reiterada jurisprudencia acerca del significado y del alcance del concepto de coordinación<sup>60</sup>.

Por otra parte, la cooperación y la colaboración como principios básicos de las relaciones interadministrativas, se caracterizan, a diferencia de la coordinación, por la voluntariedad con la que los poderes públicos los realizan. No existe ningún título competencial que habilite a un órgano administrativo a imponer la colaboración o la cooperación de otro en el ejercicio de sus competencias. Se trata, más bien, de un modo voluntario de articular las relaciones interadministrativas e intraorgánicas que no tiene otra finalidad sino la de auxiliarse mutuamente en su actuación, de tal forma que su servicio a la realización del interés general se satisfaga de la manera más eficaz posible<sup>61</sup>.

En el ámbito de la actividad administrativa, la coordinación se ha incorporado a nuestra Constitu-

---

60 Esta misma definición de la coordinación ha sido reiteradamente citada, consolidándose como interpretación jurisprudencial este concepto, entre otras, por las siguientes Sentencias del Tribunal Constitucional: STC 42/1983, de 29 de mayo (Fundamento jurídico 3º); STC 11/1984, de 2 de febrero (Fundamento jurídico 6º); STC 77 /1984, de 3 de junio (Fundamento jurídico 2º); STC 27/1987, de 27 de febrero (Fundamento jurídico 6º); STC 214/1989, de 21 de diciembre (Fundamento jurídico 20º); STC 45/1995, de 28 de febrero (Fundamento Jurídico 4º) y STC 90/1992, de 11 de junio (Fundamento jurídico 2º).

61 (SANTAMARÍA PASTOR, 2009: 39).

ción como uno de los principios jurídicos que fundamentan la actuación de las Administraciones Públicas. Ahora bien, ¿qué significado y qué alcance jurídico tiene este principio? Y lo que es más importante, ¿a través de qué instrumentos jurídicos se hace efectivo?

Hablar de la ejecución del principio de coordinación significa tanto como garantizar que la actuación de las Administraciones Públicas se articula de tal forma que cumple con el propósito u objetivo básico de evitar las posibles disfunciones. El principio constitucional de coordinación persigue el resultado final o el estado de cosas que se anhela o que se quiere alcanzar a través de la actuación diligente de los poderes públicos; o lo que es lo mismo, mediante el ejercicio responsable y coherente de las potestades que el ordenamiento jurídico les ha atribuido como defensores y garantes últimos de la realización y protección del interés general.

En este sentido, conviene plantearse la valoración de la especial relación que une la potestad planificadora con la ejecución del principio de coordinación. Entre ambos conceptos se establece una vinculación especial puesto que, aunque en el ordenamiento jurídico existen diversas fórmulas y posibilidades de coordinación el ejercicio de esta potestad destaca de entre todas ellas, hasta el punto de que, en función de la concreta materia que sea objeto de planificación, se puede llegar a afirmar que cuando *se planifica se coordina*. De esta forma, la potestad planificadora se erige como una importante técnica de coordinación tanto de la organización administrativa como de la actuación e intervención de los poderes públicos en los diferentes sectores del ordenamiento jurídico.

Pues bien, teniendo en cuenta esta breve presentación del significado y del alcance del concepto de

coordinación en el Derecho administrativo español, pasamos, a continuación, a exponer los términos de su ejecución a través de la potestad administrativa de planificación o, lo que es lo mismo, la relación entre la planificación y la coordinación. En este sentido, diferenciamos dos aspectos de su vinculación: el estrictamente formal o terminológico y el sustantivo o material.

En primer lugar, atendiendo al aspecto formal, la planificación y la coordinación están unidas por su común calificación como conceptos jurídicos indeterminados, como consecuencia de la ambigüedad inherente a los mismos y de la abstracción de su definición jurídica por tratarse de términos afectados por importantes connotaciones o implicaciones políticas e ideológicas que en ellos concurren<sup>62</sup>.

En segundo lugar, desde un punto de vista sustantivo o material, el principio de jerarquía se presenta como el criterio común o el nexo de unión de estos conceptos ya que, de la misma forma que la coordinación expresa la relación de superioridad de unos órganos administrativos sobre otros, también la potestad planificadora ha sido atribuida por el ordenamiento jurídico a los poderes públicos que ostentan una posición de superioridad dentro de la estructura organizativa de las Administraciones Públicas, concretamente a aquellos órganos administrativos que tienen encomendada la función de dirección de la gestión de los intereses públicos. De esta manera, se potencia una actuación administrativa coordinada y, al mismo tiempo, se garantiza, a través del ejercicio de esta potestad planificadora, la realización efectiva del principio constitucional de coordinación<sup>63</sup>.

---

62 (BLANCO DE TELLA, 1975: 26).

63 (MENÉNDEZ REXACH, 1992: 292).

Por lo tanto, hay que entender que la potestad administrativa de planificación y el principio de coordinación están indisolublemente unidos en virtud de una *especial relación de instrumentalidad*.

Esta relación de instrumentalidad que une a la planificación y a la coordinación la han señalado, entre otros autores, BERMEJO VERA al calificarla como «la técnica más eficaz para proteger los recursos hídricos [se refiere a la planificación hidrológica], puesto que permite *coordinar* [la cursiva no está en el original] las distintas potestades y títulos de intervención de los poderes públicos...»<sup>64</sup>.

Por su parte, EMBID IRUJO, al analizar la importancia del Plan Hidrológico Nacional, pone de relieve su virtualidad y su eficacia como un importante instrumento de coordinación pública. Sus reflexiones se refieren a la planificación hidrológica, sin embargo son extrapolables a la potestad administrativa en general<sup>65</sup>.

En el mismo sentido, DELGADO PIQUERAS ha descrito esta funcionalidad coordinadora de la planificación al examinar la vinculación entre el Plan Hidrológico Nacional y el Plan Nacional de Regadíos<sup>66</sup>.

En términos similares, QUINTANA PETRUS se ha referido a la ejecución del principio de coordinación a través de la potestad administrativa de planificación diciendo que «... un principio que afecta a los planes tanto intercomunitarios como intracomunitarios es el que exige que todos los planes hidrológicos [en nuestra opinión, todas las expresiones de la planifica-

---

64 (BERMEJO VERA, 1995: 68).

65 (EMBID IRUJO, 1991: 100).

66 (DELGADO PIQUERAS, 1999: 186 a 191).

ción] se elaboren *en coordinación* [la cursiva no está en el original] con las diferentes planificaciones que les afecten...»<sup>67</sup>.

Así pues, cualquier expresión o manifestación en la que se concrete el ejercicio de la potestad administrativa de planificación implica, necesaria e inevitablemente, la coordinación de la actuación pública en aras a la realización de unos fines u objetivos previamente definidos. En otras palabras, la descripción de la planificación como una potestad administrativa instrumentalizada al servicio de la coordinación de la actuación de los poderes públicos es una característica esencial de esta potestad y así ha sido, también, formalmente reconocida por la legislación administrativa vigente, y por la jurisprudencia<sup>68</sup>.

### **3.3. Planificación administrativa y participación ciudadana**

La planificación forma parte del ordenamiento jurídico administrativo en el que se presenta como una realidad inherente al funcionamiento de las Administraciones Públicas y como una institución básica del Derecho administrativo. Este planteamiento se constata fácilmente a través de una aproximación a nuestro Derecho positivo vigente, tanto desde el punto de vista del régimen jurídico general del funcionamiento de las Administraciones Públicas, como a partir del análisis de la legislación sectorial.

---

67 (QUINTANA PETRUS, 1989: 274 y 275).

68 En cuanto a la relación de instrumentalidad entre la planificación y la coordinación, el Tribunal Constitucional ha afirmado en su Sentencia 149/1991, de 4 de julio que es frecuente que «... la Administración racionalice [coordine, diríamos nosotros], a través de planes, las actuaciones que son de su competencia...» (Fundamento jurídico 4°).

Debe significarse a este respecto que, pese a su consolidación como institución jurídico-administrativa básica, se trata de un término sujeto a una pluralidad de usos e interpretaciones que lo convierten en lo que podríamos denominar un *concepto jurídico indeterminado*. En este sentido, podemos trasladar a la planificación las conclusiones de BLANCO DE TELLA cuando calificó a la coordinación administrativa como un *concepto multiforme*, entendido como un término oscuro y mal utilizado desde el punto de vista del lenguaje jurídico-administrativo, puesto que “[...] no existe término más oscuro ni peor utilizado en el lenguaje administrativo. Una investigación somera en torno al concepto de coordinación [nosotros lo aplicaríamos al de planificación], a través de la doctrina y del derecho positivo, puede conducirnos con facilidad a la desalentadora conclusión de que la coordinación [para nosotros, la planificación] lo abarca todo [...]”<sup>69</sup>.

En definitiva, se trata de una potestad administrativa o de una prerrogativa de las Administraciones Públicas que participa, por su ámbito de eficacia, de la naturaleza jurídica propia tanto de las potestades organizatorias, en los supuestos en que sus efectos jurídicos se limitan a la esfera de la estructura y de la organización administrativa interna, como de las potestades normativas, en los casos en que su ejercicio influya y condicione la situación jurídica de los administrados, sus derechos e intereses legítimos.

Por su parte, la importancia de la participación en el Derecho administrativo ya fue puesta de manifiesto por FOSHOFF en su formulación de la Administración Prestacional, hacia la que las Administraciones Públi-

---

69 (BLANCO DE TELLA, 1975: 25).

cas han ido evolucionando a lo largo de los siglos XIX y XX. Así, en palabras de este autor «... la Administración aportadora de prestaciones se basa en la participación. El sentido del concepto de la procura existencial estriba en otorgar la protección del Derecho público a esa participación (...). El concepto de procura existencial sirve en primera línea para asegurar la *participación* [la cursiva no está en el original] del individuo en las prestaciones de la Administración...»<sup>70</sup>.

Además, atendiendo a la legislación administrativa vigente observamos que la incorporación de la participación a los procedimientos de elaboración de las expresiones instrumentales de la planificación no es idéntica en todos los casos y tampoco produce las mismas consecuencias en todos ellos. En ocasiones, el legislador ha previsto un trámite de información pública de carácter general, esto es, con la única finalidad de que los administrados emitan cuantas alegaciones estimen pertinentes al respecto<sup>71</sup>.

En otras ocasiones, sin embargo, este trámite de la información pública está abierto, exclusivamente, para aquellos colectivos que estén especialmente interesados en intervenir en el procedimiento de planificación, como consecuencia de la afectación que el ejercicio de esta potestad produce en su esfera de derechos e intereses legítimos.

---

70 (FORSHOFF; 1967: 21 a 23).

71 Véase al respecto, entre otros preceptos, el apartado III de la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local; la letra *b*) del artículo 18 en la que el legislador califica como un derecho de los vecinos la participación de los ciudadanos en la gestión municipal y el artículo 24 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, que ha incluido, como *fase necesaria* dentro del procedimiento de elaboración de los Planes de Acción en materia de Contaminación Acústica, un «trámite de información pública por un periodo mínimo de un mes».

Por último, encontramos en la legislación administrativa vigente, dentro del procedimiento de elaboración de determinados instrumentos a través de los que se hace efectiva la potestad planificadora, supuestos en los que se regula un trámite de participación y de consulta, previo a su aprobación definitiva, que tiene como destinatarios a unos sujetos determinados cualificados como expertos o peritos en la materia objeto de planificación. En estos casos, se trata de una participación de tipo técnico que tiene por finalidad facilitar el intercambio de conocimientos y de experiencias entre los profesionales y los poderes públicos.

Ahora bien, ¿qué trascendencia jurídica tiene esta afirmación de la virtualidad o la validez de la potestad planificadora como cauce de participación? Las consecuencias jurídicas de esta caracterización de la planificación son, básicamente, las tres siguientes.

En primer lugar, estamos ante una potestad administrativa que en el momento de su ejecución garantiza, al menos en sus principales manifestaciones sectoriales, la intervención de los particulares, de otros poderes públicos diferentes a los que la están ejerciendo y de profesionales y peritos especializados en el sector objeto de planificación. De esta forma, se ha convertido en una técnica jurídico-administrativa a través de la cual se da cumplimiento efectivo a la previsión del artículo 9.2 de la Constitución en el que en el que «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» se define como una función de los poderes públicos. Por lo tanto, el carácter de la planificación como un cauce de participación fortalece su definición como una de las facultades que el ordenamiento jurídico ha atribuido a los poderes públicos con el propósito de

construir un modelo de Administración Pública participativa, tal y como está previsto en el texto de nuestra Constitución.

En este sentido, nos adherimos a las reflexiones de DELGADO BARRIO en las que afirma que «... el artículo 9.2 es el fundamento genérico sobre el que la Jurisprudencia viene construyendo el principio de participación (...). Ciertamente, no existe hoy en nuestra sociedad un espíritu participativo, pero corresponde a los poderes públicos (...), a la Administración, utilizar al máximo las posibilidades que el ordenamiento jurídico ofrece a los ciudadanos para participar [a nuestro juicio, el ejercicio de la potestad planificadora es una de estas posibilidades] (...). Sobre la base de la importancia del planeamiento para asegurar un cierto nivel de calidad de vida, la doctrina y también la Jurisprudencia vienen destacando la necesidad de su legitimación democrática, *lo que exige una participación ciudadana en el procedimiento a seguir para su elaboración* [la cursiva no está en el original]»<sup>72</sup>.

En segundo lugar, mediante la previsión de cauces de participación necesarios en los procesos de elaboración y redacción de los planes, proyectos y programas en los que se concreta esta potestad administrativa, se consigue afianzar y consolidar la realización del denominado principio democrático. En este sentido, destacamos la importancia de la planificación como cauce de participación a través del cual se hace efectivo, en cierta medida dicho principio, al menos en cuanto se refiere a su validez como parámetro de control de la discrecionalidad administrativa<sup>73</sup>.

---

72 (DELGADO BARRIO, 1993: 2318 a 2321).

73 (ARNÁEZ ARCE, 2013:116).

## **Capítulo segundo.**

### **La identidad cooperativa y su valor añadido en la prestación de servicios de interés general**

---

#### **1. LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS COMO EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN**

##### **1.1. Aproximación al concepto y naturaleza jurídica**

De acuerdo con la declaración formulada en el año 1995 por la Alianza Cooperativa Internacional, el movimiento cooperativo está basado en los valores de autoayuda, autorresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. En la actualidad, se acepta de forma prácticamente unánime la definición de las cooperativas como empresas que tienen por objeto prioritario la promoción de actividades económicas y sociales de sus miembros y la satisfacción de sus necesidades con la participación activa de los mismos, observando los principios cooperativos y atendiendo y dando respuesta a las demandas y necesidad de la comunidad de su entorno<sup>74</sup>.

---

74 (GADEA SOLER, E., 2009: 170).

En definitiva, lo que distingue a la entidad cooperativa de otras personas jurídicas con carácter empresarial no es el tipo o la clase de actividad a desarrollar, sino los principios inspiradores y rectores de su estructura y funcionamiento, que son revisados periódicamente por la Alianza Cooperativa Internacional, que se concretan en los siete siguientes: adhesión voluntaria y abierta de sus miembros; gestión democrática por los socios; participación económica de los socios; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas e interés por la comunidad<sup>75</sup>.

Sea cual fuere la actividad cooperativizada debe servir a una función social, entendida como satisfacción de alguna de las necesidades de promoción de un interés de carácter socioeconómico de sus miembros que se anteponga al interés de un concreto y determinado beneficio económico.

En el supuesto que nos ocupa, en relación con la participación del movimiento cooperativo en las políticas públicas destaca el papel que juegan las cooperativas en tanto experiencias organizativas que se distinguen por su esencia participativa, así como por su potencialidad como impulsoras del desarrollo local, si intenso arraigo con el territorio en el que están integradas, su tendencia a la creación de empleo estable, su flexibilidad para adaptarse a los cambios y su capacidad para integrarse en redes superiores<sup>76</sup>.

Debe ponerse de manifiesto, asimismo, el impulso de las cooperativas, junto con las mutuas y otras asociaciones, a la institucionalización de la denominada *economía social o tercer sector económico*, para cuya consecución y efectiva realización resulta imprescindible la

---

75 (GADEA SOLER, E., 2009 177 a 183).

76 (COQUE MARTÍNEZ, J., 2005: 13 y 14).

articulación de técnicas de participación y colaboración con el sector público<sup>77</sup>.

## **1.2. La oportunidad de la participación**

La principal ventaja que representan las organizaciones del Tercer Sector y, en lo que aquí interesa, las sociedades cooperativas, para el sistema es, de acuerdo con ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, “la generación de economías de proximidad”, como resultado de su especial enlace al territorio y a sus gentes<sup>78</sup>. Vínculo que, entendemos, deriva a su vez de la idiosincrasia participativa de estas entidades.

Haciendo nuestras las palabras de DIVAR GARTEIZ-AURRECOA, “en las cooperativas, la participación de sus miembros es su fuerza endógena”<sup>79</sup>. Es decir, bien su régimen particular de propiedad y de distribución de ganancias, bien el carácter democrático que debe ostentar su gestión, las separan de las estructuras de poder capitalistas y justifican su intenso arraigo social, su tendencia a la creación de empleo estable y de calidad, su flexibilidad para adaptarse a cambios y afrontar crisis y, a fin de cuentas, su potencialidad para conformar una alternativa sólida que impulse un verdadero desarrollo local sostenible.

Es por ello que nos parece esencial ofrecer una breve reflexión en torno al significado y el alcance de la colaboración del mundo cooperativo en la prestación de servicios públicos, como expresión de la evolución del rol de los ciudadanos en sus relaciones con los poderes públicos; una ciudadanía cada vez más exigente a la hora de conocer, influir y formar parte

---

77 (ZURBANO, M.; HENRY, G.; URZELAI, A., 2012: 51 a 57).

78 (ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, J. F., 2012: 410).

79 (DIVAR GARTEIZ-AURRECOA, J., 2010: 265).

de cuantas decisiones afectan al funcionamiento de unos servicios públicos a cuyo mantenimiento contribuyen con el pago de sus impuestos.

En esta línea, debe señalarse que el Derecho administrativo actual trata de introducir un nuevo modelo de gestión pública que se nutra de unas instituciones y represente unas prácticas más abiertas y accesibles, con una creciente implicación de los administrados en ellas. O lo que es lo mismo, que fomente una ciudadanía informada, dinámica y corresponsable para con la actividad de la Administración, en la que la prestación coparticipada de servicios públicos goce de mayor protagonismo.

Ello no obstante, cabe advertir que es el Derecho cooperativo el que, desde sus inicios, ha apuntado a la necesidad de que las Administraciones Públicas respalden esta otra forma de hacer empresa, más solidaria y cercana, que supone el fenómeno cooperativo y colaboren con él para el correcto desempeño de sus funciones y la consecución de su fin último, el bienestar común.

Así pues, el artículo 108 de la Ley 27/1999 de Cooperativas anuncia como tarea de interés general el fomento del cooperativismo. Cometido que encuentra su punto de partida y de llegada en la propia Constitución, por concederle ésta en su artículo 129.2 un reconocimiento expreso que asegura su desarrollo formal y funcional e integrarlo, al mismo tiempo, como vía para el cumplimiento de los objetivos de contenido social que procura. Y ello, con el propósito de potenciar, no sólo la figura más clásica de la economía social, sino, sobre todo, la más representativa de sociedad participativa<sup>80</sup>.

---

80 (GALLASTEGI ORMAETXEA, I., 2016:3 a 9).

La Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi va más allá y pide a los poderes públicos estimular la creación de cooperativas con la finalidad de desarrollar y mejorar los servicios públicos, añadiendo el deber de impulsar su participación en la gestión de éstos (artículo 15). A título de ejemplo, alude a la constitución de cooperativas de servicios públicos, cuyo marco de actuación deberá ser controlado, en todo caso, por las entidades públicas que las promuevan. Eso sí, entre las medidas concretas para la verdadera efectividad de dicho fomento destacan aquéllas tendentes a vivificar su presencia, cuantitativa y cualitativa, en la actividad prestacional de la Administración Pública vasca, que deberá encargarse, entre otros, de favorecer su participación en los procedimientos de contratación.

Y es que no se equivocan JULIÁ IGUAL y MELIÁ MARTÍ al sostener que “[...] las cooperativas, hoy más que nunca, están llamadas a ser un elemento clave y dinamizador de un verdadero desarrollo social, económico y sostenible, ya que por sus especiales características permiten que éste sea más cohesionado social y territorialmente, algo a lo que una sociedad más justa y equitativa no puede renunciar”<sup>81</sup>.

### **1.3. El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi como ejemplo de institucionalización de la participación del cooperativismo en la gestión pública. Breve aproximación**

El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi tiene sus orígenes en la primera Ley Vasca de Coope-

---

81 (JULIÁ IGUAL, J. F. y MELIÁ MARTÍ, E., 2004:56).

rativas, la Ley 1/1982, de 11 de febrero, de Cooperativas, en cuyo artículo 70 se le constituye calificándole como el “máximo órgano de representación y promoción de las cooperativas”. Con el paso del tiempo, este organismo público ha ido cediendo su misión o función representativa a las diferentes Federaciones de Cooperativas de Euskadi.

En este contexto, el 28 de enero de 1983, tuvo lugar la constitución formal del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi como órgano de naturaleza administrativa y de composición mixta, integrado por representantes del Gobierno y del Cooperativismo Vasco, como un espacio de convergencia entre lo público y lo privado y como resultado, en definitiva, del trabajo realizado por una incipiente Administración Pública autonómica interesada en promover la mayor riqueza y justicia social posible. De esta forma, la creación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi hizo posible que el cooperativismo vasco tuviera una presencia institucional y empezase a participar en las políticas públicas<sup>82</sup>.

Desde el momento de su constitución, y tras cerca de 30 años de historia, el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, en su naturaleza de organismo público dependiente de la Administración autonómica ha asumido una función de representación, servicio y atención al cooperativismo como intermediario entre los intereses que tanto las cooperativas como la propia Administración autonómica han concertado en torno al proyecto cooperativo vasco.

En palabras de MOLINA APARICIO [...] el Consejo ha actuado siempre como un organismo vivo, en per-

---

82 (MOLINA APARICIO, F., 2009: 9 a 11).

manente transformación y adaptación, siempre atento a las necesidades del movimiento cooperativo. Ha dotado de vida a objetivos que sirven al cooperativismo sabiendo resituarse como institución, creando estructuras participativas hacia dentro y hacia fuera del movimiento cooperativo, caso de foros e instituciones de debate y reflexión [...]. De hecho, se ha convertido en su faceta consultiva y de relación con la Administración en un órgano destinado no sólo a la respuesta y solución de consultas y cuestiones, sino también en un órgano de propuesta, de proposición de reformas y nuevas iniciativas en beneficio del cooperativismo. Cuenta para ello, con una ventaja sustancial: su condición de espacio de intercambio y conexión entre el sector cooperativo, la universidad y la Administración Pública. Esa confluencia entre lo público y lo privado, lo económico, lo académico y administrativo, supone un valor añadido esencial para esta institución de cara a su futuro. Un valor que puede aportar como mesa y foro principal de reflexión sobre el cooperativismo y las instituciones vascas, así como instrumento adecuado para impulsar acuerdos entre los representantes de aquél y de la Administración”<sup>83</sup>.

A lo largo de toda su andadura, si hay algo que destacar de la actividad, así como de la propia esencia, del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es su virtualidad como órgano de participación, de encuentro y de diálogo entre la sociedad civil y las Administraciones y entidades del sector público, potenciando la presencia institucional del cooperativismo en las políticas públicas e impulsando la creación de foros de debate, participación y divulgación de los valores y principios cooperativos<sup>84</sup>.

---

83 (MOLINA APARICIO, F., 2009: 128 y 129).

84 MOLINA APARICIO, F., 2009: 130).

En este sentido, cabe destacar que el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, en su condición de máximo órgano de promoción y difusión del cooperativismo en la Comunidad Autónoma del País Vasco, ha centrado sus esfuerzos y su actuación en la tarea de asesoramiento permanente a la administración autonómica en materia cooperativa, así como en la defensa de los intereses concertados en torno al proyecto cooperativo vasco, al mismo tiempo que asume la representación de las cooperativas, componiendo de este modo el cauce para la formalización de su integración y participación en la gestión de los servicios de interés general.

## **2. LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS Y EL TERCER SECTOR**

### **2.1. Delimitación conceptual**

Se puede definir el Tercer Sector como el espacio intermedio entre el sector público y el sector privado capitalista, compuesto por una diversidad de entidades y organizaciones que trabajan y desarrollan su actividad en un contexto especialmente cambiante, haciéndose cargo de los servicios tradicionalmente prestados en exclusiva por las Administraciones Públicas.

En relación con este concepto, debe ponerse de manifiesto que, aun no existiendo unanimidad ni consenso sobre su definición, se trata de un término aglutinador de las instituciones privadas no lucrativas como alternativa tanto al mundo empresarial como

del Estado proveedor de bienes y servicios públicos y de interés general.

Tradicionalmente, el estudio del tercer sector se ha abordado desde el punto de vista de la transición y evolución de los sujetos económicos hacia la incorporación de valores tales como la mutualidad económica, la gratuidad, la ausencia de intereses particulares y el ánimo de lucro.

En tal sentido, se distinguen dos planteamientos o enfoques para su estudio: el de las organizaciones no lucrativas y el de la llamada economía social.

En cuanto se refiere a las organizaciones sin ánimo de lucro, forman parte del tercer sector aquellas entidades de naturaleza privada, dotadas de personalidad jurídica propia y que estén formalmente organizadas, con una estructura interna y estabilidad en cuanto a desarrollo de actividades y objetivos no lucrativos y de interés general.

Según este concepto, formarían parte del tercer sector un amplio número de organizaciones, tales como las asociaciones comerciales y profesionales, las organizaciones benéficas tradicionales, las dedicadas al culto o a cuestiones religiosas, las conocidas popularmente como organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de desarrollo popular y los movimientos sociales organizados.

Por otra parte, atendiendo al análisis del tercer sector desde el enfoque de la economía social y la responsabilidad social corporativa, se le puede definir como el espacio intermedio que existe entre la gestión y la prestación pública de los servicios sociales y las sociedades mercantiles.

Se trata de un concepto que se utiliza, por lo tanto, como elemento aglutinador de las instituciones privadas no lucrativas, en cuanto alternativa al mundo de la empresa y al Estado, a través de sus poderes públicos, en cuanto proveedores de bienes y de servicios.

En este sentido, el tercer sector está formado por un conjunto de organizaciones de base privada y de participación voluntaria, dotadas de personalidad jurídica propia, con capacidad de autogobierno que están formalmente organizadas y que no tienen ánimo de lucro, o lo que es lo mismo, no aspiran al reparto entre sus miembros de los beneficios generados por su actividad y que tienen capacidad para autogobernarse y gestionarse de forma independiente.

Dentro de este concepto, destacan en su núcleo central la sociedades cooperativas, las mutualidades, las sociedades laborales, las asociaciones y las fundaciones, en cuanto empresas privadas caracterizadas por la primacía de las personas y de su objeto social frente al capital, de adhesión voluntaria y abierta, en las que los intereses de sus miembros y de sus usuarios, en cuanto a destinatarios o clientes de los bienes y servicios que producen, concurren con el interés general de todos los ciudadanos, al mismo tiempo que se trata de entidades autónomas e independiente respecto de los poderes públicos, que trabajan en defensa de la aplicación y realización de los principios de solidaridad y responsabilidad, mediante la aplicación o asignación de los excedentes de su actividad a fines sociales tales como la creación de empleo, el fomento de nuevas actividades empresariales, el retorno de capitales invertidos y el servicio a la comunidad, entre otros.

Desde un punto de vista científico, el reconocimiento del tercer sector como objeto de estudio doc-

trina tiene su origen en la década de los años sesenta, en un contexto caracterizado por la crisis del modelo económico de la sociedad industrial, al que se intenta dar respuesta mediante la definición de formas alternativas de organizar las relaciones socioeconómicas con las que superar los modelos preexistentes.

Desde un punto de vista histórico, es a mediados de los años sesenta, concretamente con ocasión de la promulgación y entrada en vigor de la Ley de Asociaciones en el año 1964, cuando tiene lugar el surgimiento de numerosas organizaciones preocupadas por trabajar en pro del bienestar social y del fomento de la participación ciudadana en un espacio donde la acción de los poderes públicos aún no llegaba, o no lo hacía de manera suficiente. Sin embargo, habrá que esperar hasta finales de los años ochenta y principios de los noventa para asistir a la consolidación del tercer sector, como consecuencia del crecimiento cuantitativo y cualitativo de las demandas sociales. A continuación, durante la década de los noventa, el tercer sector vivió un momento de crecimiento y expansión como consecuencia de la consolidación del Estado del Bienestar en el que, aunque la presencia del sector público iba creciendo, lo hacía a una velocidad menor a la del crecimiento de las demandas y las necesidades sociales.

La fundamentación del tercer sector tiene su origen, por tanto, en el papel y en las funciones que viene desarrollando en la sociedad. Ello, toda vez que, a diferencia de lo que ocurre con las empresas con fines lucrativos, las entidades que trabajan en este sector actúan satisfaciendo fines intereses generales, dicho en otras palabras, satisfaciendo demandas que no se expresan en términos económicos o monetarios.

En la actualidad, en el contexto de crisis económica y social en el que nos vemos inmersos, y en un momento en el que se cuestiona desde todos los puntos de vista el papel del Estado en la planificación y en la ejecución de las políticas públicas, las Administraciones reclaman, cada vez más, el auxilio, la intervención y la colaboración activa del denominado tercer sector como agente de innovación que trabaja para la satisfacción eficaz y eficiente de las demandas sociales.

Asistimos, en definitiva, a un momento de impulso y fomento del papel del tercer sector y sus organizaciones en el diseño, la planificación, la ejecución y la evaluación de las políticas y de los servicios públicos, en colaboración con la actividad que en tales materias desarrollan las Administraciones Públicas.

Ello, como consecuencia de la reestructuración del Estado del bienestar en la que el tercer sector y las entidades que lo integran completan con su actividad la función atribuida a los poderes públicos de satisfacción de las demandas y necesidades sociales, en contribución tanto a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos como a la búsqueda de mayores cotas de bienestar social.

## **2.2. Características básicas de las entidades que integran el tercer sector**

Las diversas entidades que integran el tercer sector, con independencia de cuál sea su concreta naturaleza o personificación jurídica, forman parte de la denominada economía social, entendida como un conjunto de organizaciones que, dotadas de personalidad jurídica propia, representan el protagonismo

creciente de la participación ciudadana y de la sociedad civil en la tarea de atención y satisfacción de las necesidades sociales más acuciantes, al margen tanto de las opciones políticas como de los intereses económicos privados.

Se trata de un conjunto de organizaciones que trabajan por y para la prestación de servicios relacionados directa y personalmente con sus beneficiarios, realizando tareas de prestación, asistencia, garantía y promoción de los valores sociales como cauce institucionalizado para el ejercicio de la solidaridad voluntaria de muchos ciudadanos<sup>85</sup>.

En definitiva, el espacio social del denominado tercer sector está representado por un conjunto de entidades no lucrativas que actúan y trabajan como mediadoras entre los individuos en su esfera privada y la complejidad del sector público, con el fin de aportar a la sociedad valores y servicios distintos, y al mismo tiempo complementarios, a los que aportan las Administraciones Públicas por una parte y las sociedades mercantiles, por otra<sup>86</sup>.

Partiendo de tales consideraciones, se pueden distinguir como rasgos básicos y esenciales de las entidades que componen el tercer sector, las cuatro características siguientes: su organización formal, su naturaleza privada, su carácter participativo y de adhesión voluntaria y su finalidad solidaria.

*a) Organización formal*

El carácter formal de las entidades del tercer sector se concreta en la necesaria existencia en las

---

85 (ARNÁEZ ARCE, V.M., 2014: 12).

86 (ARNÁEZ ARCE, V.M.; ATXABAL RADA, A., 2013: 21).

mismas de unos órganos de gobierno, una división y organización del trabajo y determinados sistemas o procedimientos de planificación y de coordinación de la totalidad de su ámbito de actuación. Y ello, mediante la dotación de una estructura interna determinada y estable, en definitiva, mediante el reconocimiento de su personalidad jurídica y capacidad de obrar plenas.

*b) Naturaleza jurídica privada*

Se trata de organizaciones creadas y compuestas por sujetos privados y que, por lo tanto, se rigen por las normas propias del derecho privado en cuanto a su organización, estructura interna y funcionamiento.

Debe significarse a tal efecto, su carácter independiente y separado, estructural y jurídicamente, de las Administraciones Públicas, aun cuando realicen actividades de interés general.

*c) Carácter participativo*

La participación voluntaria de sus miembros es un rasgo característico esencial de las entidades y organizaciones que integran el tercer sector. Esta característica se pone de manifiesto mediante el trabajo voluntario de las personas que las componen, su gestión abierta y la organización democrática de su actividad, desde su base hasta los órganos de gobierno.

Este carácter participativo evidencia, asimismo, la conjunción de los intereses de la organización, los de sus miembros y usuarios con el interés general de todos los ciudadanos, así como la defensa y el traba-

jo por la realización de los principios de solidaridad y responsabilidad.

Y ello es así, en la medida en que se trata de entidades de naturaleza privada que se han creado con la finalidad de satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la distribución del beneficio y la toma de decisiones no están ligadas directamente al capital aportado inicialmente, sino que en ellas cada uno de sus miembros representa a un voto, con independencia de las aportaciones efectuadas para su incorporación.

*d) Finalidad misionera y adhesión voluntaria*

Otra de las características esenciales de las entidades que integran el tercer sector es su misión, o ideario propio que está en el origen de la organización desde el momento de su constitución como tal y que incorpora postulados de todo tipo: axiológicos, ideológicos y religiosos.

Pues bien, es precisamente esta característica la que define la esencia y la razón de la propia existencia de estas entidades, en cuanto elemento aglutinante y diferenciador que permite que sus miembros trabajen y se impliquen en su gestión al margen de criterios económicos o remuneratorios. Se puede afirmar que, lo que, en definitiva, identifica y determina la esencia de estas entidades es, en palabras del profesor Ruíz Olabuénaga “[...] su capacidad para canalizar la dinámica de la solidaridad voluntaria [...]”<sup>87</sup>.

---

87 (RUÍZ OLABUENAGA, J., 2006:13).

### 2.3. Clasificación de las entidades del tercer sector

El carácter multidisciplinar y pluridimensional del tercer sector se pone asimismo de manifiesto en la diversificación de las entidades que lo integran, como un cuerpo formalmente organizado de personas jurídicas de diversos tipos y naturalezas.

Una visión completa del sector no lucrativo actual comprende los siguientes tipos de entidades u organizaciones: las organizaciones no lucrativas de acción social, las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, las empresas de inserción social, las fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública y las cooperativas de utilidad pública e iniciativa social.

Analizamos, a continuación y brevemente, los rasgos definatorios de cada una de estas entidades en general, para centrarnos después en el régimen jurídico propio de las cooperativas de utilidad pública e iniciativa social.

#### *a) Las organizaciones no lucrativas de acción social*

Las organizaciones no lucrativas de acción social se caracterizan esencialmente por su diversidad, en múltiples aspectos: en sus objetivos o finalidades, en su dimensión, en su estilo de gestión y en sus fuentes de financiación, entre otros.

Ello se debe a que se trata de entidades que realizan actividades heterogéneas y entre sí mismas diferentes, y que están presentes en todos los ámbitos de actuación tales como las asociaciones de determinados colectivos sociales, las que trabajan en defensa del

medio ambiente, las que promueven valores culturales, de acción social, de cooperación al desarrollo, de acogida a inmigrantes, de atención a personas dependientes y discapacitadas.

*b) Las organizaciones no gubernamentales de cooperación al desarrollo*

La Ley de Cooperación Internacional para el desarrollo de 7 de julio de 1998, en su artículo 32 define a las organizaciones no gubernamentales de cooperación al desarrollo como “aquellas entidades de derecho privado, legalmente constituidas y sin ánimo de lucro, que tengan entre sus fines o como objetivo expreso, según sus propios Estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo”.

*c) Las empresas de inserción*

Las empresas de inserción se caracterizan porque su constitución responde a la finalidad de facilitar y favorecer la inserción social y laboral de los colectivos de personas que tienen dificultades para integrarse en el mercado laboral. Desde un punto de vista funcional, estas empresas tienen un funcionamiento similar al de cualquier otra mercantil: venden los bienes y servicios que producen y contratan a sus trabajadores según establezca el convenio del sector correspondiente a su actividad.

Lo que diferencia, singulariza y cualifica a las empresas de inserción es el hecho de que ocupan la mayor parte de los puestos de su plantilla con personas pertenecientes a colectivos con problemas y di-

facultades para su inserción en el mercado laboral. La finalidad y el objetivo de estas empresas consiste en que, tras un periodo determinado de aprendizaje en un puesto de trabajo real, las personas en proceso de inserción puedan acreditar su formación y capacitación para acceder a un puesto de trabajo “normalizado”.

d) *Las fundaciones y asociaciones*

Las fundaciones son un tipo de organización que tienen por finalidad la gestión de un determinado patrimonio económico destinado a la satisfacción de fines no lucrativos y de interés general, que se caracterizan como instituciones ajenas, tanto a las Administraciones Públicas, como a los intereses económicos del mercado.

Junto con las fundaciones, destacan asimismo las asociaciones de utilidad pública como forma jurídica que adoptan las organizaciones sin ánimo de lucro para adquirir su personalidad jurídica y plena capacidad de obrar. Participan de tal naturaleza jurídica asociativa todas las agrupaciones de personas que, dotadas de una estructura organizativa estable de base democrática e independiente del Estado, de los poderes públicos y del sector económico privado, se relacionan voluntariamente con el compromiso y la finalidad de llevar a cabo una actividad colectiva estable, sin ánimo de lucro.

El rasgo esencial y distintivo de las asociaciones de utilidad pública es su capacidad como organizaciones que permiten a sus miembros reconocerse en sus convicciones, perseguir activamente sus ideales, cumplir tareas útiles, encontrar su ubicación en la sociedad,

hacerse oír, ejercer algún tipo de influencia, provocar cambios sociales y contribuir a la preservación de la diversidad cultural.

*e) Las cooperativas de utilidad pública e iniciativa social*

Las cooperativas de utilidad pública son aquellas sociedades cooperativas que, con su actuación y funcionamiento, contribuyen a la realización de fines de interés general, a su promoción y protección efectiva en sectores tan trascendentes como la industria, la enseñanza, la vivienda y la asistencia, entre otros<sup>88</sup>.

En este sentido, debe ponerse de manifiesto la importancia del reconocimiento de la condición de utilidad pública para una sociedad cooperativa en cuanto se refiere a sus potencialidades de crecimiento y desarrollo, el acceso a las ayudas y protección de las entidades públicas, así como el reconocimiento del servicio que presta el movimiento cooperativista no sólo a sus asociados, sino también al conjunto de la sociedad en general.

Las cooperativas de iniciativa social, por su parte, son aquellas que, sin ánimo de lucro tienen por objeto social tanto la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza social, como el desarrollo de cualquier actividad económica que tenga por finalidad la integración laboral de personas en riesgo de exclusión y con dificultades para ser absorbidas por el mercado laboral.

---

88 (AGUILAR RUBIO, M.; VARGAS VASSEROT, C., 2012: 13).

### **3. LA COLABORACIÓN DEL COOPERATIVISMO EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS**

#### **3.1. Las cooperativas de utilidad pública en el derecho administrativo español**

Tanto la Ley estatal de cooperativas como la práctica totalidad de legislación autonómica vigente regulan este tipo de cooperativas de iniciativa social bajo diferentes denominaciones. Entre otras, cooperativas “de bienestar social”, “de integración social”, “de interés social”<sup>89</sup>.

La Ley estatal de cooperativas regula las cooperativas de iniciativa social e interés general al amparo de su calificación y denominación formal como “cooperativas sin ánimo de lucro”, a las que define en su artículo 106 como aquellas que tienen por objeto social, bien la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza similar, o bien el desarrollo de cualquier actividad económica que tenga por finalidad la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social y, en general, todas aquellas que trabajan para la satisfacción de necesidades sociales que no estén siendo atendidas por el Mercado y/o por el Sector Público.

A continuación, en su Disposición Adicional Sexta, la precitada norma legal dispone que participan de la naturaleza jurídica de cooperativas sin ánimo de lucro cualquiera que tenga por objeto la gestión de servicios de interés general o de titularidad pública, así

---

89 (ARNÁEZ ARCE, V.M.; ATXABAL RADA, A., 2013: 23).

como aquellas que realizando diferentes actividades económicas se comprometen con la integración laboral en las mismas de personas que sufran cualquier clase de exclusión social.

Por lo tanto, para que una sociedad cooperativa sea calificada como “sin ánimo de lucro” es preciso que refleje en sus estatutos las cuatro determinaciones siguientes.

Primera: que los resultados positivos que se produzcan en un ejercicio económico no podrán ser distribuidos entre sus socios.

Segunda: que las aportaciones de los socios, tanto las obligatorias como las voluntarias, no podrán devengar un interés superior al interés legal del dinero, sin perjuicio de la posible actualización de los mismos.

Tercera: que el desempeño de los cargos del consejo rector tendrán carácter gratuito, sin perjuicio de las compensaciones económicas procedentes de los gastos en que puedan incurrir los consejeros en el desempeño de sus funciones.

Cuarta: que las retribuciones de los socios trabajadores o, en su caso, de los socios de trabajo y de los trabajadores por cuenta ajena no podrán superar el 50% de las retribuciones que, en función de la actividad y de la categoría profesional, establezca el convenio colectivo aplicable al personal asalariado de cada sector de actividad económica.

De acuerdo con la legislación estatal vigente, se puede concluir, por tanto, que las cooperativas sin ánimo de lucro, cuyo referente más destacado son las calificadas como de iniciativa social, no constituyen una nueva clase de cooperativas sino una especialidad

o especificidad que puede adoptar cualquier tipo de cooperativa con independencia de la especialidad del objeto al que se dediquen.

### **3.2. Las cooperativas de utilidad pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco**

La derogada Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas del País Vasco fue la primera norma de nuestro ordenamiento jurídico que reguló el reconocimiento o la posible calificación de las sociedades cooperativas como “de utilidad pública”, siempre que promuevan mediante su actividad el desarrollo y la realización de fines de interés general como la participación en la gestión de los servicios públicos.

A tal efecto, podemos considerar que sirven al interés general y contribuyen o participan en la prestación de los servicios públicos todas aquellas sociedades cooperativas en cuyo objeto social sean prioritarios fines tales como la asistencia social, la realización de actividades cívicas, educativas, culturales científicas y de investigación, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, de fomento de la economía social y de promoción y protección de la paz social.

En desarrollo de las determinaciones de la Vasca de Cooperativas, se aprobaron los Decretos 64/1999, de 2 de febrero y 61/2000, de 4 de abril, por los que se establece el régimen jurídico de las cooperativas de utilidad pública y de iniciativa social respectivamente, que analizamos brevemente a continuación.

a) *Régimen jurídico, concepto y características de las cooperativas de utilidad pública*

En la actualidad, el punto de partida de la regulación de las cooperativas de utilidad pública en el País Vasco se encuentra en el artículo 156 de la vigente Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi, en el que se prevé tal reconocimiento o clasificación formal para todas aquellas sociedades cooperativas que, como hemos dicho, contribuyan a la promoción del interés general y a la más óptima prestación de los servicios públicos.

Debe significarse en este sentido, el importante papel desarrollado por el movimiento cooperativo vasco en sectores socioeconómicos tales como la industria, la enseñanza, la vivienda, la actividad asistencial y, en definitiva, su más que notable contribución a la realización de fines públicos y su participación en la gestión de servicios de interés general<sup>90</sup>.

b) *Régimen jurídico, concepto y características de las cooperativas de iniciativa social*

El régimen jurídico de las cooperativas de iniciativa social en el País Vasco está regulado en el 156 de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi en relación con las denominadas cooperativas de “interés social, utilidad pública e iniciativa social”.

Por lo que se refiere a la normativa aplicable, las cooperativas de iniciativa social de la Comunidad Autónoma del País Vasco se rigen por las normas propias y específicas de la concreta clase de cooperativa en la

---

90 (ARNÁEZ ARCE, V.M.; ATXABAL RADA, A., 2013: 25).

que, en cada caso, esté encuadrada la actividad de interés público o de prestación de servicios de interés general a la que se dediquen.

Finalmente, en relación con las cooperativas de iniciativa social, debe ponerse de manifiesto no sólo el gran desarrollo social y empresarial del cooperativismo vasco, sino la variedad de sus formas y ámbitos de actuación sectorial, sino su aportación a la satisfacción de necesidades sociales y colectivas mediante el desarrollo de una creciente participación en la gestión y en la prestación de servicios de interés general.

En este contexto, el mundo cooperativo destaca por su capacidad para impulsar y liderar procesos de participación dirigidos a la optimización y a la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos o de interés general, especialmente los relacionados con el desarrollo local y con el impulso de la denominada economía social o tercer sector económico.

#### **4. EL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA A TRAVÉS DE SOCIEDADES COOPERATIVAS**

##### **4.1. Contextualización**

A lo largo de la historia y en el camino de su evolución hacia la desregulación o simplificación, se ha generalizado el fenómeno de la externalización de la gestión y prestación de los servicios de interés general mediante el recurso a fórmulas societarias o personas jurídicas de base privada.

La externalización de la actuación de las Administraciones Públicas ha provocado la pérdida del ca-

rácter orgánico del concepto de servicio público que pasa a configurarse y definirse a partir su elemento sustantivo o material, relativo a los aspectos o a las técnicas jurídicas propias del Derecho Privado y que son gestionadas tanto por los Poderes Públicos como por los particulares<sup>91</sup>.

Resulta cada vez más frecuente y habitual que los sujetos privados, cuya única relación con las Administraciones Públicas hasta ahora consistía en ser receptores de su actuación en cuanto destinatarios de los servicios públicos, empiecen a desarrollar funciones esencialmente administrativas, ejerciendo funciones y Potestades públicas similares a las que ostentan las Administraciones Públicas<sup>92</sup>.

Sin embargo, y de acuerdo con el profesor SANTA-MARÍA PASTOR, el problema se ha planteado, al igual que ha sucedido en el ámbito de la Administración Instrumental, cuando la encomienda del ejercicio de funciones públicas o de prestación de servicios públicos a través de personas jurídicas de base privada se ha ido improvisando y construyendo de forma empírica, sin la previa existencia de una tipificación legal común de todos los supuestos en que tiene lugar, de tal forma y manera que sus concretas características y régimen jurídico es en cada caso diferente.

En este sentido, señala SANTAMARÍA PASTOR que el “el hecho de que personas y organizaciones privadas realicen funciones públicas y ostenten, a tal fin, poderes también inequívocamente públicos, no es una anomalía. En todos los tiempos y países, los Estados han asumido un conjunto de responsabilidades muy superior a las que podían desempeñar con

---

91 (SOSA WAGNER, F, 2002: 74).

92 (SANTAMARÍA PASTOR, J.A., 2009: 37).

su propio personal y han tenido que confiar parte de ellas a personas y organizaciones privadas, bien que sometidas en este aspecto a un régimen público y al control, más o menos intenso, de las Administraciones titulares de dichas funciones y poderes”<sup>93</sup>.

Merece significarse a este respecto la sistematización, elaborada por el profesor SANTAMARÍA PASTOR, de los tres modelos básicos en virtud de los cuales se ha venido concretado la encomienda de gestión de los intereses y servicios públicos a los particulares.

Concretamente en los siguientes términos:

“a) En primer lugar, un conjunto de entidades asociativas que agrupan a sujetos privados pertenecientes a un colectivo profesional o empresarial. Estas entidades no se constituyen en virtud de pactos privados (como una asociación civil), sino por un acto del poder público, generalmente amparado en una ley previa, de manera que no poseen una forma de personificación asimilable a las existentes en el derecho privado, sino pública y singular: nos referimos a las que genéricamente son conocidas como Corporaciones de Derecho Público (categoría que engloba un conjunto muy variado de entidades: Colegios Profesionales, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Cámaras Agrarias; Cofradías de Pescadores, Comunidades de Usuarios de recursos hidráulicos y Federaciones Deportivas, entre otras).

b) En segundo lugar, las empresas privadas (normalmente Sociedades Mercantiles) que prestan un servicio público administrativo en virtud de un contrato con la Administración titular del mismo; contrato cuyas cláusulas definen sus respectivos derechos y

---

93 (SANTAMARÍA PASTOR, J.A., 2009: 35).

obligaciones. Por lo general, estas entidades reciben el nombre de concesionarios.

c) Y, por fin, un amplio y heteróclito conjunto de empresas privadas que, por encomienda expresa de la Ley o en virtud de otros títulos habilitantes (autorizaciones), realizan funciones administrativas no calificables como servicios públicos (p.ej. actividades de inspección como sucede en el ámbito de la seguridad industrial) o prestan servicios de interés general y de carácter fundamental para el correcto funcionamiento de un sector [...]<sup>94</sup>.

El fundamento del recurso a estas formas indirectas de prestación de servicios públicos no es otro sino la remisión genérica a las normas de derecho privado, civil o mercantil, para la determinación del régimen jurídico de actuación y de funcionamiento de estas sociedades en cuanto se refiere a su constitución, organización y funcionamiento, de tal forma y manera que la aplicación de normas propias y específicas de derecho administrativo se reduce o limita exclusivamente a los supuestos en que éstas sociedades actúan en ejercicio de potestades o prerrogativas públicas, ejerciendo a tal efecto funciones públicas<sup>95</sup>.

Las cooperativas de consumo eléctricas forman parte de esta categoría de personas jurídicas de base privada, en cuanto tienen por objeto social la prestación de servicios de interés general esenciales y determinantes del correcto funcionamiento del sector eléctrico. Las sociedades cooperativas son formas so-

---

94 (SANTAMARÍA PASTOR, J.A., 2009: 37 a 39).

95 (SANTAMARÍA PASTOR, J.A., 2009: 39; COSCULLUELA MONTANER, L., 2009:306 a 311; GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., 2002: 51 a 63).

cietarias admitidas en nuestro ordenamiento jurídico para gestión de los servicios públicos<sup>96</sup>.

En este sentido, se configuran como auténticos operadores del sistema a los que les corresponde la realización de cuantas actividades sean necesarias para garantizar tanto la producción como la continuidad en el suministro eléctrico, así como la coordinación de los sistemas de transporte, distribución y comercialización de la electricidad.

#### **4.2. Evolución de la regulación del sector eléctrico: del servicio público al servicio de interés general**

La regulación del sector eléctrico, como de tantos otros sectores de actuación de las administraciones públicas ha sido el resultado de la experiencia, de tal forma y manera que se puede afirmar que en el origen y la evolución de la normativa vigente concurren un conjunto de factores sociales, tecnológicos, económicos, empresariales y ambientales específicos.

El sector eléctrico se caracteriza por ser un sector estratégico y de interés general por su objeto, la energía eléctrica, cuya distribución y suministro se debe garantizar a todos los ciudadanos, intensificando para ello su regulación hasta modelos monopolísticos centralizados, en tanto que se trata de un bien jurídico indispensable para el desarrollo de la vida cotidiana y determinante del crecimiento económico<sup>97</sup>.

La evolución de la normativa del sector eléctrico forma parte de un proceso de transformación de la

---

96 (SOSA WAGNER, F.; 2008: 329 a 335).

97 (GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S., 2001: 299; HERNÁNDEZ, J.C., 2005: 23 a 26).

regulación de los grandes servicios colectivos, como las telecomunicaciones, el gas y los transportes, entre otros, caracterizado por la sustitución del tradicional concepto de servicio público, concebido como servicio de titularidad y gestión públicas y sujeto a normas de derecho administrativo, por un modelo liberalizado en el que se introducen el mercado y la libre competencia en la prestación de los referidos servicios colectivos<sup>98</sup>.

La introducción de este nuevo modelo participativo y de competencia competitiva en el sector eléctrico ha sido especialmente compleja por la concurrencia de condicionantes de técnicos y económicos que determinantes de la tendencia al mantenimiento del monopolio del sector en todas sus fases desde la generación o producción de electricidad hasta su distribución y comercialización.

La regulación competitiva del sector eléctrico en nuestro país se produjo a partir de la aprobación y entrada en vigor de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, en el marco de la desregulación como reto del Derecho administrativo en su proceso de transformación y adaptación a las nuevas realidades tecnológicas, ambientales, económicas y sociales.

La aprobación de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, supuso el inicio del proceso de liberalización progresiva del sector mediante la apertura de las redes a terceros, el establecimiento de un mercado organizado de negociación de la energía y la reducción de la intervención pública en la gestión del sistema.

---

98 (HERNÁNDEZ, J.C., 2005:19).

Así, se procedió a la desintegración vertical de las distintas actividades, segregando las actividades en régimen de monopolio natural, transporte y distribución, de aquéllas que se desarrollan en régimen de libre competencia, generación y comercialización. La retribución de la actividad de producción se basó en la organización de un mercado mayorista, abandonando el principio de reconocimiento de costes. En el caso de las redes, se estableció el principio de acceso de terceros a las redes, y su régimen retributivo continuaría siendo fijado administrativamente, en función de los costes de la actividad. Con esta ley apareció además la actividad de comercialización de energía eléctrica como una actividad independiente del resto de actividades destinadas al suministro, actividad que fue dotada de un marco normativo para permitir la libertad de contratación y elección por parte de los consumidores. Por último, se encomendó la gestión del sistema a sendas sociedades mercantiles y privadas, responsables respectivamente, de la gestión económica y técnica del sistema.

Transcurridos dieciséis años desde la entrada en vigor de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, puede decirse que, esencialmente, gran parte de sus objetivos se han cumplido. El nivel de seguridad y calidad del suministro es elevado, dado el nivel de inversiones en redes acometidas en los últimos años y la existencia de una mezcla de fuentes de energía diversificada, máxime si se tiene en cuenta la situación de aislamiento del sistema que presenta por la propia configuración física del territorio. Por su parte, el proceso de liberalización se ha desarrollado incluso más rápido que lo exigido por las Directivas europeas, permitiendo a los consumidores la capacidad de elección de suministrador. Finalmente, todo este proceso se

ha enmarcado dentro de los principios de protección medioambiental de una sociedad moderna.

En este sentido, la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, ha contribuido notablemente al cumplimiento de los compromisos derivados del paquete Energía y Cambio Climático, que establecen como objetivos para 2020 la reducción de gases de efecto invernadero del 20 por ciento en la Unión Europea con respecto a 1990, alcanzar un 20 por ciento de participación de energías renovables en la energía primaria y conseguir un 20 por ciento de mejora de la eficiencia energética.

No obstante, durante este tiempo se han producido cambios fundamentales en el sector eléctrico que han provocado la continua actuación del legislador y motivan la necesidad de dotar al sistema eléctrico de un nuevo marco normativo. Entre ellos conviene destacar el alto nivel de inversión en redes de transporte y distribución, la elevada penetración de las tecnologías de generación eléctrica renovables, la evolución del mercado mayorista de electricidad con la aparición de nuevos agentes y el aumento de la complejidad de las ofertas, y la aparición de un exceso de capacidad de centrales térmicas de ciclo combinado de gas, necesarias por otra parte para asegurar el respaldo del sistema. Asimismo, un elemento determinante para acometer esta reforma ha sido la acumulación, durante la última década, de desequilibrios anuales entre ingresos y costes del sistema eléctrico y que ha provocado la aparición de un déficit estructural.

En la actualidad, la vigente Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, califica el suministro de energía eléctrica como un servicio de interés económico general, puesto que todas las activida-

des económicas y humanas son inconcebibles sin su existencia.

La presente Ley tiene como finalidad básica establecer la regulación del sector eléctrico garantizando el suministro eléctrico con los niveles necesarios de calidad y al mínimo coste posible, asegurar la sostenibilidad económica y financiera del sistema y permitir un nivel de competencia efectiva en el sector eléctrico, todo ello dentro de los principios de protección medioambiental de una sociedad moderna.

El principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico será un principio rector de las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley. En virtud del mismo, cualquier medida normativa en relación con el sector que suponga un incremento de coste para el sistema eléctrico o una reducción de ingresos deberá incorporar una reducción equivalente de otras partidas de costes o un incremento equivalente de ingresos que asegure el equilibrio del sistema. De esta manera se descarta definitivamente la posibilidad de acumulación de nuevos déficits como ocurrió en el pasado.

Este cambio en la regulación del sector eléctrico coincide con la redefinición del concepto de servicio público para abrirse progresivamente a la competencia y al mercado.

Se pasa, de este modo, desde la reserva a favor del Estado de la titularidad, gestión y regulación de los *servicios públicos* a la definición y el establecimiento de un conjunto de actividades y obligaciones que se imponen a los particulares que ostenten la condición de prestadores de un *servicio de interés general*, que tienen

por objeto garantizar la universalidad y la efectividad de su prestación<sup>99</sup>.

La liberalización del sector eléctrico se presenta, por tanto, como un proceso decisivo que tiene su origen en la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea y que se produce manteniendo su definición y caracterización como *servicio de interés general* prestado en régimen de libre competencia.

En definitiva, lo que la LSE pretende garantizar es el suministro de energía eléctrica al menor coste económico y ambiental posible, procurando la gestión eficiente de los recursos disponibles en el contexto del mercado y la libre competencia, sin necesidad de acudir a técnicas centralizadas de planificación, explotación y gestión del servicio<sup>100</sup>.

#### **4.3. La distinción de actividades en la LSE. La comercialización de la electricidad**

La LSE define su objeto como el de la realización de todas las actividades destinadas al suministro de energía, cuales son: generación, transporte, distribución, comercialización, gestión económica y técnica e intercambios intracomunitarios e internacionales. Mediante la regulación de dichas actividades el legislador pretende adecuar el suministro eléctrico a las necesidades de los consumidores, en base a criterios de eficiencia, racionalización y optimización de los recursos disponibles.

Para ello, la Ley del Sector Eléctrico establece dos ámbitos objetivos y diferenciados en su regulación

---

99 (BACIGALUPO SAGGESE, M., 2009: 87).

100 (CRUZ FERRER, J., 1999: 346; HERNÁNDEZ, J.C., 2005: 84; NEBREDA PÉREZ, J.M., 2003: 119).

distinguiendo las actividades del sector eléctrico que son propiamente competitivas como la producción, la generación y la comercialización de la electricidad, de las actividades reguladas como el transporte y la distribución.

Nos centraremos en el análisis del régimen jurídico de una de las actividades competitivas, la comercialización de la electricidad.

a) *Definición de la actividad de comercialización de electricidad*

La actividad de comercialización de la energía eléctrica, al igual que la producción, es una actividad expresamente calificada por la LSE como actividad competitiva o liberalizada que se encuentra sometida, no obstante, a determinadas medidas reguladoras que tienen por objeto garantizar el suministro efectivo de electricidad y organizar el funcionamiento efectivo del mercado eléctrico.

Se puede definir, por tanto, como la actividad por la que una persona jurídica vende energía eléctrica a un usuario no acogido a tarifa y a precio libre. A tal efecto, el Título VII de la Ley del Sector Eléctrico regula el sistema de distribución de la energía eléctrica, define a los agentes comercializadores de energía eléctrica como a las personas jurídicas que suministran electricidad a aquellos usuarios en los que concurre la condición de cualificados por haber decidido no acogerse a tarifa.

En relación con esta cuestión, HERNÁNDEZ, J. señala que la segmentación del mercado regulado en la LSE no se produce en términos de consumidores cualificados y no cualificados, sino como consumidores y

usuarios de electricidad que decidan, o no, acogerse a tarifa.<sup>101</sup>

La comercialización de electricidad se configura en la Ley del Sector Eléctrico como una actividad que se presta o realiza en régimen de libre competencia basada en los principios de libertad de entrada y acceso a las redes y libertad de contratación y formación competitiva de los precios<sup>102</sup>.

La libre entrada o el libre acceso al mercado de la comercialización de la electricidad está supeditada al cumplimiento por el sujeto comercializador de los tres requisitos siguientes: autorización administrativa o comunicación previa de inicio de actividad y declaración responsable, inscripción en el registro administrativo de distribuidores, comercializadores y consumidores y prestar caución o garantía para atender a las demandas de energía.

*b) Requisitos de los agentes comercializadores*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.1 f) de la Ley del Sector Eléctrico, las entidades comercializadoras de energía eléctrica tienen que ser personas jurídicas que, accediendo a las redes de transporte y distribución, tienen como función la venta de energía eléctrica a los consumidores cualificados o a otros sujetos del sistema.

Para ello, el agente comercializador debe acreditar ante la Administración Pública competente su capacidad técnica, legal y económica para la realización de la referida actividad de venta de electricidad.

---

101 (HERNÁNDEZ, J.C., 2005: 98).

102 (HERNÁNDEZ, J.C., 2005: 99; NEBRED A PÉREZ, J.M., 2003: 156).

De acuerdo con la normativa vigente, se exige que se simplifiquen los procedimientos, evitando dilaciones innecesarias y reduciendo las cargas administrativas a los prestadores de servicios. Adicionalmente, se refuerzan las garantías de los consumidores y usuarios de los servicios, al obligar a los prestadores de servicios a actuar con transparencia tanto respecto a la información que deben proveer en materia de reclamaciones.

Con el fin de alcanzar el objetivo de reformar el marco regulador del acceso a las actividades de servicios ha sido necesario un ejercicio de evaluación y adaptación de toda la normativa vigente para adecuarla a los fines y objetivos que establece la normativa vigente y de aplicación.

#### **4.4. Las cooperativas eléctricas**

##### *a) Breve aproximación al origen y evolución de las cooperativas eléctricas*

Durante la primera mitad del siglo XX surgen las primeras cooperativas eléctricas en nuestro país, con el objetivo de resolver el problema de la falta de suministro eléctrico en pequeños núcleos de población y para poner en marcha e impulsar el desarrollo de iniciativas industriales en un momento caracterizado por la ausencia de infraestructuras a través de las que garantizar el servicio eléctrico para toda la población<sup>103</sup>.

---

103 Las cooperativas eléctricas tienen, por lo tanto, su origen en lugares apartados y barrios periféricos de las ciudades en los que no les interesaba invertir a las grandes mercantiles por la difícil amortización o rentabilización de las nuevas redes de distribución necesarias para garantizar el suministro de energía eléctrica en estos lugares.

Tras la Guerra Civil se experimenta un proceso de paulatina desaparición de estas sociedades cooperativas como consecuencia de las fuertes restricciones económicas derivadas de la postguerra y de la creciente presión ejercida por las grandes mercantiles interesadas por mantener y reforzar su presencia en un sector cada vez más monopolizado.

Sin embargo, las cooperativas eléctricas subsisten a lo largo del tiempo, existiendo en la actualidad varias sociedades que actúan como distribuidoras y como comercializadoras de energía eléctrica, que adquieren al por mayor en el mercado, repercutiendo el ahorro generado a sus socios en el momento de la comercialización<sup>104</sup>.

Las cooperativas de consumo eléctricas centran su actividad en el mantenimiento de las redes de distribución de energía con la finalidad de mejorar la calidad del suministro y evitar así las pérdidas en la actividad de transporte y comercialización.

---

104 En la actualidad existen en nuestro país numerosas cooperativas eléctricas, distribuidoras y comercializadoras, la mayoría emplazadas en la Comunidad Valenciana. Entre otras, Cooperativa Eléctrica de Castelar, Cooperativa Eléctrica Albaterense, Cooperativa Eléctrica Benéfica Catralense, Cooperativa Popular de Fluido Eléctrico de Camprodon, Cooperativa Valenciana Electro distribuidora de Fuerza y Alumbrado Serrallo, Electrica Algimia de Alfara, Sociedad Cooperativa Valenciana, Electrica Vinalesa, S.C.V., Eléctrica de Chera, S.C.V., Eléctrica de Guadassuar, S.C.V., Eléctrica de Meliana, S.C.V., Eléctrica de Sot de Chera, S.C.V., Eléctrica del Pozo, Sociedad Cooperativa Madrileña, Eléctrica Nuestra Señora de Gracia, S.C.V., Eléctrica Popular, S. Cooperativa Madrileña, Electro distribuidora de Fuerza y Alumbrado, S.C.V., Electroharinera Belsetana, Sociedad Cooperativa, Fluido Eléctrico de Museros, S.C.V., Grupo de electrificación rural de Binefar y comarca, S. Coop. R.L., Benéfica de consumidores de electricidad "San Francisco de Asís" de Crevillent, Suministros especiales Alginetenses, S.C.V. Véase en <http://www.coop-electricas.com> y <http://coopelectricas.ecsocial.com>. (fecha de última consulta, 26 de marzo de 2023).

De este modo, las cooperativas pueden repercutir el ahorro generado a sus socios, ofreciendo precios muy competitivos y baratos en el mercado, alcanzando incluso niveles tarifarios similares al costo del bono social.

Al disponer de escasos recursos económicos que les permitan invertir en nuevas redes, las cooperativas eléctricas centran su actividad en áreas geográficas reducidas como pueblos, núcleos rurales y pequeños barrios en los que les resulta más fácil su desarrollo por la concentración de socios en la misma zona o área geográfica.

En general, se puede afirmar que, en la actualidad, las cooperativas eléctricas representan un modelo de buena gestión que les permite suministrar energía eléctrica a un precio entre un 5% y un 7% más barato a sus socios y a un número creciente de clientes no socios. En este sentido, la Alianza Cooperativa Internacional ha reconocido el importante papel que desempeñan las sociedades cooperativas en relación con el ahorro y la eficiencia energética.

Debe significarse a este respecto, la contribución de las sociedades cooperativas al modelo de consumo y generación de energía eléctrica propugnado en la vigente Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, compatible con la normativa y los objetivos comunitarios y con los esfuerzos internacionales en la lucha contra el cambio climático.

A tales efectos, la Ley de Economía Sostenible, en su artículo 77.3, impone al Gobierno la obligación de impulsar la diversificación de las fuentes de suministro energético, el desarrollo eficiente de las infraestructuras y redes de transmisión, la transparencia y la

competitividad de los mercados, la suficiencia de las retribuciones y la creciente incorporación de las energías renovables y las políticas de ahorro y eficiencia.

En este nuevo contexto, destaca el papel de las cooperativas de consumo distribuidoras y comercializadoras de electricidad, en tanto que desarrollan un importante trabajo por su contribución a la lucha contra el cambio climático, siendo destacables sus esfuerzos en la utilización de energías renovables, reconocidos expresamente por la Alianza Cooperativa Internacional<sup>105</sup>.

*b) Aproximación al marco jurídico básico de las Cooperativas eléctricas*

De acuerdo con la declaración formulada en el año 1995 por la Alianza Cooperativa Internacional, el fenómeno cooperativista está basado en los valores de la autoayuda, autorresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad.

En la actualidad, se acepta mayoritariamente la definición según la cual la cooperativa es una empresa que tiene por objeto prioritario la promoción de actividades económicas y sociales de sus miembros y la satisfacción de sus necesidades con la participación activa de los mismos, observando los principios cooperativos y atendiendo a la comunidad de su entorno<sup>106</sup>.

En definitiva, lo que distingue o singulariza a la entidad cooperativa de otras personas jurídicas con carácter empresarial no es el tipo o clase de actividad a desarrollar, sino los principios inspiradores y recto-

---

105 <http://www.empresaytrabajo.coop> (fecha de última consulta, 12 de marzo de 2023).

106 (GADEA SOLER, E., 2009: 170).

res de su estructura y funcionamiento: los principios cooperativos revisados periódicamente por la ACI que diferencian a las cooperativas de cualquier otro tipo de empresas y que se concretan en los siguientes: la adhesión voluntaria y abierta de sus miembros, la gestión democrática por los socios, participación económica de los socios, autonomía e independencia, educación, formación e información, cooperación entre cooperativas e interés por la comunidad<sup>107</sup>.

Tanto la Ley 27/1999, de 16 de julio de Cooperativas como la vigente Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi definen las Sociedades Cooperativas como sociedades integradas por personas que se asocian de forma voluntaria con el fin de desarrollar en común una o varias actividades de carácter empresarial, acogándose a un modelo organizativo al servicio de sus miembros, cuyo principal objetivo es la promoción de las actividades económicas y sociales de aquellos, para el desarrollo de una empresa de propiedad conjunta y gestión democrática, con plena observancia y respeto de los principios cooperativos en su estructuración y funcionamiento.

Sea cual fuere la actividad cooperativizada debe servir a una función social, entendida como satisfacción de alguna de las necesidades de promoción de un interés de carácter socioeconómico de sus miembros que se anteponga al interés de un concreto y determinado beneficio económico.

La Ley Vasca regula las diferentes clases de cooperativas, especificando que éstas además de someterse a los principios configuradores establecidos en la ley, están sujetas a la legislación específica que resulte en

---

107 (GADEA SOLER, E., 2009: 177 a 183).

cada caso aplicable, en función de cuál sea la concreta actividad que a la que se dediquen.

En el supuesto que nos ocupa, de la comercialización de la electricidad a través de sociedades cooperativas, la forma jurídica adecuada sería la de las cooperativas de consumo, en tanto que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley Vasca de Cooperativas tienen por objeto *“procurar bienes o prestar servicios para el uso o consumo de sus socios y de quienes con ello convivan, así como la defensa y promoción de los derechos e intereses legítimos de los consumidores y usuarios. Pueden ser socios de estas cooperativas las personas físicas y las entidades u organizaciones que tengan el carácter de destinatarios finales”*.

De este modo, las cooperativas eléctricas se constituyen como cooperativas de consumo que tienen por objeto la distribución de la energía eléctrica y la comercialización de todo tipo de productos energéticos relacionados con ella, en los términos previstos en la legislación vigente, así como la prestación de todos los servicios y actividades relacionados directa o indirectamente con dichas operaciones.

c) *Reconocimiento normativo y jurisprudencial de las cooperativas eléctricas como sociedades comercializadoras de electricidad*

Tal y como se ha señalado anteriormente, la Ley del Sector Eléctrico (artículo 6.1.f) reconoce como entidades comercializadoras de energía eléctrica a todas las personas jurídicas que se dediquen a su venta y distribución.

Sin embargo, el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de

transporte, distribución, comercialización y los procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, en su artículo 73.1 a) excluye formalmente a las sociedades cooperativas de la actividad de comercialización de energía eléctrica, en tanto que exigen como requisito previo y necesario para el desarrollo de dicha actividad, la presentación de la escritura pública de constitución de la empresa “*debidamente inscrita en el Registro Mercantil*”.

Esta regulación, contenida en el precitado Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, ignora la existencia de sociedades cooperativas centenarias dedicadas a proporcionar suministro eléctrico a sus socios y, en ocasiones, a otros ciudadanos que, como tales cooperativas de consumo, figuran inscritas únicamente en el Registro de Cooperativas, puesto que por su propia naturaleza societaria no pueden acceder a su inscripción en el Registro Mercantil.

Debe significarse a este respecto que, tanto la legislación estatal como autonómica vigente en materia de cooperativas reconocen y afirman la personalidad jurídica de estas sociedades a partir de su inscripción en el Registro de Cooperativas, que tiene por objeto su calificación y clasificación conforme a los principios de publicidad, legitimación, privacidad y tracto sucesivo, gozando las inscripciones practicadas en sus libros de sendas presunciones de veracidad y exactitud.

Más aún, tanto la Ley 27/1999, de 16 de julio de Cooperativas como la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi afirman que cualquier actividad económica lícita podrá ser organizada y desarrollada mediante una sociedad constituida al amparo de estas normas.

Del mismo modo, el Tribunal Supremo de Justicia ha reconocido expresamente a las sociedades cooperativas como personas jurídicas legalmente habilitadas para el desarrollo de la actividad de comercialización de energía eléctrica, mediante Sentencia dictada con fecha 16 de octubre de 2003<sup>108</sup>, con ocasión de la impugnación de diversos preceptos del Real Decreto 1955/2000, en la que el Alto Tribunal declara ilegal la exigencia de que únicamente puedan ejercer la actividad de comercialización de la electricidad las sociedades inscritas en el Registro Mercantil<sup>109</sup>.

---

108 STS de 16 de octubre de 2003, RJ [2003/9558].

109 Véase a tal efecto el Fundamento Jurídico Tercero de la STS de 16 de octubre de 2003, en cuanto afirma expresamente que “[...] la impugnación del tercero de los preceptos recurridos [el artículo 73.1, letra a) del Real Decreto 1955/2000] se fundamenta en que su aplicación privaría a las sociedades cooperativas de la posibilidad de comercializar energía eléctrica.

Según los demandantes, el requisito previo exigido a efectos de autorización por este epígrafe del artículo 73 (la preceptiva aportación de la escritura de constitución de la empresa debidamente inscrita en el Registro Mercantil) supone tanto como impedir que las sociedades cooperativas, sin acceso a dicho Registro, puedan realizar la actividad de comercialización de energía eléctrica.

Esta conclusión (que la norma reglamentaria impide a las cooperativas comercializar energía eléctrica) es aceptada por todas las partes del litigio y las razones de la restricción son defendidas por el Abogado del Estado y por alguna de las codemandadas sobre la base de la aplicación de diversos preceptos de la Ley 27/1999, de 16 de julio, General de Cooperativas.

La demanda debe prosperar en este extremo. Las entidades comercializadoras de energía eléctrica son, a tenor de la Ley 54/1997 (artículo 9.1.h), aquellas personas jurídicas que, accediendo a las redes de transporte o distribución, tienen como función la venta de energía eléctrica a los consumidores cualificados o a otros sujetos del sistema. La Ley no ha limitado la tipología de personas jurídicas que pueden ser comercializadoras, a diferencia de los que, por una vía indirecta, hace el reglamento ahora impugnado. Dado que la comercialización se puede ejercer libremente (artículo 11 de la Ley 54/1997) en los términos de la referida Ley, una restricción de esta naturaleza debería haber sido prevista en ella y no en normas de rango subordinado.

La aplicación combinada de los diferentes preceptos de la Ley 27/1999, de 16 de junio, de Cooperativas no lleva a la conclusión propugnada por el Reglamento, sino a la contraria. Su artículo 1 apartado segundo, permite a este tipo de sociedades desarrollar cualquier actividad económica lícita, entre las que se encuentra, sin duda, la de de comercializar energía

Finalmente, el reconocimiento normativo de las sociedades cooperativas como comercializadoras de electricidad se ha consagrado a través del Real Decreto 198/2010, de 26 de febrero, por el que se adaptan determinadas disposiciones relativas al sector eléctrico a lo dispuesto en la Ley 25/2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

---

eléctrica en cuanto actividad ya liberalizada. El artículo 4, apartado primero, de la misma Ley 27/1999 autoriza asimismo a las sociedades cooperativas para realizar actividades y servicios cooperativizados con terceros no socios si así lo prevén sus estatutos, de modo que nada obsta a que las cooperativas satisfagan las demandas de energía eléctrica no sólo de sus socios sino también de terceros, en paridad de condiciones con otras personas jurídicas.

El contenido de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 27/1999 no es un obstáculo a cuanto venimos diciendo. A tenor de ella, las entregas de bienes y prestaciones de servicios proporcionadas por las sociedades cooperativas a sus socios no tienen la consideración de ventas. Tal precepto que ni siquiera es aplicable a terceros para los que ninguna dificultad hay en mantener la existencia de ventas de energía no significa que no se produzca una relación jurídica determinada, llámese como se quiera, en cuya virtud la sociedad hace entrega de un bien o servicio a favor de uno o varios socios concretos que, en cuanto a tales sujetos singulares, no se identifican con aquella. Si se tiene en cuenta que el régimen económico de la comercialización viene determinado por las condiciones que pacten las partes (artículo 11.3 de la Ley 54/1997) y que, en el caso de los comercializadores, la transmisión de la propiedad de la energía eléctrica se entenderá producida, salvo pacto en contrario, cuando la misma tenga entrada en las instalaciones del cliente, el mandato contenido en la ya citada Disposición Adicional Quinta de la Ley 27/1999 no impide que las sociedades cooperativas puedan comercializar energía eléctrica.

La conclusión de todo ello es que el precepto (artículo 73 del Real Decreto 1955/2000) debe ser anulado en cuanto excluye a las sociedades cooperativas de la comercialización de electricidad. Lo que ha de traducirse, para garantizar a la vez una mayor seguridad jurídica y la anulación de sólo lo incompatible con el principio de jerarquía normativa, en la supresión del adjetivo “mercantil” que contiene el artículo 73.1 del Real Decreto 1955/2000. Aún cuando no nos corresponde determinar la forma en que ha de quedar redactado el precepto que, eventualmente, sustituya al anulado, no podemos dejar de subrayar que la supresión del citado adjetivo es compatible con una solución como la sugerida por el Consejo de Estado cuyo preceptivo informe, desatendido en este punto por el Gobierno, proponía la ilegalidad de este precepto reglamentario en el sentido de que bastaría la referencia a la *inscripción en el registro público correspondiente*.

En concreto, mediante la modificación del contenido del artículo 73 del Real Decreto 1955/2000, que, en su nueva redacción, al enunciar los requisitos necesarios para el ejercicio de la actividad de comercialización de la electricidad, únicamente exigen que las empresas acrediten su capacidad mediante su inscripción en el *correspondiente Registro Público*, sin que existan más limitaciones o reservas.



## **Capítulo tercero.**

### **El fomento del cooperativismo a través de la incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública**

---

#### **1. CONTRATACIÓN PÚBLICA SOCIALMENTE SOSTENIBLE: LA ALTERNATIVA DEL MODELO COOPERATIVO**

En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se trata de un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene entre sus objetivos los de fortalecer la paz universal y el acceso a la Justicia<sup>110</sup>.

La Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible, se presenta, ante todo, como un nuevo contrato social global y local que obliga a todos los actores sociales y a todas las Administraciones públicas a trabajar de forma coordinada.

Este nuevo contrato social requiere partir de una visión integradora e integral que aglutine las políti-

---

110 Véase en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/> (Última consulta, 29 de noviembre de 2022).

cas públicas internas y que dote de coherencia a las políticas con el desarrollo sostenible en un esfuerzo colectivo conjunto. Para ello, es necesario generar mecanismos que permitan cooperar y avanzar en la consecución de los que se han denominado *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS), y a dichos efectos resulta preciso subrayar la importancia de la contratación pública como instrumento para alcanzarlos<sup>111</sup>.

Por una parte, por cuanto que la contratación socialmente responsable exige la incorporación de criterios sociales, medioambientales y de innovación, así como de condiciones especiales de ejecución en la contratación pública, facilitar el acceso a las pequeñas y medianas empresas y a las empresas de economía social. Se trata, en definitiva, de contribuir a construir una sociedad mejor a través de la contratación pública, vista como un elemento estratégico para la ejecución de las políticas públicas en general y, las políticas sociales, en particular<sup>112</sup>.

Por otra parte, la contratación pública debe procurar que el diseño de los criterios de adjudicación y las condiciones de ejecución permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato, persiguiendo en todo momento la eficiencia en el gasto público y el respeto a los principios de igualdad de trato, no

---

111 Véase en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (Última consulta, 29 de noviembre de 2022).

112 (CAMPOS, 2021a: 2). Véase en <https://concepcioncampos.org/como-alcanzar-los-ods-a-traves-de-la-contratacion-publica-en-3-ejes/> (última consulta, 29 de noviembre de 2022).

discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad<sup>113</sup>.

Habida cuenta de todo ello, el presente trabajo aborda el estudio de uno de los retos actuales para el Movimiento Cooperativo, en particular, a partir del análisis de la relación entre la contratación pública estratégica y el fomento del cooperativismo como consecuencia de su peculiar compromiso social y de su contribución, desde su origen a la promoción del desarrollo del interés general en ámbitos tales como la educación, la vivienda, la asistencia socio-sanitaria y la protección y defensa del medioambiente, de acuerdo con los términos del séptimo principio cooperativo, que aboga por que sus entidades trabajen en pro del desarrollo sostenible de sus comunidades con arreglo a las políticas adoptadas por sus socios.

## **2. ANTECEDENTES NORMATIVOS**

### **2.1. La Estrategia Europea 2020 y la cuarta generación de Directivas UE**

En el escenario normativo marcado por la denominada *Estrategia Europea 2020*, la contratación pública ha jugado un papel determinante, al estar configurada como uno de los instrumentos basados en el mercado interior en manos de los poderes públicos, como instrumento para conseguir un crecimiento económico inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo una utilización racional y más eficaz de los fondos públicos.

---

113 (CAMPOS, 2021b: 4). Véase en <https://concepcioncampos.org/como-alcanzar-los-ods-a-traves-de-la-contratacion-publica-en-3-ejes/> (última consulta, 29 de noviembre de 2022).

Con esta finalidad, se aprobaron tres Directivas comunitarias, como expresión normativa con la que la Unión Europea dio por concluido un proceso de revisión y de modernización de las normas reguladoras de la contratación pública.

Con la aprobación de esta normativa, el objetivo perseguido era incrementar la eficacia del gasto público y facilitar, en particular, la participación en ella de las pequeñas y medianas empresas, así como permitir que los poderes públicos utilicen la contratación pública como instrumento de apoyo y realización de objetivos sociales, al mismo tiempo que garantizar la sostenibilidad de los servicios públicos, especialmente en el ámbito asistencial.

En este sentido, el último paquete de directivas europeas sobre contratación pública – las denominadas *directivas de cuarta generación* – destacó por ser el primer marco normativo pionero en regular dos aspectos esenciales de la contratación pública: la ejecución de los contratos y las concesiones.

Y ello, por cuanto que supuso el paso de limitarse a coordinar los trámites de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos, a regular cuestiones sustantivas tales como el cumplimiento de las obligaciones impuestas, la modificación o la resolución de los contratos y el establecimiento de un marco normativo armonizado, específico y autónomo para las concesiones<sup>114</sup>.

Aún más, la apertura de la contratación pública al juego de la competencia, junto con la promoción

---

114 Hasta este momento, la adjudicación de concesiones de obra se regía por las normas básicas de la Directiva 2004/18/CE (*Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L134, de 30 de abril de 2004), mientras que la adjudicación de las concesiones de servicios estaba sometida únicamente al respeto de los Principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

de un crecimiento económico inteligente, sostenible e integrador se convirtieron en el punto de partida y de llegada de la nueva normativa vigente en materia de contratación pública.

Merece significarse, a tal efecto, como la citada *Estrategia 2020* ya había señalado con anterioridad la importancia de la política de contrataciones como mecanismo garantizador de una utilización y gestión más eficaz de los recursos públicos.

En este sentido, una de las más importantes novedades que introdujeron las precitadas *directivas de cuarta generación* consistió en el desarrollo y compatibilización con los principios de la contratación pública en sintonía con los señalados en la *Estrategia 2020*.

En particular, con su propósito de fomentar la utilización estratégica de los contratos públicos mediante la incorporación de cláusulas que tomen en consideración aspectos sociales y medioambientales como criterios a valorar en las licitaciones públicas.

Sin embargo, esta instrumentalización de la contratación pública al servicio de un uso más racional y eficaz de los fondos públicos exigía combinarse, al mismo tiempo, con las reglas de Derecho de la competencia.

Y así, el artículo 18 de la Directiva 2014/24/UE, relativo a los principios de contratación, establecía expresamente que «[...] los poderes adjudicadores tratarán a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones y actuarán de manera transparente y proporcionada [...]».

A tal efecto, es preciso analizar las condiciones de validez de estos criterios, con el fin de evitar vulnera-

ciones del principio de competencia, que constituye la pieza clave y esencial de la contratación pública.

## 2.2. La incorporación de consideraciones sociales en la contratación pública

La contratación pública representa aproximadamente el 19% del PIB europeo y el 18,5% del PIB español. Pues bien, estos datos respaldan a GIMENO FELIÚ en su afirmación de que «[...] el impacto económico de los contratos públicos es de tal dimensión que afecta a la consecución del objetivo del mercado interior y desarrollo de la actividad económica transfronteriza»<sup>115</sup>.

Por su parte, BURZACO SAMPER, de un modo más global, considera que «la relevancia de los fondos públicos dedicados a la contratación hace imprescindible una reflexión sobre la viabilidad de alcanzar fines de interés general que trasciendan el objeto propio de cada contrato»<sup>116</sup>.

En efecto, a la luz de la Estrategia Europa 2020 y con base en el artículo 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>117</sup>, la contratación pública ha dejó de concebirse como un fin inmediato en exclusiva, pasando a conformar, por razón de su papel capital en la economía, uno de los instrumentos más poderosos para el impulso de otras políticas públicas directas como las de empleo, inclusión, género o medio ambiente.

---

115 (GIMENO FELIÚ, 2015a: 45).

116 (BURZACO SAMPER, 2016a: 281).

117 Dice así: «En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana».

Y es que, de acuerdo con RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, la vinculación de la Administración Pública y, por ende, de todas las instituciones administrativas, también del contrato público, al interés general, especialmente en el marco de un Estado social y democrático de Derecho, implica la defensa, protección y promoción de estos y otros aspectos que derivan de la dignidad misma del ser humano<sup>118</sup>.

En palabras de GIMENO FELIÚ, responden al propósito de «[...] garantizar valores superiores del ordenamiento jurídico tan relevantes como son la libertad, la igualdad y la solidaridad»<sup>119</sup>.

En vista de todo ello, la Unión Europea quiso dar el empujón legislativo definitivo a la actuación de los contratos públicos como palanca de progreso social y ambiental y, en consecuencia, a su afianzamiento como nueva forma de intervención dentro de la actividad de fomento de la Administración.

El último paquete de directivas sobre contratación vino, por consiguiente, a perfeccionar, sistematizar y desarrollar las escasas previsiones que recogían las normas anteriores al respecto<sup>120</sup>.

Tal como se ha puesto anteriormente de manifiesto, la Directiva 2014/24/UE, en su artículo 18, obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas que asegurasen el cumplimiento de las obligaciones sociales y medioambientales durante la fase de ejecución. No hay que olvidar que se trata de cláusulas que

---

118 (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2016: 23).

119 (GIMENO FELIÚ, 2004: 65).

120 Merece destacar que la Directiva 2004/18/CE contemplaba la figura potestativa del contrato reservado en su artículo 19 y la posibilidad de exigir condiciones especiales de tipo social y medioambiental en relación con la ejecución del contrato en su artículo 26.

permiten ir más allá de dicho mínimo legalmente exigido y que generan un valor añadido a los procesos de contratación.

Así pues, en lo que a las reglas que ya comprendía la Directiva previa concierne, es de señalar que, pese a seguir dotando a los contratos reservados de carácter voluntario, el artículo 20 extendió su ámbito de aplicación del marco del empleo protegido a los operadores económicos con fines de integración social y profesional, en general, siempre que al menos un 30% de sus trabajadores sean personas discapacitadas o desfavorecidas.

El artículo 77 admitió, además, que los Estados miembros dispusieran que los poderes adjudicadores estuvieran facultados para reservar contratos de servicios sociales a ciertas organizaciones, a las entidades de la economía social, por ejemplo.

Aún más, el artículo 67 recogía otra de las grandes novedades de la Directiva 2014/24/UE, dado que, como bien ha indicado RAZQUIN LIZARRAGA, sosteniendo como criterio de adjudicación de los contratos el de la oferta económicamente más ventajosa, ha integrado el del coste de ciclo de vida para que sirva de base en su determinación y ha acentuado la preponderancia del de la mejor calidad-precio<sup>121</sup>.

No hay que olvidar, sin embargo, que la principal mejoría, en lo que aquí interesa, es que, a propósito de la evaluación de este último criterio, ha apuntado a las características sociales y medioambientales.

Parece lógico pensar, por lo tanto, que se dieron por despejadas las dudas en torno a la legalidad del

---

121 (RAZQUIN LIZARRAGA, 2015a: 124-125).

papel de las cláusulas sociales y medioambientales en la fase de adjudicación. Dicho reconocimiento pasaba, eso sí, porque se cumplieran tres requisitos indispensables: *i)* que estén vinculadas al objeto del contrato, esto es, que «*se refieran a las obras, suministros o servicios que deban facilitarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida*»; *ii)* que no confieran al poder adjudicador una libertad de decisión ilimitada, o lo que es lo mismo, que garanticen una competencia efectiva en el mercado y *iii)* que los pliegos de contratación definan la ponderación que se les atribuye.

Sin embargo, la práctica está evidenciando fuertes disputas entre quienes abogan por la utilización de esta herramienta estratégica en fase de adjudicación, sujetando su validez a la relación con la prestación contractual, y los defensores de la libre competencia, que insisten en el abastecimiento de las Administraciones Públicas y resto de entidades del sector público, de obras, suministros y servicios a través de su adjudicación a las ofertas económicamente más ventajosas como principal objetivo de la contratación, poniendo el acento en la necesaria igualdad entre licitadores.

Por lo demás, mientras que el artículo 43 de la Directiva permite reclamar como medio de prueba una etiqueta determinada en las especificaciones técnicas, criterios de adjudicación o condiciones de ejecución del contrato cuando se tenga la intención de adquirir obras, suministros o servicios con características concretas de tipo social o medioambiental, el artículo 57 enuncia los motivos de exclusión de la participación en los procedimientos de contratación por incumplimiento de la legislación social o medioambiental, citando, entre otros, la infracción de reglas de competencia.

### **2.3. La contratación pública en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible**

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en septiembre de 2015 la Agenda para el desarrollo sostenible, como un programa de actuación a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que cuenta entre sus objetivos los de promover y favorecer la paz universal y el acceso a la justicia. Para ello, la Agenda 2030 formula 17 objetivos de desarrollo sostenible – ODS – con 169 metas de carácter integrado e indivisible en tres ámbitos de actuación de las políticas públicas: el económico, el social y el medioambiental

## **3. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL**

### **3.1. Consideraciones generales**

Las transformaciones sociales, económicas y políticas de los últimos años han marcado decisivamente el modo en que las Administraciones y Entidades del sector público gestionan su intervención en los diferentes sectores de actuación y, al mismo tiempo, se han convertido en el origen de la nueva forma de configuración de las denominadas relaciones jurídico-administrativas<sup>122</sup>.

Los poderes públicos, por una parte, y las personas físicas y jurídicas de derecho privado, por otro, se han visto avocadas a trabajar de forma conjunta y colaborativa en todo lo que tenga que ver con la satisfac-

---

122 (MIR PUIG, 2004: 19).

ción de las necesidades de interés general y la gestión de los servicios públicos<sup>123</sup>.

Y así, las nuevas fórmulas de gestión pública han optado por la innovación, en todas sus vertientes, como elemento clave para fomentar la eficacia y la eficiencia de la actuación administrativa, por una parte, y, por otra, para garantizar la mejor protección a los ciudadanos, así como la respuesta adecuada a las crecientes demandas sociales y asistenciales de los ciudadanos<sup>124</sup>.

En este sentido, destaca la inclusión de criterios sociales, junto a los tradicionales de eficiencia y publicidad, en materia de contratación pública. Para ello, el legislador ha establecido una serie de criterios sociales con el propósito de impulsar e incentivar la participación de pequeñas y medianas empresas en el procedimiento de contratación pública.

Sin embargo, lo que más interesa destacar de la nueva regulación de la contratación pública a partir de las modificaciones incorporadas por las referidas normas legales es su expresa referencia a la necesidad de adoptar medidas específicas para impulsar la denominada *cláusula social* como un instrumento imprescindible para fomentar y garantizar, de este modo, la gestión y prestación de servicios públicos de calidad y sostenibles, a través de sociedades cooperativas y otras entidades pertenecientes al Tercer Sector económico.

---

123 Véase en este sentido el Preámbulo de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (B.O.E. núm. 55, de 5 de marzo), en el que se afirma la necesidad de impulsar la eficiencia especialmente en el ámbito de la contratación pública y la colaboración entre el sector público y privado como “elementos fundamentales de relación entre la Administración Pública y el tejido empresarial y, a la vez, como ámbitos en los que debe reforzarse la vinculación a parámetros de sostenibilidad económica [...]».

124 (ARNÁEZ ARCE, 2018a: 114).

A tal efecto, el nuevo régimen jurídico de la contratación pública incluye, como se ha puesto de manifiesto, criterios y consideraciones de tipo social, medioambiental y de innovación y desarrollo.

Merece significarse, a este respecto, que la introducción de cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública responde al objetivo o finalidad del legislador comunitario de convertir la contratación pública en uno de los motores generadores del bienestar general de los ciudadanos y de la sostenibilidad.

Por este motivo, siguiendo a MARTÍNEZ FONS, se puede afirmar que «[...] la naturaleza de la cláusula [social y/o medioambiental] y el momento de su inclusión en el procedimiento de contratación pública son los elementos que determinarán los términos de la compleja relación entre aquélla y las reglas que disciplinan la libre concurrencia en el mercado [...]»<sup>125</sup>.

En idéntico sentido, RAZQUIN LIZARRAGA entiende que la primera forma que tienen estas cláusulas sociales de incorporarse a los procedimientos de contratación pública consiste en establecer los requisitos de carácter social y medioambiental en la propia definición del objeto del contrato, bien en el pliego de cláusulas administrativas generales, o bien en el pliego de cláusulas administrativas particulares, o en el pliego de condiciones técnicas particulares. Incluso la elección de una denominación expresa como «social» o «ambiental» para el contrato tendría una influencia positiva y, sobre todo, lo dotaría de mayor visibilidad<sup>126</sup>.

---

125 (MARTÍNEZ FONS 2009: 48).

126 (RAZQUIN LIZARRAGA, 2016a: 126).

Otro momento del procedimiento de contratación en el que se deberían considerar los aspectos sociales y medioambientales es la fase de selección, en especial, la acreditación de la solvencia de los licitadores, incluyendo criterios sociales y medioambientales, junto con la solvencia económica y financiera y las capacidades técnica y profesional.

Ello, teniendo en cuenta que el principio de proporcionalidad impide exigir niveles mínimos de solvencia que superen los necesarios para la ejecución del contrato que se va a adjudicar.

Sin embargo, los criterios sociales, y en su caso los medioambientales, siempre que guarden relación con la prestación objeto del contrato, pueden constituir una garantía de su cumplimiento y, por lo tanto, contribuir, también, a la realización de la finalidad propia del referido principio de proporcionalidad.

Aún más, la consideración de este tipo de criterios podría utilizarse como medio de fomento para que los operadores económicos que hasta el momento han relegado a un segundo plano los aspectos relativos a la responsabilidad social corporativa se replanteen, al menos, su posición.

Efectivamente, como condiciones de ejecución de un contrato, el principal reto que afrontan las cláusulas sociales y medioambientales es que, pese a no incidir en la evaluación misma de la oferta y ser, por ello, menos problemáticas para la libre competencia que cuando actúan como criterios de adjudicación, no suelen preverse las medidas oportunas para controlar y sancionar los casos de incumplimiento.

Se puede afirmar, con carácter general, que las cláusulas sociales y medioambientales no tienen ca-

bida en la práctica como criterio de adjudicación, por chocar directamente con los fundamentos del principio de competencia, tal y como la entendemos habitualmente.

En concreto, la Directiva 2014/24/UE, en su artículo 67, recoge los requisitos para su validez en esta fase del procedimiento. De todos modos, en vista del debate que ha abierto la determinación de su alcance, habrá que estar a lo que, tanto la doctrina jurisprudencial, como los Tribunales Administrativos de Contratos, resuelvan al respecto.

Eso sí, la postura que ha adoptado la Unión Europea, en general, y la Directiva 2014/24/UE, en particular, no ofrece ninguna duda sobre el apoyo y la protección que se trata de conferir a las cuestiones de índole social y ambiental, también en el ámbito de los contratos públicos.

Se trata, en definitiva, de un camino de no-retorno emprendido por las instituciones comunitarias que dispondrán, a corto y medio plazo, de nuevas regulaciones que terminen de consolidar la responsabilidad en la contratación pública.

Es por todo ello, por lo que debe ponerse de relieve la ilusión que transmite LESMES ZABALEGUI al asegurar que «la incertidumbre existe, pero debemos ser valientes a la hora de avanzar en esta dirección»<sup>127</sup>.

La clave está en contar con una voluntad clara y un firme compromiso político de ampliar y mejorar las directrices básicas de la Unión Europea e incorporarlas a los ordenamientos internos de los Estados miembros.

Finalmente, y aunque futuras investigaciones puedan orientarse al estudio de otras líneas de actua-

---

127 (LESMES ZABALEGUI 2016: 3).

ción en relación, por ejemplo, con los contratos menores, la división en lotes del objeto del contrato o el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los procedimientos de contratación, en el presente trabajo se quiere poner de relieve la importancia de reflexionar en torno al propio concepto de “competencia».

Ello, por cuanto que, si bien es cierto que su condición de elemento cardinal de la contratación pública, ni debe, ni puede, ser discutida y, para ello, procurar su armonización con otros valores recientemente perfeccionados en su sentido e intensificados en su labor, tales como la eficiencia y la integridad, podría evitar muchos dilemas futuros.

### **3.2. Las previsiones de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público**

La nueva Ley de Contratos del Sector Público establece dos momentos dentro de los procedimientos de contratación en los que se pueden incluir las consideraciones sociales cuales son, la redacción y establecimiento de los criterios de adjudicación, como criterios cualitativos en base a los que evaluar la mejor relación calidad-precio, por una parte y, por otra, mediante su incorporación como condiciones especiales de ejecución de los contratos, siempre que se acredite su relación con el objeto del contrato.

En concreto, en el supuesto de incluirse las consideraciones y aspectos sociales como condiciones especiales de ejecución, la ley impone al órgano de contratación la obligación de que, al menos una de ellas, se corresponda con alguna de las están expresamente enunciadas en el artículo 202 de la vigente Ley de

Contratos del Sector Público, relativo a las condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden.

Merece significarse a este respecto que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del citado artículo 202 de la Ley de Contratos del Sector Público, las consideraciones de tipo social o relativas al empleo podrán introducirse, entre otras, con alguna de las finalidades siguientes:

- Hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad; contratar un número de personas con discapacidad superior al que exige la legislación nacional;
- Promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral, en particular de las personas con discapacidad o en situación de riesgo de exclusión social a través de empresas de inserción;
- Eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer, favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo;
- Favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar; combatir el paro, en particular el juvenil, el que afecta a las mujeres y el de larga duración; favorecer la formación en el lugar de trabajo;
- Garantizar la seguridad y la protección de la salud en el lugar de trabajo y el cumplimiento

- to de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables;
- Medidas para prevenir la siniestralidad laboral; otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;
  - Garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, incluidas aquellas consideraciones que busquen favorecer a los pequeños productores de países en desarrollo, con los que se mantienen relaciones comerciales que les son favorables tales como el pago de un precio mínimo y una prima a los productores o una mayor transparencia y trazabilidad de toda la cadena comercial.

Todo ello, teniendo en cuenta, además, que una vez establecidas y de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 202 de la Ley de Contratos del Sector Público, todas las condiciones especiales que formen parte del contrato serán exigidas de igual modo a todos los subcontratistas que participen en su ejecución.

En definitiva, en cuanto se refiere a la consideración de los aspectos sociales en la contratación pública, la nueva Ley sigue regulando los contratos reservados a centros especiales de empleo o la posibilidad de reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, extendiéndose dicha reserva a las

empresas de inserción y exigiéndoles a todas ellas que tengan en plantilla el porcentaje de trabajadores discapacitados que se establezca en su respectiva normativa específica.

En el ámbito de la discapacidad, el artículo 71 de la precitada Ley de Contratos del Sector Público establece como causa de prohibición de contratar con las entidades del sector público el no cumplir el requisito de que al menos el 2% de los empleados de las empresas de 50 o más trabajadores sean trabajadores con discapacidad, cuestión que ya se había incorporado a nuestro ordenamiento jurídico a través de la modificación del anterior Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, operada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En idéntico sentido, y con el mismo propósito de impulsar, favorecer y fomentar el respeto de los derechos humanos y, en especial hacía los derechos laborales básicos de las personas trabajadoras y de las empresas y pequeños productores de los países en vías de desarrollo, la nueva Ley de Contratos del Sector Público introduce, como se ha señalado anteriormente, la posibilidad de que tanto los criterios de adjudicación como las condiciones especiales de ejecución de los contratos incorporen aspectos sociales del proceso de producción y comercialización relativos a las obras, suministros o servicios que constituyan el objeto del contrato de que se trate.

### **3.3. La incorporación de las cláusulas sociales en los contratos del sector público**

La vigente Ley de Contratos del Sector Público, en el apartado tercero de su artículo primero estable-

ce que “en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales, siempre que guarden relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos».

Teniendo en cuenta este planteamiento inicial del legislador de 2017, se pueden establecer cuatro momentos procedimentales en los que el órgano de contratación puede incluir los criterios propios y característicos de las cláusulas sociales y medioambientales: i) en el momento de la definición del objeto del contrato; ii) en el momento de la selección del contratista; iii) en el momento de establecer los criterios de adjudicación del contrato y iv) en el momento de la ejecución del contrato<sup>128</sup>.

*a) Como criterio de adjudicación de los contratos públicos*

El ordenamiento jurídico español permite incluir la denominada *cláusula social*, en el momento de la adjudicación del contrato, señalando como criterio de adjudicación «que se valore el hecho de que las entidades o empresas licitadoras estén participadas mayoritariamente por sus trabajadores».

---

128 Véase al efecto, la Circular 35/2018, de 25 de julio de la Dirección General de servicios, relaciones municipales y emergencias del Departamento de Administraciones Públicas y Relaciones Institucionales de la Diputación Foral de Bizkaia, por la que se difunde la “Guía práctica para la contratación administrativa: criterios e instrucciones para la incorporación de cláusulas sociales, medioambientales y relativas a otras políticas públicas”, [https://web.bizkaia.eus/documents/2813479/2814476/Circular\\_y\\_Guia\\_ca.pdf/8e3a405e-d109-a15f-6f6b-1dc430cefb6c?t=1543422162300](https://web.bizkaia.eus/documents/2813479/2814476/Circular_y_Guia_ca.pdf/8e3a405e-d109-a15f-6f6b-1dc430cefb6c?t=1543422162300) (última consulta, 11 de mayo de 2023).

La inclusión de los referidos criterios de adjudicación debe estar vinculada al objeto del contrato, ser circunstancias específicas y cuantificables objetivamente, estar previamente publicadas y respetar las normas de Derecho de la Unión Europea, especialmente el principio de no discriminación y, en su consecuencia, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.

Se concluye, por tanto, la posibilidad de que los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los procedimientos de contratación, así como los pliegos de prescripciones técnicas cuando corresponda, incluyan cláusulas concretas de carácter social<sup>129</sup>.

Ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley de Contratos del Sector Público en el que se establece la regla general de que en los procedimientos de adjudicación se tenga en cuenta una pluralidad de criterios, de tal forma y manera que el establecimiento o la utilización de un único criterio de adjudicación basado en el coste o precio del contrato debe justificarse en el expediente.

Concretamente, en su apartado segundo, el precitado artículo 145 de la Ley de Contratos del Sector

---

129 En este sentido se han pronunciado las Juntas Consultivas de Contratación en diferentes resoluciones, entre las que destaca por la proximidad al supuesto que nos ocupa, la Resolución número 18/2014, de 11 de marzo de la Junta Consultiva de Contratación de Cataluña en cuanto afirma la posibilidad de que se establezca “como criterio de adjudicación la preferencia por las proposiciones presentadas por empresas que establezcan a favor de sus trabajadores medidas de prevención de riesgos laborales adicionales o superiores a las obligaciones establecidas legalmente, o medidas de fomento e hábitos saludables o de promoción del desarrollo personal y organizacional, siempre que las proposiciones mencionadas igualen en sus términos a la más ventajosa desde el punto de vista de los criterios que sirvan de base para la adjudicación del contrato, de conformidad con la normativa vigente». [https://contractacio.gencat.cat/web/.content/contacte/tccsp/resolucions/2014/Resolucio-Num.-18\\_2014-d11-de-marc-de-2014.pdf](https://contractacio.gencat.cat/web/.content/contacte/tccsp/resolucions/2014/Resolucio-Num.-18_2014-d11-de-marc-de-2014.pdf) (última consulta el 11 de mayo de 2023).

Público establece que para la determinación de la mejor relación calidad-precio el órgano de contratación tendrá en cuenta tanto criterios estrictamente económicos como aspectos y consideraciones cualitativas tales como cualquier aspecto medioambiental o social vinculado al objeto del contrato.

En cuanto a los aspectos o consideraciones sociales se refiere el artículo 145.2.1º de la Ley de Contratos del Sector Público dispone expresamente que «las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: al fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general a la inserción socio laboral de personas con discapacidad o en situación de riesgo de exclusión social; la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción; los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de criterio éticos y de responsabilidad social a la prestación contractual; o los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato».

En este sentido, la Ley de Contratos del Sector Público diseña un sistema de contratación pública más eficiente, transparente e íntegro, con el que alcanzar un mejor cumplimiento de los objetivos públicos, tan-

to a través de la satisfacción de las necesidades de los órganos de contratación, como mediante una mejora de las condiciones de acceso y participación en las licitaciones públicas de los operadores económicos y, por supuesto, a través de la prestación de los mejores servicios públicos a los ciudadanos<sup>130</sup>.

En definitiva, se puede afirmar que el sistema legal vigente en nuestro país en materia de contratación pública pretende, además de aclarar el marco normativo de aplicación en aras de una mayor seguridad jurídica, promover la utilización de la contratación pública como instrumento para implementar las políticas públicas, europeas y nacionales, en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las pequeñas y medianas empresas y de defensa de la competencia<sup>131</sup>.

En este sentido, trasladando las reflexiones de RAZQUIN LIZARRAGA en relación con las Directiva de la Unión Europea de 2014, se puede afirmar el artículo 145 de la Ley de Contratos del Sector Público al sostener como criterio de adjudicación de los contratos el de la oferta económicamente más ventajosa, el legislador ha integrado el criterio del coste de ciclo de vida para que sirva de base en su determinación y ha acentuado la preponderancia del de la mejor calidad-precio, teniendo en cuenta, no obstante, que la principal mejoría, en lo que aquí interesa, es que, a propósito de la evaluación de este último criterio, ha apuntado a las características sociales y medioambientales<sup>132</sup>.

Parece lógico pensar, por lo tanto, que se dan por despejadas las dudas en torno a la legalidad del papel de las cláusulas sociales en la fase de adjudicación. Di-

---

130 (ARNÁEZ ARCE, 2020: 2).

131 (BURZACO SAMPER, 2016b: 285).

132 (RAZQUIN LIZARRAGA, 2015b: 104).

cho reconocimiento pasa, eso sí, porque se cumplan tres requisitos indispensables: *i)* que estén vinculadas al objeto del contrato, esto es, que «*se refieran a las obras, suministros o servicios que deban facilitarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida*»; *ii)* que no confieran al poder adjudicador una libertad de decisión ilimitada, o lo que es lo mismo, que garanticen una competencia efectiva en el mercado y *iii)* que los pliegos de contratación definan la ponderación que se les atribuye.

*b) Como instrumento de fomento de otras políticas públicas asistenciales y de integración social*

El sistema legal vigente en nuestro país en materia de contratación pública pretende, además de aclarar el marco normativo de aplicación en aras de una mayor seguridad jurídica, promover la utilización de la contratación pública como instrumento para implementar las políticas públicas, europeas y nacionales, en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las pequeñas y medianas empresas y de defensa de la competencia<sup>133</sup>.

Cuestiones, todas ellas que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado III del Preámbulo de la vigente Ley de Contratos del Sector Público, se erigen como auténticos objetivos de la Ley, persiguiéndose en todo momento la eficiencia en el gasto público y el respeto a los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad<sup>134</sup>.

---

133 (ARNÁEZ ARCE, 2018b: 126).

134 Véase el apartado III del Preámbulo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 272, de 9 de noviembre de 2017.

Tal y como se ha puesto de manifiesto, la Ley de Contratos del Sector Público establece dos momentos dentro de los procedimientos de contratación en los que se pueden incluir las consideraciones sociales: la redacción y establecimiento de los criterios de adjudicación, como criterios cualitativos en base a los que evaluar la mejor relación calidad-precio, por una parte y, por otra, su incorporación como condiciones especiales de ejecución de los contratos, siempre que se acredite su relación con el objeto del contrato<sup>135</sup>.

Para ello, los órganos de contratación deberán someter a valoración jurídica las dos opciones siguientes: por una parte, la posibilidad de incluir un criterio de adjudicación que valore el número de personas con discapacidad contratadas por la empresa licitadora.

En este sentido, debe tenerse en cuenta su intención o la finalidad, que no es otra sino la de “fomentar el empleo de personas con discapacidad, colectivo vulnerable con constatadas dificultades para integrarse en el mercado de trabajo».

A tal efecto, se puede afirmar que las cláusulas sociales son uno de los recursos más poderosos para la empleabilidad de las personas con discapacidad y para su normalización dentro del mercado laboral, en la medida que obligan a que quienes quieran contratar con una Administración Pública se vea obligado a incorporar a un número determinado de personas con discapacidad en sus plantillas<sup>136</sup>.

---

135 (RAZQUIN LIZARRAGA, 2015c: 110).

136 Informe de AECEMCO- Asociación Empresarial de Centros Especiales de Empleo “Aplicación de la inclusión de cláusulas sociales en los pliegos de contratación administrativa para el fomento de la empleabilidad de las personas con discapacidad», 2018, p.3, <https://www.aecemco.es/pdf/5-APLICACION-DE-LA-INCLUSION-DE-CLAU->

Por lo tanto, es posible y conforme la inclusión de este tipo de cláusulas o consideraciones sociales en la fase preparatoria, como criterio de adjudicación del contrato siempre que se respeten los tres requisitos siguientes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 145.2 de la vigente Ley de Contratos del Sector Público: a) que figuren incluidos en le anuncia de licitación y en los pliegos de cláusulas administrativos particulares; b) que estén vinculados al objeto del contrato y c) que no sean directa, ni indirectamente discriminatorios, siendo, a su vez, compatibles con el derecho comunitario.

En este sentido, merecen significarse los pronunciamientos del Tribunal Administrativo Central en sus Resoluciones 234/2019, de 8 de marzo, 235/2019, de 8 de marzo y 344/2019, de 29 de marzo, en las que se matiza que los criterios de adjudicación sociales de los contratos públicos a la que se refiere el artículo 145.2 de la Ley de Contratos del Sector Público tienen por objeto o finalidad la conciliación de la vida laboral, personal y familiar y de mejora de las condiciones laborales y sociales<sup>137</sup>.

Por otra parte, en lo que se refiere a su establecimiento como condición especial de ejecución, la legislación vigente impone la obligación de que se corresponda con alguna de las están expresamente enunciadas en el artículo 202 de la vigente Ley de Contratos del Sector Público, relativo a las condicio-

---

SUSLA-%20SOCIALES-EN-LOS-PLIEGOS-DE-LA-CONTRATACION-ADMINISTRATIVA.pdf (última consulta, 12 de mayo de 2023).

137 Véanse los pronunciamientos del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en [https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202019/Recurso%200764-2018%20AST%2052-2018%20\(Res%20235\)%2008-03-2019%20VP.pdf](https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202019/Recurso%200764-2018%20AST%2052-2018%20(Res%20235)%2008-03-2019%20VP.pdf) (última consulta el día 19 de mayo de 2023).

nes especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden.

La introducción de cláusulas sociales en la contratación pública como condiciones especiales de ejecución de los contratos del sector público responde al objetivo del legislador comunitario de convertir la contratación pública en uno de los motores generadores de bienestar de los ciudadanos.

Todo ello, en el contexto de un escenario normativo marcado por la denominada *Estrategia Europea 2020*, en la que la contratación pública juega un papel determinante por estar considerado como uno de los instrumentos que deben ser utilizados para conseguir un crecimiento económico inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo una utilización racional y más eficaz de los fondos públicos.<sup>138</sup>

Y es que, de acuerdo con RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, la vinculación de la Administración Pública y, por ende, de todas las instituciones administrativas, también de los contratos del sector público, al servicio al interés general, especialmente en el marco del Estado social y democrático de derecho, implica la defensa, protección y promoción de aspectos como el que plantea el órgano de contratación de *fomento del empleo de personas con discapacidad, en tanto colectivo vulnerable con evidentes dificultades para integrarse en el mercado de trabajo*<sup>139</sup>.

---

138 Precisamente con esta finalidad se aprobaron las Directivas de cuarta generación, como expresión normativa con la que la Unión Europea dio por concluido un proceso de revisión y de modernización de las normas reguladoras de la Contratación Pública. Directivas del Parlamento y del Consejo Europeo 2014/23/UE y 2014/24/UE de 26 de febrero, traspuestas a nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

139 (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2016) en <http://rodriguezarana.com/site/?p=2173> (Última consulta, 12 de mayo de 2023).

En palabras de GIMENO FELIU, las cláusulas sociales como condiciones de ejecución de los contratos públicos responden, definitivamente, al propósito de «[...] garantizar valores superiores del ordenamiento jurídico tan relevantes como son la libertad, la igualdad y la solidaridad»<sup>140</sup>.

Todo ello, teniendo en cuenta, además, que una vez establecidas y de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 202 de la Ley de Contratos del Sector Público, todas las condiciones especiales que formen parte del contrato serán exigidas de igual modo a todos los subcontratistas que participen en su ejecución.

*c) Las reservas y los criterios de desempate en la adjudicación de contratos públicos*

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, ha consolidado la figura de los contratos reservados lanzada por la Directiva 2004/18/CE, e incorporada a nuestro ordenamiento mediante la Ley 30/2007, de 30 de octubre, con el fin promover la inserción de personas con discapacidad en el mercado laboral<sup>141</sup>.

La Directiva 2014/24/UE mantiene la reserva de mercado para fomentar la inserción de personas con discapacidad y la amplía a los operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas desfavorecidas<sup>142</sup>.

---

140 (GIMENO FELIU, 2004: 65).

141 (ANDRÉS PÉREZ, 2018) en <http://www.obcp.es/opiniones/los-contratos-reservados-en-la-ley-92017-del-8-de-noviembre> (última consulta 13 de mayo de 2023).

142 Véase el artículo 20 de la Directiva 2014/24/UE.

Esta nueva regulación se incorporó a nuestro ordenamiento mediante la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se normaliza y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social, que introdujo tres novedades importantes: i) permitir la reserva de participación también para las empresas de inserción; ii) introducir la posibilidad de reservar no solo contratos sino también lotes de los mismos y iii) sustituir la opción por la obligatoriedad de la reserva<sup>143</sup>.

La vigente Ley de Contratos del Sector Público amplía el concepto de contratos reservados, distinguiendo entre los contratos reservados a Centros Especiales de Empleo y empresas de inserción, establecidos en su Disposición Adicional 4<sup>a</sup>, y la reserva de ciertos contratos a determinadas organizaciones, Disposición Adicional 48<sup>a</sup>.

En lo que se refiere a la valoración jurídica acerca de la posibilidad de realizar una reserva de las previstas en la Disposición Adicional 4<sup>a</sup> de la Ley de Contratos del Sector Público, que incluya tanto a centros especiales de empleo como a sociedades cooperativas de trabajo asociado, debe significarse que, desde un punto de vista subjetivo, en cuanto a los destinatarios de la reserva, la Disposición Adicional 4<sup>a</sup> de la Ley de Contratos del Sector Público se refiere expresamente a las empresas de inserción y los Centros Especiales de Empleo, teniendo en cuenta que de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional 16<sup>a</sup> deben ser de iniciativa social<sup>144</sup>.

---

143 Ley 31/2015, de 9 de septiembre por la que se modifica la normativa en materia de autoempleo y se fomenta el trabajo autónomo, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 217, de 10 de septiembre de 2015.

144 El porqué de exigir esta iniciativa social expresamente a los Centros Especiales de Empleo y no a las empresas de inserción es que éstas,

El régimen jurídico de las empresas de inserción está regulado en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, en la que se las define, en su artículo 4 como «todas las sociedades mercantiles o cooperativas que, además de realizar cualquier actividad productiva, tengan por objeto social la integración y formación socio-laboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario»<sup>145</sup>.

Por su parte, los Centros Especiales de Empleo están regulados en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. En concreto, en su artículo 43 se establece que tendrán la consideración de Centros Especiales de Empleo de iniciativa social aquellos que estén promovidos y participados en más de un 50%, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, ya sean asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público, cooperativas de iniciativa social u otras entidades de la economía social, así como también aquellas cuya titularidad corresponde a sociedades mercantiles en las que la mayoría de su capital social sea propiedad de alguna de las entidades señaladas anteriormente<sup>146</sup>.

---

por mandato legal, siempre deben estar promovidas al menos en un 51% en el caso de sociedades mercantiles por entidades y/o asociaciones sin ánimo de lucro o por fundaciones.

145 Véase el artículo 4 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 299, de 14 de diciembre de 2007.

146 Véase el artículo 43 del Real Decreto Legislativo 1/1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, pu-

Ello, no obstante, debe ponerse también de manifiesto que esta previsión ha presentado en su aplicación práctica una cierta conflictividad sobre la exclusión de esta reserva de los Centros Especiales de Empleo que no son de iniciativa social y, recientemente, se ha suscitado si la reserva tiene que ser a favor de Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y empresas de inserción, indistintamente.

En relación con esta cuestión se han pronunciado los órganos de recurso especial admitiendo que la reserva exclusiva a centros especiales de empleo de iniciativa social no conculca el espíritu de la Directiva 2014/24/UE de la que trae causa la reserva<sup>147</sup>.

Entre otras, las resoluciones 202/2018 del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, 860/2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, y 100/2018 del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (OARC/KEAO).

Esta última resolución señala expresamente lo siguiente:

«A juicio de este OARC / KEAO, el artículo 20 de la Directiva 2014/24/UE no establece un mandato claro e incondicionado, se trata de una posibilidad de transposición («podrá») que el estado miembro puede o no ejercer, de tal modo que la opción de no incorporar

---

blicado en el Boletín Oficial del Estado número 289, de 3 de diciembre de 2013.

147 Sin embargo, el tema no está cerrado, pues la Resolución 100/2018 del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi —y la Resolución 129/2018 del mismo órgano, de contenido similar— está recurrida ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y pendiente de sentencia en estos momentos, habiéndose planteado por el Tribunal de Justicia del País Vasco una cuestión prejudicial al respecto ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (C-598/19).

este contenido (que supone una excepción al principio general del libre acceso a la contratación de todos los operadores económicos capacitados con independencia de su forma o características legales u organizativas) no hubiera merecido los reproches o consecuencias jurídicas de una transposición incorrecta. Con más razón, una vez tomada la opción de transposición, el legislador goza de un margen de discrecionalidad a la hora de definir y concretar en el derecho interno lo que se entenderá por «operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas». La existencia de dicho margen descarta que nos hallemos ante un mandato preciso, claro e incondicionado merecedor de efecto directo»<sup>148</sup>.

Por otro lado, hasta el momento, se entendía que el órgano de contratación gozaba de discrecionalidad a la hora de reservar un determinado contrato solo a Centros Especiales de Empleo o solo a empresas de inserción, o a ambas categorías indistintamente, obviamente justificando en el expediente su decisión. Sin embargo, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la resolución 1298/2020 sienta el criterio de que no cabe que la reserva al amparo de la Disposición adicional cuarta de la Ley de Contratos del Sector Público lo sea exclusivamente a favor de centros especiales de empleo de iniciativa social<sup>149</sup>.

---

148 Véase el contenido de la Resolución en el siguiente enlace <https://www.contratacion.euskadi.eus/w32-kpeoarc/es/y96aResolucionesWar/busqueda/listado?locale=es#> (última consulta, el 12 de mayo de 2023).

149 Habrá que esperar nuevos pronunciamientos para ver si se mantiene este criterio que por otra parte, no parece que sea conforme con el tenor literal de la LCSP, ya que la Disposición adicional cuarta no es concluyente en el sentido que interpreta el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y, por otro lado, la aplicación de la reserva en los contratos con lotes que regula el artículo 99 LCSP «de conformidad» con la mencionada disposición adicional señala expresamente que se podrá re-

En otro orden de cosas, desde un punto de vista formal o procedimental, es preciso que el carácter de contrato reservado figure expresamente en el anuncio de licitación, haciendo referencia a la Disposición Adicional 4ª de la Ley de Contratos del Sector Público, en cuanto título habilitante para la reserva.

Por todo lo expuesto, en respuesta a la cuestión planteada por el órgano de contratación se concluye que es posible su pretensión de llevar a cabo una reserva de las previstas en la Disposición Adicional 4ª de la vigente Ley de Contratos del Sector Pública a favor de centros especiales de empleo y cooperativas de trabajo asociado, siempre que se formalice respetando los requisitos subjetivos y procedimentales indicados.

Por otra parte, en cuanto se refiere a los criterios de desempate, éstos funcionan, en última instancia, como criterios de adjudicación que se tendrán en cuenta cuando, tras la aplicación de los criterios de adjudicación, la puntuación obtenida por dos o más licitadores sea similar.

En este sentido, la propia Ley de Contratos del Sector Público, en su artículo 147.1, se refiere a ellos como “criterios de adjudicación específicos para el desempate».

El artículo 147 de la Ley de Contratos del Sector Público regula los criterios de desempate para la adjudicación de los contratos del sector público, estableciendo una distinción entre si éstos están, o no, previstos en el Pliego.

Por un lado, los criterios de desempate que estén previstos en el pliego deben estar vinculados necesari-

---

servar alguno o algunos de los lotes a Centros Especiales de Empleo «o» a empresas de inserción «o» en el marco de programas de empleo protegido.

riamente al objeto del contrato y estar relacionados con circunstancias tales como el porcentaje de trabajadores con discapacidad; las proposiciones que tengan su origen en empresas de inserción; la adjudicación de contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial a entidades sin ánimo de lucro; la adjudicación de los contratos que tengan como objeto productos de comercio justo a organizaciones de comercio justo, y la adjudicación a empresas que incluyan medidas de carácter social y laboral que favorezcan la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Y, por otro, en ausencia de previsión de criterios de desempate en el pliego, éstos se deben entender referidos a circunstancias relativas al porcentaje de trabajadores con discapacidad; el número de contratos temporales en la plantilla; el mayor porcentaje de mujeres ocupadas en la plantilla, y en última instancia, el sorteo.

Debe significarse a este respecto que, excepto el sorteo, todos demás criterios de desempate que establece la Ley de Contratos del Sector Público incluyen o tienen en cuenta la consideración de aspectos sociales<sup>150</sup>.

Sin embargo, y a pesar de la regulación de los criterios de desempate prevista en el artículo 147 de la Ley de Contratos del Sector Público, no resulta fácil, ni pacífica, la vinculación de los criterios sociales de desempate con el objeto de los contratos<sup>151</sup>.

---

150 (BOSCH, 2016) en <https://lapartecontratante.blog/2019/02/26/los-criterios-de-desempate-en-la-lcsp-por-joan-bosch/> (última consulta 12 de mayo de 2023).

151 (BLANCO, 2018: 144).

En relación con esta cuestión, resulta significativo y de aplicación al supuesto que nos ocupa, la Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León número 97/2019, de 4 de julio, por la que se declara la nulidad de un pliego de cláusulas administrativas particulares por el que se regía un contrato de servicios, al considerarlo contrario al principio de igualdad de trato, en la medida en que se establecía como criterio de desempate la preferencia por las cooperativas de trabajo y las de segundo grado que las agrupan, previsto en el artículo 135.6 de la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de Castilla y León, lo que beneficiaba a determinados competidores por criterios de arraigo territorial<sup>152</sup>.

En este sentido, la doctrina científica y la emanada de los órganos encargados de resolver los recursos contractuales es pacífica al considerar que los criterios de arraigo territorial no pueden ser ni requisitos de solvencia ni criterios de adjudicación, tal y como concluyó ya la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su Informe 9/09, de 31 de marzo, en el que señalaba que «El origen, domicilio social o cualquier otro indicio de arraigo territorial de una empresa no puede ser considerado como condición de aptitud para contratar con el sector público, circunstancias que igualmente no pueden ser utilizadas como criterio de valoración»<sup>153</sup>.

Por todo lo expuesto, se concluye la improcedencia del establecimiento como criterio de desempate el

---

152 Véase el texto completo de la resolución en el siguiente enlace: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Resoluci%C3%B3n%2097-2019.pdf> (última consulta, 13 de mayo de 2023).

153 Véase en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/D.G.%20PATRIMONIO/Junta%20Consultiva/informes/Informes2009/Informe%2009-09.pdf> (última consulta, 13 de mayo de 2023).

de la preferencia hacía las cooperativas de trabajo asociado inscritas en el registro autonómico, por cuanto conculca los principios rectores de la contratación pública de igualdad y no discriminación que sirven de base y fundamento al régimen jurídico de la contratación pública vigente en nuestro ordenamiento jurídico.

Y ello, a pesar de que la legislación autonómica de cooperativas, dictada en ejercicio de la competencia autonómica exclusiva sobre Cooperativas y fomento de la economía social, así lo prevea, puesto que cuando estas previsiones confluyen con aspectos propios de la contratación administrativa, como son los criterios de desempate en la adjudicación de los contratos, ha de respetar la legislación básica sobre contratación del sector público.

#### **4. EL MODELO COOPERATIVO COMO ALTERNATIVA SOCIAL SOSTENIBLE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**

##### **4.1. Contextualización**

El Movimiento cooperativo forma parte del denominado *tercer sector*, definido como el espacio intermedio existente entre el sector público y el sector privado capitalista que está compuesto por una diversidad de entidades y de organizaciones que trabajan y desarrollan su actividad en un contexto especialmente cambiante, haciéndose cargo de los servicios tradicionales prestados en exclusiva por las Administraciones Públicas<sup>154</sup>.

---

154 (ATXABAL RADA 2018a: 142).

El estudio del tercer sector se ha abordado tradicionalmente desde el punto de vista de la transición y evolución de los sujetos económicos hacia la incorporación de valores tales como la mutualidad económica, la gratuidad, la ausencia de intereses particulares y el ánimo de lucro.

En tal sentido, se distinguen dos planteamientos o enfoques para su estudio: el de las organizaciones no lucrativas y el de la denominada economía social.

En cuanto se refiere a las organizaciones sin ánimo de lucro, forman parte del tercer sector aquellas entidades de naturaleza privada, dotadas de personalidad jurídica propia y que estén formalmente organizadas, con una estructura interna y estabilidad en cuanto a desarrollo de actividades y objetivos no lucrativos de interés general.

Según este concepto, forman parte del tercer sector un amplio número de organizaciones, tales como las asociaciones comerciales y profesionales, las organizaciones benéficas tradicionales, las dedicadas al culto o a cuestiones religiosas, las denominadas organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de desarrollo popular y los movimientos sociales organizados.

Por otra parte, desde el punto de vista de la economía social y la responsabilidad social corporativa, se le puede definir como el espacio intermedio que existe entre la gestión y la prestación públicas de los servicios sociales y las sociedades mercantiles.

Se trata de un término que se utiliza, por lo tanto, como elemento aglutinador de las instituciones privadas no lucrativas, en cuanto alternativa al mundo de la empresa y al Estado, a través de sus poderes públi-

cos, en cuanto a proveedores de bienes y de servicios de interés general.

En este sentido, se puede afirmar que conforman el tercer sector un conjunto de organizaciones de base privada y de participación voluntaria, dotadas de personalidad jurídica propia, con capacidad de autogobierno que están formalmente organizadas y que no tienen ánimo de lucro, o lo que es lo mismo, no aspiran al reparto entre sus miembros de los beneficios generados por su actividad y que tienen capacidad para autogobernarse y gestionarse de forma independiente.

Dentro de este concepto, destacan en su núcleo central las sociedades cooperativas, las mutualidades, las sociedades laborales, las asociaciones y las fundaciones, en cuanto empresas privadas caracterizadas por la primacía de las personas y de su objeto social frente al capital, de adhesión voluntaria y abierta, en las que los intereses de sus miembros y de sus usuarios, en cuanto a destinatarios o clientes de los bienes y servicios que producen, concurren con el interés general de todos los ciudadanos, al mismo tiempo que se trata de entidades autónomas e independientes respecto de los poderes públicos, que trabajan en defensa de la aplicación y realización de los principios de solidaridad y responsabilidad, mediante la asignación de los excedentes de su actividad a fines sociales tales como la creación de empleo, el fomento de nuevas actividades empresariales, el retorno de los capitales invertidos y el servicio a la comunidad, entre otros<sup>155</sup>.

La fundamentación del tercer sector tiene su origen, por lo tanto, en el papel y en las funciones que

---

155 (SALAS, 2009: 29-31).

viene desarrollando en la sociedad. Ello, toda vez que, a diferencia de lo que ocurre con las empresas con fines lucrativos, las entidades que trabajan en este sector actúan satisfaciendo fines e intereses generales, dicho en otras palabras, satisfaciendo demandas que no se expresan en términos económicos o monetarios<sup>156</sup>.

En la actualidad, en el contexto de crisis económica y social en el que nos vemos inmersos, y en un momento en el que se cuestiona desde todos los puntos de vista el papel del Estado en la planificación y en la ejecución de las políticas públicas, las Administraciones reclaman, cada vez más, la participación y la colaboración activa del denominado tercer sector como agente de innovación que trabaja para la satisfacción eficaz y eficiente de las demandas sociales.

Asistimos, en definitiva, a un momento de impulso y fomento del papel de este tipo de organizaciones y formas de empresa en el diseño, la planificación, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas y de los servicios de interés general, en colaboración con la actividad que en tales materias llevan a cabo las Administraciones y las Entidades del Sector Público.

Un nuevo paradigma estructural y funcional, así como de interacción con los ciudadanos, un reto para el Derecho administrativo y su propósito de alcanzar un auténtico desarrollo institucional, económico y social sostenible.

En definitiva, una oportunidad para obtener servicios públicos especializados, innovadores y sostenible. Aún más, se abre la puerta, asimismo, a la posibilidad de que los agentes públicos incorporen a su actuación los esquemas éticos y las prácticas respon-

---

156 (ATXABAL RADA, 2018b: 150).

sables que presiden el día a día de otros sectores económicos y sociales entre los que destacamos en este trabajo los del Movimiento Cooperativo<sup>157</sup>.

Ello, como consecuencia de la reestructuración del Estado del bienestar en el que el Movimiento Cooperativo ha venido completando de forma reiterada con su actividad la función atribuida por el ordenamiento jurídico a los poderes públicos, consistente en atender a las demandas y necesidades sociales de los ciudadanos, contribuyendo así a la mejora de sus condiciones de vida y a la consecución, en definitiva, de mayores cotas de bienestar social<sup>158</sup>.

#### **4.2. La identidad cooperativa**

De acuerdo con la Declaración de Identidad Cooperativa aprobada en el año 1995 por la Asamblea General de la Alianza Cooperativa Internacional<sup>159</sup>, la cooperativa puede definirse como una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para hacer frente a necesidades y aspiraciones comunes a través de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada, regida por un sistema singular de principios y valores<sup>160</sup>.

Precisamente, lo que distingue a las sociedades cooperativas del resto de organizaciones y formas de empresa que operan en el mercado, no es tanto la clase de actividad que desempeñan, como la naturaleza intrínseca que refleja los principios y valores rectores de su organización y funcionamiento. Y es

---

157 (ARNÁEZ ARCE, 2018c: 111).

158 (JIMÉNEZ ESCOBAR; MORALES GUTIÉRREZ, 2006: 21-22).

159 Véase: <http://www.aciamericas.coop/Principios-y-Valores-Cooperativos-4456> (Última consulta, 10 de octubre de 2022).

160 (MORILLAS, 2008: 37).

que encuentran sus bases en la autoayuda, la responsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad.

Valores que, conforme a la precitada Declaración, se ponen en práctica por medio de los siguientes principios: adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática; participación económica; autonomía e independencia; educación, capacitación e información; cooperación entre cooperativas; e interés por la comunidad.

En el supuesto que nos ocupa, a saber, la adjudicación de contratos públicos a las sociedades cooperativas cobra especial importancia el séptimo principio cooperativo, que aboga por que estas entidades trabajen en pro del desarrollo sostenible de sus comunidades con arreglo a las políticas adoptadas por sus socios.

Según GADEA SOLER, SACRISTÁN BERGIA Y VARGAS VASSEROT, esto significa que, en las cooperativas, las acciones socialmente responsables no vienen determinadas por motivos externos –comerciales, principalmente–, sino que están medularmente ligadas a su identidad<sup>161</sup>.

Es decir, es su propio carácter servicial lo que las conduce a favorecer el progreso socioeconómico de sus miembros y de su entorno, mirando siempre al futuro de las generaciones de hoy y de mañana<sup>162</sup>.

Por consiguiente, se puede afirmar que el Movimiento Cooperativo ha destacado desde sus orígenes por mantener un fuerte compromiso con la sociedad. Es más, suele presumirse que todas aquellas cooperativas que integran en su objeto social como fines prio-

---

161 (GADEA, SACRISTÁN, VARGAS, 2009: 46).

162 (GIRALDO, 2003: 128).

ritarios de su actuación la educación, la vivienda, la atención socio-sanitaria, la cooperación para el desarrollo o el medioambiente, entre otros, contribuyen, de alguna manera, a la mejor y más eficiente protección y garantía de los intereses generales<sup>163</sup>.

Ahora bien, son las cooperativas sin ánimo de lucro y, dentro de éstas, las calificadas como de iniciativa social, las que responden a los mismos de una manera más concreta.

Es por todo ello que, las Administraciones Públicas, en el contexto actual de una economía global marcada por la crisis sistémica y el aumento de las desigualdades, precisan, cada vez más, del apoyo y la participación activa de las sociedades cooperativas, las calificadas como de iniciativa social en particular, como agentes de desarrollo e innovación arraigados en nuestra comunidad y que conviven en armonía con ella, para la satisfacción eficaz y eficiente de las necesidades básicas de la ciudadanía.

Y ello, en la medida en que su fundamentación parte del papel y de las funciones que el Movimiento Cooperativo viene llevando a cabo en la sociedad, toda vez que, a diferencia de lo que ocurre con las empresas capitalistas, las entidades que lo conforman persiguen objetivos y tratan de dar respuesta a demandas que no se expresan en términos meramente económicos o monetarios.

### **4.3. El movimiento cooperativo y la contratación pública socialmente responsable**

La simplificación administrativa se presenta hoy como uno de los mayores retos y como el objetivo más

---

163 (ARNÁEZ ARCE, 2018d: 125).

inmediato del Derecho administrativo de nuestros días, esencial para la construcción de un nuevo modelo de Administración Pública que sirva con objetividad los intereses generales y actúe de acuerdo con los principios proclamados en el artículo 131 de la Constitución<sup>164</sup>.

Se trata, en definitiva, de un nuevo paradigma estructural y funcional, así como de interacción con los ciudadanos que pretende garantizar e impulsar un desarrollo institucional, económica y social sostenible.

Al efecto, el fenómeno de la externalización se configura como una tendencia imparable de transformación de las Administraciones que, impulsado por las corrientes doctrinales de la denominada *Nueva Gestión Pública*, posibilita la incorporación a las mismas de destrezas y habilidades técnicas provenientes del resto de sectores, lo que se traduce en una gran oportunidad de obtener servicios públicos especializados e innovadores.

Por consiguiente, cabe apuntar a la gestión de ciertos servicios públicos a través de la adjudicación de contratos del sector público a sociedades cooperativas, como uno de los elementos clave en la instauración de una Administración Pública que tenga como meta la realización de los principios constitucionales de eficacia y eficiencia y, a su vez, la protección de los aspectos más sólidos del modelo productivo del sector en que se integra.

Un protagonismo o, cuando menos, una creciente relevancia que, para ARGUDO PÉRIZ, estaría justificada por la vocación social y comunitaria y el desarrollo en el sector de servicios del cooperativis-

---

164 (PALOMAR, 2010: 338-345).

mo. En palabras del propio autor, tales argumentos determinan necesariamente «una confluencia en el campo de los servicios a las personas y a la comunidad [...]»<sup>165</sup>.

Confluencia que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 28 de enero de 2016, ha respaldado expresamente respecto al ámbito de las prestaciones de índole social y sanitaria, por considerar que el Derecho de la Unión no se opone a las normativas nacionales que permiten a las autoridades locales atribuir la prestación de ciertos servicios mediante adjudicación directa, sin forma alguna de publicidad, a entidades sin ánimo de lucro, siempre que el marco legal y convencional en el que actúan contribuya realmente a una finalidad social y a la consecución de objetivos de solidaridad y eficiencia presupuestaria<sup>166</sup>.

#### **4.4. El modelo cooperativo y su contribución a la gestión sostenible de los servicios públicos**

La principal ventaja que representan las sociedades cooperativas para el sistema es, de acuerdo con ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, “la generación de economías de proximidad», como resultado de su especial enlace al territorio y a sus gentes<sup>167</sup>. Vínculo que, entendemos, deriva a su vez de la idiosincrasia participativa de estas entidades.

---

165 (ARGUDO, 2007: 182).

166 (GIMENO FELIÚ, 2016), véase en <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.232/relcategoria.208/relmenu.3/chk.faf01cea691c17e6c632c328db10de0f> (Última consulta, 25 de marzo de 2023).

167 (ÁLVAREZ, 2012: 410).

En palabras de DIVAR GARTEIZ-AURRECOA «(...) en las cooperativas, la participación de sus miembros es su fuerza endógena (...)»<sup>168</sup>.

Es decir, bien su régimen particular de propiedad y de distribución de ganancias, bien el carácter democrático que debe ostentar su gestión, las separan de las estructuras de poder capitalistas y justifican su intenso arraigo social, su tendencia a la creación de empleo estable y de calidad, su flexibilidad para adaptarse a cambios y afrontar crisis y, a fin de cuentas, su potencialidad para conformar una alternativa sólida que impulse un verdadero desarrollo local sostenible.

Es por ello que nos parece esencial ofrecer una breve reflexión en torno al significado y el alcance de la colaboración del mundo cooperativo en la prestación de servicios públicos, como expresión de la evolución del rol de los ciudadanos en sus relaciones con los poderes públicos; una ciudadanía cada vez más exigente a la hora de conocer, influir y formar parte de cuantas decisiones afectan al funcionamiento de unos servicios públicos a cuyo mantenimiento contribuyen con el pago de sus impuestos<sup>169</sup>.

En esta línea, debe señalarse que el Derecho administrativo actual trata de introducir un nuevo modelo de gestión pública que se nutra de unas instituciones y represente unas prácticas más abiertas y accesibles, con una creciente implicación de los administrados en ellas. O lo que es lo mismo, que fomente una ciudadanía informada, dinámica y corresponsable para con la actividad de la Administración, en la

---

168 (DIVAR, 2010: 265).

169 (ATXABAL RADA, 2018c: 137).

que la prestación coparticipada de servicios públicos goce de mayor protagonismo<sup>170</sup>.

Sin embargo, cabe advertir que es el Derecho cooperativo el que, desde sus inicios, ha apuntado a la necesidad de que las Administraciones Públicas respalden esta otra forma de hacer empresa, más solidaria y cercana, que supone el fenómeno cooperativo y colaboren con él para el correcto desempeño de sus funciones y la consecución de su fin último, el bienestar común.

Así pues, el artículo 108 de la Ley 27/1999 de Cooperativas anuncia como tarea de interés general el fomento del cooperativismo. Cometido que encuentra su punto de partida y de llegada en la propia Constitución, por concederle ésta en su artículo 129.2 un reconocimiento expreso que asegura su desarrollo formal y funcional e integrarlo, al mismo tiempo, como vía para el cumplimiento de los objetivos de contenido social que procura. Y ello, con el propósito de potenciar, no sólo la figura más clásica de la economía social, sino, sobre todo, la más representativa de sociedad participativa<sup>171</sup>.

Habida cuenta de todo lo anterior, se puede afirmar que la colaboración con cooperativas se manifiesta, no sólo como la opción preferente para dar respuesta a las necesidades sociales no suficientemente cubiertas por el Estado, sino también como la forma idea para que los ciudadanos participen más y mejor en los asuntos públicos. Para que, toda vez que se respeten los valores y principios cooperativos, los usuarios de los servicios públicos sean tomados en cuenta

---

170 (ARNÁEZ ARCE, 2020b: 114).

171 (GALLASTEGI, 2016: 3-9).

para su diseño, planificación y prestación, en aras de su accesibilidad e integridad y, por ende, su calidad.

Y es que no se equivocan JULIÁ IGUAL y MELIÁ MARTÍ al sostener que «[...] las cooperativas, hoy más que nunca, están llamadas a ser un elemento clave y dinamizador de un verdadero desarrollo social, económico y sostenible, ya que por sus especiales características permiten que éste sea más cohesionado social y territorialmente, algo a lo que una sociedad más justa y equitativa no puede renunciar»<sup>172</sup>.

Todo ello, no olvidemos, en su apuesta por el desarrollo sostenible y la cohesión social y territorial de la Comunidad, trasladando a la práctica los principios y valores cooperativos. Y en ese desafío, las sociedades cooperativas en general y las calificadas como de iniciativa social y/o de utilidad pública, en particular, vienen desempeñando un papel elemental, por tratar de satisfacer necesidades colectivas de toda índole en aquellos espacios que el Sector Público no ha podido cubrir o no ha cubierto como corresponde.

Contribuyendo, en definitiva, a la realización de finalidades públicas y de servicio a la sociedad.

---

172 (JULIÁ y MELIÁ, 2004: 56).

## A MODO DE CONCLUSIÓN

---

En el contexto actual en el que nos encontramos, en el que se pone en cuestión el funcionamiento y la validez del Estado del Bienestar, las administraciones y entidades del sector público necesitan, cada vez de una forma más acuciante, la colaboración, la integración y la participación activa en la gestión de los servicios públicos de todos los agentes económicos y sociales que tengan entre sus objetivos la atención a las demandas y necesidades sociales y asistenciales de los ciudadanos.

En este sentido, el proceso de reestructuración, reforma e innovación del sector público, para potenciar su competitividad, eficacia y eficiencia, ha apostado por una mayor y más real interacción con los ciudadanos quienes, al mismo tiempo, reclaman un rol cada vez más activo en la planificación, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas que tengan por objeto la prestación de servicios asistenciales a la sociedad.

El Movimiento Cooperativo en general, y cada una de las organizaciones que lo integran, basan su actuación en los valores de solidaridad, democracia, equidad, igualdad, autoayuda y auto-responsabilidad, ha destacado desde su origen por su contribución a la promoción del desarrollo y a la realización de los

finés de interés general, de tal forma y manera que, resulta incuestionable que todas aquellas sociedades cooperativas que integren en su objeto social fines prioritarios relacionados con la asistencia socio-sanitaria, la educación, la vivienda, la protección y la defensa del medio ambiente, el fomento de la economía social y la protección de la paz social y ciudadana, entre otros, gozan de una presunción de servicio al interés general.

Ello, por cuanto que la principal ventaja que representan las sociedades cooperativas como coadyuvantes de los poderes públicos en la gestión y prestación de los servicios públicos consiste en su régimen particular de propiedad y de distribución de ganancias, así como el carácter democrático que debe ostentar su gestión.

Características, todas ellas, que las diferencian de las estructuras de poder capitalistas y que justifican su intenso arraigo social, su tendencia a la creación de empleo estable y de calidad, su flexibilidad para adaptarse a los cambios y transformaciones, enfrentar crisis y, en definitiva, su capacidad para conformar una alternativa sólida al modelo capitalista que impulse un verdadero desarrollo sostenible.

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, merece ponerse de manifiesto cómo el derecho administrativo actual trata de introducir alternativas en el modelo de gestión pública, permitiendo la incorporación de prácticas más abiertas y accesibles, con una creciente implicación en ellas de la ciudadanía.

En otras palabras, una reformulación de la relación jurídico administrativa, en la que se fomente la

participación de una ciudadanía informada, dinámica y corresponsable para con la actividad de la Administración, en la que la prestación coparticipada de servicios públicos alcance un mayor protagonismo.

En este sentido, debe significarse la importancia de la colaboración del mundo cooperativo en la prestación de servicios públicos asistenciales y de interés general, como una alternativa y una oportunidad para concretar y materializar un nuevo rol de los ciudadanos en sus relaciones con los poderes públicos, como una ciudadanía cada vez más exigente a la hora de conocer, influir y formar parte de cuantas decisiones afectan al funcionamiento de unos servicios públicos a cuyo mantenimiento contribuyen con el pago de sus tributos.

De este modo, desde sus inicios, el Derecho cooperativo ha apelado a la necesidad de que las Administraciones Públicas respalden esta otra forma de hacer empresa, más solidaria y cercana y que, por ello, colaboren con él para el adecuado desempeño de sus funciones y la consecución, en definitiva, de su objetivo último: el fomento del bienestar común.

La colaboración del sector público con el movimiento cooperativo se presenta no sólo como la opción preferente para dar respuesta a las necesidades sociales no suficientemente cubiertas por el Estado, sino también como la forma más idónea para que los ciudadanos participen más y mejor en los asuntos públicos y para que los usuarios de los servicios públicos sean tomados en cuenta para su diseño, planificación y prestación, en pro de su accesibilidad, calidad e integridad.

El presente trabajo aborda y pone de manifiesto la evolución del derecho administrativo actual, en

particular, en relación con la actividad contractual de las Administraciones y Entidades del Sector Público, como medio de impulso y fomento del cooperativismo y la economía social y como oportunidad para garantizar la prestación de servicios públicos especializados e innovadores a los ciudadanos.

En este sentido, la gestión de ciertos servicios públicos a través de la adjudicación de contratos del sector público a sociedades cooperativas y entidades de la economía social se presenta no sólo como un reto y una oportunidad, sino como uno de los elementos clave en la consolidación de un sector público que tenga como meta la realización de los principios constitucionales de eficacia y eficiencia y, a su vez, la protección de los aspectos más sólidos del modelo productivo del sector en que se integra.

En todo este planteamiento, debe ponerse de manifiesto el valor y la importancia de la formación, información y transmisión del mensaje cooperativo, especialmente a las generaciones más jóvenes, lo que se ha convertido en una cuestión crucial, básica y determinante, a mi juicio, para la consolidación del Movimiento Cooperativo, lo que exige, más allá de la mera transmisión de información, la introducción del mensaje cooperativo en el sistema educativo.

En definitiva, y más allá de sus concretas y específicas implicaciones en y para el mundo cooperativo, lo cierto es que la educación es el principal instrumento del que disponen, o al menos deberían poder disponer, cualquier persona para formar y desarrollar su personalidad, un medio de madurez y de auto-realización.

Más aún en el seno del cooperativismo, por su naturaleza de organizaciones gestionadas y administra-

das por sus copropietarios, unidos en la búsqueda de una ayuda mutua que les permita satisfacer sus necesidades, al mismo tiempo que mejorar sus posibilidades de desarrollo individual y como colectivo.

Y es que...deberíamos tener siempre presente que la educación cooperativa ha destacado desde sus orígenes y en su esencia, por tratarse de una formación humanista, ideológica y basada en valores éticos tales como la mutualidad y la solidaridad, en la que se comparten un modo propio y peculiar de sentir, pensar, juzgar y actuar, especialmente solidario.

Para terminar, me adhiero a las palabras del Papa Francisco cuando afirma que respecto a la educación [...] no se puede improvisar. Debemos trabajar seriamente [...]. Todo educador está llamado a cambiar, en el sentido de saber (aprender) a comunicarse con los jóvenes que tiene delante [...]. Educar es un acto de amor, es dar vida. Y el amor es exigente, pide utilizar los mejores recursos, despertar la pasión y ponerse en camino con paciencia junto a los jóvenes [...]. Los jóvenes tienen necesidad de calidad en la enseñanza y, a la vez, de valores, nos los enunciados sino también testimoniados. La coherencia es un factor indispensable en la educación de los jóvenes [...]<sup>173</sup>.

---

173 Discurso del Papa Francisco dirigido a los participantes en la plenaria de la Congregación para la educación católica, 13 de febrero de 2014.



## BIBLIOGRAFÍA

---

- AGOUES MENDÍZABAL, C. (1996) *El Régimen Jurídico de la Planificación Territorial: conflictos competenciales y aspectos jurídicos*. HAEE-IVAP. Oñati.
- ALBERTI ROVIRA, E. (1988) «La planificación conjunta en el federalismo cooperativo», *Congreso de Derecho público de la Economía*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- ÁLVAREZ GENDÍN, S. (1944) «El régimen administrativo según Posada Herrera», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 13.
- ÁLVAREZ RICO, M. (1997) *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*, Dykinson, Madrid, 2ª ed.
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, J.F. (2012) «El futuro de la economía social». En: FAJARDO GARCÍA, Gemma, y SENENT VIDAL, M.J. *Economía social: identidad, desafíos y estrategias*. RULESCOOP, Valencia, pp. 405-412.
- ALZOLA Y MINONDO, P. (1979) *Historia de las Obras Públicas en España*, Ediciones Turner, Madrid.
- ANDER-EGG, E. (1978) *Introducción a la planificación*, Humanitas, Buenos Aires.
- ANDRÉS PÉREZ, M.R. (2018) «Los contratos reservados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre». Observatorio de Contratación Pública, <http://www.obcp.es/opiniones/los-contratos-reservados-en-la-ley-92017-del>

8-de-noviembre (última consulta 13 de mayo de 2021).

- ARASA MEDINA, C. (1999) *Desarrollo Económico. Teoría y Política*, Dykinson, Madrid.
- ARASA MEDINA, C. (1994) *Lecciones de política económica*, Dykinson, Madrid.
- ARCE Y FLÓREZ-VALDÉS, J. (1990) *Los principios generales del Derecho y su formulación constitucional*, Civitas, Madrid.
- ARCHIBUGI, F. (1970) «La planificación física y económica en el desarrollo nacional», *Ciudad y Territorio*, núm. 1.
- ARDANT (1974) *Teoría del Estado. Sobre la productividad del sector público*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid.
- ARGUDO PÉREZ, J.L. (2007). «Las cooperativas sin ánimo de lucro: ¿vuelta a los orígenes o respuesta a las nuevas necesidades sociales?». *Revista Vasca de Economía Social*, nº. 3, pp. 179-201.
- ARIÑO ORTÍZ, G. (2004) *Principios de Derecho público económico. Modelo de Estado. Gestión pública. Régimen económico*, Comares, Granada, 3ª ed.
- ARIÑO ORTÍZ, G.; GALLEGO ANABITARTE, A. (1974) «Presentación y Estudio introductorio», versión española de la obra de KAISER, J. H.: *Planificación, estudios jurídicos y económicos*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid.
- ÁRNAEZ ARCE, V. M. (2018) «La alternativa cooperativa en la prestación de servicios públicos sostenibles», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, Nº 52, pp. 123-135. doi: <http://dx.doi.org/10.18543/baidc-52-2018pp123-135>.
- ARNÁEZ ARCE, V. M. (2020) «El fomento del cooperativismo a través de la contratación pública sostenible». *REVESCO. Revista De Estudios Cooperativos*, Nº 133, p. 2-15.

- ARNÁEZ ARCE, V.M. (2012) «La compra pública innovadora. La Administración Pública como adquirente de bienes y servicios innovadores». *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º. 93, pp. 17-35.
- ARNÁEZ ARCE, V.M. (2014) «La participación ciudadana en la prestación de servicios públicos. El supuesto de las cooperativas de utilidad pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco». *REVESCO*, n.º. 116, pp. 7-32.
- ARNÁEZ ARCE, V.M. (2018) «El modelo cooperativo como alternativa sostenible para la gestión de los servicios públicos» en *Fomento del Cooperativismo como alternativa económica y social sostenible: una visión de México y España*, Dykinson, Madrid, pp. 109-120, ISBN: 978-84-9148-984-9.
- ATIENZA, M. (2001) *El sentido del Derecho*, Ariel, Barcelona.
- ATIENZA, M.; RUIZ MANERO, J. (1996) *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Ariel, Barcelona.
- ATXABAL RADA, A. (2018) «Los impuestos personales sobre el capital en las cooperativas y en sus socios en el País Vasco», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, núm. 52, pp. 137-166. doi: <http://dx.doi.org/10.18543/baidc-52-2018pp137-166>.
- ATXABAL RADA, A. y ARNÁEZ ARCE, V.M. (2013) «Las cooperativas de utilidad pública e iniciativa social. Aspectos administrativos y fiscales». *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, n.º. 47, pp. 199-228.
- B+I STRATEGY. (2009) *Marco Europeo Favorecedor de compras públicas: ventajas, inconvenientes y principales palancas de actuación*. B+I Strategy, Vitoria-Gasteiz.
- BAENA DEL ALCAZAR, M. (1966) *Régimen jurídico de la intervención en la economía*, Tecnos, Madrid.
- BAENA DEL ALCAZAR, M. (2000) *Curso de Ciencia de la Administración*, Vol. I, Tecnos, Madrid, 4ª ed.
- BALLESTER ROS, I. (1967) «El plan de desarrollo económico y social y su aplicación al ámbito local», *Revista de Estudios de la Vida local*.

- BALLESTER ROS, I. (1967) «La evolución de la población española, a escala provincial, durante el periodo 1960-1965», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 155.
- BALLESTER ROS, I. (1978) «Notas sobre la evolución y estructura del transporte en España y su incidencia en el desarrollo regional», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 198.
- BAÑO LEÓN, J.M. (1991) *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*, Civitas, Madrid.
- BASSOLS COMA, M. (1973) *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid.
- BASSOLS COMA, M. (1976) «Reflexiones sobre el nuevo título preliminar del Código Civil: planteamientos jurídico-administrativos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 11.
- BASSOLS COMA, M. (1981) «El medio ambiente y la ordenación del territorio», *Documentación Administrativa*, núm. 190.
- BASSOLS COMA, M. (1981) «La planificación económica», dirigido por GARRIDO FALLA, F.: *El modelo económico de la Constitución*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- BASSOLS COMA, M. (1982) «La reforma de la planificación económica en Francia», *Revista de Administración Pública*, núm. 98.
- BASSOLS COMA, M. (1985) «La planificación económica» en *Comentarios a las Leyes políticas*, Tomo X, Edersa, Madrid.
- BASSOLS COMA, M. (1988) *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 2ª ed.
- BASSOLS COMA, M. (1998) «La planificación de la actividad económica general», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo X, EDERSA, Madrid.
- BERMEJO VERA, J. (1977) *La publicación de las Normas Jurídicas*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid.

- BERMEJO VERA, J. (1995) *Constitución y Planificación hidrológica*, Civitas, Madrid.
- BERMEJO VERA, J.: FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1981/1982) «Actuaciones administrativas aisladas versus planificación: modelo urbanístico y protección del Patrimonio Histórico-Artístico», *Cuadernos Aragoneses de Economía*.
- BIDAGOR LASARTE, P. (1969) «La coyuntura actual del urbanismo en España», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 162.
- BLANCO DE TELLA (1975) El mito de la función coordinadora», en *Organización y Procedimiento administrativos. Estudios*, Montecorvo.
- BLANCO, P. (2018) «La doctrina social de los tribunales administrativos de recursos ante la contratación pública estratégica», *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° XVIII, P. 144.
- BOBBIO, N. (1990) *Contribución a la Teoría del Derecho*, Debate, Madrid, 2ª ed.
- BOCANEGRA SIERRA, R. (2001) *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid.
- BOQUERA OLIVER (1993) *Estudios sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 7ª ed.
- BORREL Y MACIÁ, J. (1946) *El intervencionismo del Estado en las actividades económicas*, Bosch, Barcelona.
- BOSCH, J. (2016) «Los criterios de desempate en la Ley de Contratos del Sector Público», en <https://lapartecontratante.blog/2019/02/26/los-criterios-de-desempate-en-la-lcsp-por-joan-bosch/> (última consulta 12 de mayo de 2021).
- BURZACO SAMPER, M. (2016) «Contrataciones públicas socialmente responsables: la necesidad de reconsiderar el potencial de la contratación pública en la consecución de objetivos sociales». *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 86, pp. 281-310.
- CAMERON, R. (2005) *Historia económica mundial*, Alianza, Madrid, 4ª ed.

- CAMPOS VENUTI, G. (1984) «Plan o Proyecto: una falsa alternativa», *Ciudad y Territorio*, núm. 59/60.
- CañADA ROYO, L. (1974) «Nociones de planificación sanitaria», *Documentación Administrativa*, núm. 157.
- CAPITAÔ, G. (2000) «Planificación y contractualización en el Derecho del ambiente», *Documentación Administrativa*, núm. 257/258.
- CARBONELL PORRAS, E. (1994) «Análisis histórico de la intervención pública en el transporte terrestre como punto de referencia de la actual ordenación del sector», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 263.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, A. (1988) «Las normas urbanísticas y los objetivos de la planificación territorial», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 107.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, A. (1992) *Instituciones de Derecho urbanístico*, Montecorvo, Madrid, 5ª ed.
- CARDELUS Y MÚÑOZ SECA, B. (1978) «La planificación ambiental», *Documentación Administrativa*, núm. 179.
- CARRASCO-MÚÑOZ DE VERA, C. (1974) «En torno al concepto de planificación física», *Ciudad y Territorio*, núm. 3.
- CARRETERO SÁNCHEZ, S. (1985) «La Ordenación del Territorio», *Actualidad Administrativa*, núm. 8.
- CARRO MARTÍNEZ, J.L. (1974) «Aproximación judicial al concepto de intervención económica», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 271.
- CARRO MARTÍNEZ, J.L.; GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (1978) «La potestad reglamentaria del Gobierno y la Constitución», *Revista de Administración Pública*, núm. 87.
- CASTILLO BLANCO, A. (1998) *La protección de la confianza en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona.
- CHUECA GOITIA, F. (1970) *Breve historia del urbanismo*, Alianza, Madrid, 2ª ed.
- CIRANO DE VELA, C.D. (2000) *Principio de legalidad e intervención económica*, Atelier, Barcelona.

- CIRCULAR 35/2018, DE 25 DE JULIO de la Dirección General de servicios, relaciones municipales y emergencias del Departamento de Administraciones Públicas y Relaciones Institucionales de la Diputación Foral de Bizkaia, por la que se difunde la “Guía práctica para la contratación administrativa: criterios e instrucciones para la incorporación de cláusulas sociales, medioambientales y relativas a otras políticas públicas», [https://web.bizkaia.eus/documents/2813479/2814476/Circular\\_y\\_Guia\\_ca.pdf/8e3a405e-d109-a15f-6f6b-1dc430cefb6c?t=1543422162300](https://web.bizkaia.eus/documents/2813479/2814476/Circular_y_Guia_ca.pdf/8e3a405e-d109-a15f-6f6b-1dc430cefb6c?t=1543422162300) (última consulta, 11 de mayo de 2021).
- CLAVERO ARÉVALO, F. (1952) «La doctrina de los principios generales del Derecho y las lagunas del ordenamiento administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 7.
- CLAVERO LATAILLADE, I.; ZAMORA RODRÍGUEZ, T. (1995) *Constitucionalismo Histórico de España*, Universitas, Madrid.
- CLEMENTE DE DIEGO Y GUTIERREZ, F. (1971) «Prólogo», del libro de DEL VECCHIO, G.: *Los principios generales del Derecho*, traducido por OSSORIO MORALES, Bosch, Barcelona, 3ª ed.
- COLÍN, L. (1975) *Modelos de planificación*, Pirámide, Madrid.
- COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA. Guía sobre contratación pública y competencia: [https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Guias\\_y\\_recomendaciones/GUIA\\_CONTRATACIÓN\\_v4.pdf](https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Guias_y_recomendaciones/GUIA_CONTRATACIÓN_v4.pdf) (Última consulta, 13 de mayo de 2021).
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL VASCO (2015) Comunidad Autónoma del País Vasco. Memoria socioeconómica 2015: <http://www.cesegab.com/Portals/0/Libros/MSE2015.pdf> (Última consulta, 13 de mayo de 2021).
- CORCUERA ATIENZA, J. (1988) «Participación de las Administraciones autonómicas y locales en la econo-

- mía», *Congreso de Derecho público en la economía*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, L. (1986) «Teoría general de los cometidos del poder público», *Revista de Administración Pública*, núm. 111.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (1968) «Sector público y planificación económica», *Revista de Administración Pública*, núm. 57.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2003) «Reflexiones sobre los presupuestos constitucionales y de Derecho comunitario europeo y los principios generales de Derecho público económico», *Estudios de Derecho público económico. Libro Homenaje al profesor Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2012) *Manual de Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 23ª ed.
- CRUCELEGUI GÁRATE, J.L. (2011) *Los efectos de los cárteles en la innovación y el bienestar social*. Conferencia impartida en el Encuentro «La defensa de la competencia como instrumento de modernización de las estructuras económicas», Santiago de Compostela, 5-7 de octubre de 2011.
- DE ÁNGEL YAGÜEZ, R. (1987) *Materiales para una aproximación al mundo del Derecho. Las Fuentes del Derecho*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- DE ASÍS ROIG, A.E. (1991) «La Ley como fuente del Derecho en la Constitución de 1978», *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid.
- DE ESTEBAN; J. (1998) *Las Constituciones de España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- DE LA CRUZ FERRER, J. (1986) «La elaboración y desarrollo de la Teoría de los principios generales del Derecho público francés», *Revista de Administración Pública*, núm. 111.

- DE LA CRUZ FERRER, J. (1992) *Apuntes de Derecho público. La intervención pública en la economía y en la empresa*, Dykinson, Madrid.
- DE LA CRUZ FERRER, J. (1992) *La intervención pública en la Economía y en la Empresa*, Dykinson, Madrid.
- DE LA CRUZ FERRER, J. (1988) «Sobre el control de la discrecionalidad en la potestad reglamentaria», *Revista de Administración Pública*, núm. 116.
- DE LA CUÉTARA, J. (1986) *Las potestades administrativas*, Tecnos, Madrid.
- DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L. (1989) *Curso de Derecho administrativo*, Madrid, Tomo I.
- DE OTTO, I. (1995) *Derecho constitucional. Sistema de Fuentes*, Ariel, Barcelona, 4ª ed.
- DE ROVIRA MOLA, A. (1973) «La programación financiera municipal y su coordinación con la planificación económica estatal», *Crónica del XVI Congreso Interamericano de Municipios*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid.
- DE TERÁN, F. (1971) «Situación actual del planeamiento urbano y sus antecedentes», *Ciudad y Territorio*, núm. 2.
- DE TERÁN, F. (1980) «Diez años de urbanismo en España», *Ciudad y Territorio*, núm. 1.
- DE TERÁN, F. (1999) *Historia del urbanismo en España III*, Cátedra, Madrid.
- DE UREÑA, J.M. (1975) «La vigilancia en la planificación. Una introducción al tema», *Ciudad y Territorio*, núm. 4.
- DE YNZENGA ACHA, B. (1979) «Entre el luego y el ahora. Reflexiones sobre el planeamiento urbano en el momento actual», *Ciudad y Territorio*, núm. 1.
- DEL VECCHIO, V. (1971) *Los principios generales del Derecho*, Bosch, Barcelona, 3ª ed.
- DELGADO BARRIO, F. (1991) «Reflexiones sobre el artículo 106.1 CE: el control jurisdiccional de la Administración y los principios generales del Derecho», *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid.

- DELGADO BARRIO, F. (1993) *EL control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid.
- DELGADO PIQUERAS, F. (1999) «Planificación hidrológica y planificación agraria. Consideraciones jurídicas», *Planificación hidrológica y política hidráulica (El libro blanco del agua)*, Civitas, Madrid.
- DIEZ NICOLÁS, J. (1971) *Tamaño, densidad y crecimiento de la población en España, 1900-1960*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- DÍEZ-PICAZO GULLÓN, L. (1979) «Constitución y fuentes del Derecho», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm.21.
- DIVAR GARTEIZ-AURRECOA, J. (2010) «Las cooperativas ante la crisis económica». *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, n.º. 44, pp. 263-283.
- DOMENECH PASCUAL, G. (2020) «La discutida legalidad de los umbrales de saciedad», Observatorio de Contratación Pública, [http://www.obcp.es/opiniones/umbrales-de-saciedad-y-principios-de-eficiencia-igualdad-y-libre-competencia-en-las#:~:text=\(i\)%20Un%20umbral%20de%20saciedad,de%200%25%20recibir%3%A1n%200%20puntos](http://www.obcp.es/opiniones/umbrales-de-saciedad-y-principios-de-eficiencia-igualdad-y-libre-competencia-en-las#:~:text=(i)%20Un%20umbral%20de%20saciedad,de%200%25%20recibir%3%A1n%200%20puntos), (última consulta, 13 de mayo de 2021).
- DOMENECH PASCUAL, L. (2002) *La invalidez de los reglamentos*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- DONGES, J.B. (1992) en *La transformación de una economía postsocialista. La experiencia en Alemania*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- DROMI, J.R. (1983) *Derecho administrativo económico*, Astresa, Buenos Aires.
- EMBED IRUJO, A. (1991) *La planificación hidrológica: régimen jurídico*, Tecnos, Madrid.
- EMBED IRUJO, A. (1999) «La planificación hidrológica en la actualidad. Consideraciones desde una perspectiva jurídica», *Planificación Hidrológica y política hidráulica (El libro blanco del agua)*, Civitas, Madrid.

- ENERIZ OLAECHEA, F.J. (1991) *La ordenación del Territorio en la legislación de Navarra*, Civitas-HAEE/IVAP, Oñati.
- EVERSLEY, D. (1973) *EL planificador en la sociedad. Rol cambiante de una profesión*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid.
- FANLO LORAS, A. (2001) *La gestión del agua en España: experiencias pasadas y retos futuros*, Universidad de La Rioja, Logroño.
- FERNÁNDEZ CAVADA, F. (1971) «Las normas provisionales de ordenación del territorio de los polos», *Ciudad y Territorio*, núm. 4.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, A. (1969) *Introducción a la Teoría de la Planificación*, Centro de Estudios Universitarios, Madrid.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, A. (1974) *Teoría de la planificación*, Universidad Complutense, Madrid.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, A.; PAREJO GÁMIR, A.; RODRÍGUEZ SÁIZ, L. (1999) *Política económica*, McGraw Hill, Madrid, 2ª ed.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1983) *La subvención: Concepto y Régimen jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (1971) «¿Desaparece el recurso contra reglamentos?», *Revista de Administración Pública*, núm. 65.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (1992) «Reflexiones en torno a la potestad reglamentaria del Gobierno», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34-II.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2001) *Manual de Derecho urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 16ª ed.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1986) *Las constituciones históricas españolas*, Civitas, Madrid, 4ª ed.
- FORSHOFF; E. (1967) *Sociedad industrial y Administración Pública*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid.

- FRIEDMAN, J. (2001) *Planificación en el ámbito público*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- GADEA SOLER, E., SACRISTÁN BERGIA, F., y VARGAS VASSE-  
ROT, C. (2009) *Régimen jurídico de la sociedad cooperativa del siglo XXI. Realidad actual y propuestas de reforma*. Dykinson S.L., Madrid.
- GALLASTEGI ORMAETXEA, I. (2016) «El modelo subvencional para el fomento del cooperativismo, a debate». Comunicación presentada en el XVI Congreso de Investigadores en Economía Social y Cooperativa “Economía Social: crecimiento económico y bienestar», organizado por CIRIEC-España y celebrado en Valencia los días 19-21 de octubre de 2016.
- GALLEGO ANABITARTE, A. (1971) *Ley y Reglamento en el Derecho público occidental*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- GALLEGO ANABITARTE, A.; DÍAZ LEMA, J.M.; MENÉNDEZ REXACH, A. (1986) *El Derecho de aguas en España*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.
- GALLEGO ANABITARTE, A.; MENÉNDEZ REXACH, A. (2001) *Acto y Procedimiento administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, A. (1996) *Prestaciones sociales, financiación administrativa y derechos de los ciudadanos*, McGraw Hill, Madrid.
- GARCÍA BELLIDO, J. (1983) «La herencia del pensamiento marxista y la ciudad. Un siglo después de Karl Marx (Introducción al Ciclo de conferencias sobre Marx)», *Ciudad y Territorio*, núm. 3-4.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1963) «Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 40.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1966) «Dictamen sobre la legalidad de las ordenanzas municipales sobre el uso del suelo y su eficacia», *Revista de Administración Pública*, núm. 50.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1974) «Actuación pública y privada en el Derecho urbanístico», *Revista Española de Derecho Administrativo*.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1984) «Principio de legalidad, Estado material de Derecho y Facultades interpretativas y constructivas de la Jurisprudencia en la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1986) *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Civitas, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1991) «Prólogo» de la obra de ENERIZ OLAECHEA, F.J.: *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, Civitas-HAEE/IVAP, Oñate.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2009) *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, Madrid, 6ª ed.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2011) *Curso de Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 15ª ed.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; PAREJO ALFONSO, L. (1981) *Lecciones de Derecho urbanístico*, Civitas, Madrid, 2ª ed.
- GARCÍA DELGADO, J.L. (1993) *España, Economía*, Espasa-Calpe, Madrid.
- GARCÍA DELGADO, J.L. (1995) *Lecciones de Economía española*, Civitas, Madrid, 2ª ed.
- GARCÍA DELGADO, J.L. (2011) *España, economía. Ante el siglo XXI*, Espasa-Calpe, Madrid, 10ª ed.
- GARCÍA MACHO, R. (2011) «La transparencia en el sector público». En: BLASCO ESTEVE, Avelino (Coord.). *El derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 249-260.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A. (1953) «Aspectos de la administración económica», *Revista de Administración Pública*, núm. 12.

- GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A. (1956) «El plan de transportes de Madrid», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 8.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A. (1971) *Tratado de Derecho administrativo*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 2ª ed., Tomo II, Vol. I.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A. (1991) *Los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 2ª ed.
- GARRIDO CUENCA, N. (1998) *El acto de Gobierno*, Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, Barcelona.
- GARRIDO FALLA, F. (1952) «Sobre el Derecho administrativo y sus ideas cardinales», *Revista de Administración Pública*, núm. 7.
- GARRIDO FALLA, F. (1974) *Problemática de los planes de desarrollo económico*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid.
- GARRIDO FALLA, F. (2010) *Tratado de Derecho administrativo*, Vol. I, Tecnos, Madrid, 15ª ed.
- GARRORENA MORALES, A. (1980) *El lugar de la ley en la Constitución Española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- GAY DE MONTELLÁ, R.; MASSÓ ESCOFET, C. (1956) *Tratado de la legislación de aguas públicas y privadas*, Bosch, Barcelona.
- GIMENO FELIÚ, J. M. (2015) «La reforma comunitaria en materia de contratos públicos y su incidencia en la legislación española. Una visión desde la perspectiva de la integridad». En: GIMENO FELIÚ, José María (Dir.). *Las nuevas directivas de contratación pública*. Aranzadi, Cizur Menor, pp. 37-106.
- GIMENO FELIÚ, J. M. (2016) «Un paso firme en la construcción de una contratación pública socialmente responsable mediante colaboración con entidades sin ánimo de lucro en prestaciones sociales y sanitarias». Observatorio de Contratación Pública, opiniones, n.º. 232, de 9 de febrero de 2016: <http://www.observatoriopublica.com>

- obcp.es/index.php/mod. opiniones/mem.detalle/id.232/relcategoria.208/relmenu.3/chk.faf01cea-691c17e6c632c328db10de0f (Última consulta, 25 de marzo de 2019).
- GIMENO FELIU, J.M. (2004) «Los procedimientos y criterios de adjudicación y la posibilidad de valorar aspectos sociales y medioambientales». En: Gimeno Feliú, J. M. (Coord.). *Contratación de las Administraciones Públicas: análisis práctico de la nueva normativa sobre contratación pública*. Barcelona: Atelier, pp. 65.
- GIMENO FELIÚ, J.M. (2021). «Los retos de futuro de la contratación pública: los ODS y la experiencia de la pandemia», en <http://www.obcp.es/opiniones/los-retos-de-futuro-de-la-contratacion-publica-los-ods-y-la-experiencia-de-la-pandemia> (última consulta, 1 de diciembre de 2021).
- GIRALDO NEIRA, O. (2003) *Identidad, valores y principios cooperativos. Análisis y significados de la Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional*. Cali.
- GLARIA, G.; RAMOS, A. (1979) «La planificación física», *Ciudad y Territorio*, núm. 4.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1993) *Derecho administrativo español*, EUNSA, Pamplona, 2ª ed.
- GORDILLO CAÑAS, A. (1990) *Ley, principios generales y Constitución: apuntes para una relectura, desde la Constitución, de la Teoría de las Fuentes del Derecho*, Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces, Madrid.
- GUASP, J. (1971) *Derecho*, Gráficas Hergón, Madrid.
- GUITIÁN DE LUCAS, J.M. (1968) «El presupuesto español: mecánica de su elaboración», *Documentación Administrativa*, núm. 123.
- HEREDERO HIGUERAS, M. (1968) «El plan de ordenación urbana», *Documentación Administrativa*, núm. 126.
- HOPPE, W. (1993) «Planificación», *Documentación Administrativa*, núm. 235/236.

- HUNTER, K.W. (1990) «Tendencia de la previsión y planificación administrativas en EEUU: una guía para la investigación futura», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 3.
- IGARTÚA SALAVERRIA, J. (1996) «Principios de legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 92.
- IPSEN, H. P. (1974) «Cuestiones sobre un derecho de la planificación económica», en la versión española de la obra de KAISER, J. H.: *Planificación. Estudios jurídicos y económicos*, dirigida por ARIÑO ORTÍZ y GALLEGO ANABITARTE, publicada por el Instituto de Estudios Administrativos, Madrid.
- JACQUENOD DE ZSÖGÖN, S. (2001) *Derecho ambiental. Preguntas y respuestas. Preguntas que un jurista se hace y respuestas que necesita conocer*, Dykinson, Madrid.
- JIMENEZ ASENSIO, R. (1993) *Introducción a una historia del Constitucionalismo Español*, Tirant lo blanch, Valencia.
- JIMENEZ BLANCO, A. (1994) «Servicio Público, interés general y monopolio; recientes aportaciones del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (1993-1994)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 84.
- JORDANA DE POZAS, L. (1949) «Ensayo de una Teoría de fomento en el Derecho administrativo», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48.
- JORDANA DE POZAS, L. (1951) «El problema de los fines de la actividad administrativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 4.
- JULIÁ IGUAL J.F. y MELIÁ MARTÍ, E. (2004) «El futuro del cooperativismo en una Europa en construcción». En: VVAA. *El futuro de las cooperativas en una Europa en crecimiento*. CIRIEC-España, Valencia, pp. 13-60.
- KAISER, J. H. (1974) «Reflexiones filosóficas sobre la planificación», en la versión española de su obra *Planificación. Estudios jurídicos y económicos*, dirigida por ARIÑO

- ORTÍZ y GALLEGO ANABITARTE, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid.
- KAISER, J. H. (1974) *Planificación. Estudios jurídicos y económicos*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid.
- KANT, E. (1997) traducción, realizada por GONZÁLEZ VICEN, de su obra *Introducción a la Teoría del Derecho*, Marcial Pons, Madrid.
- KELSEN, H. (1995) *Teoría general del Derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 5ª ed.
- LAMSDORFF-CALANGE, V. (1989) *Teoría del Derecho*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona.
- LARRODERA, E. (1972) «Evolución del planeamiento en España», *Ciudad y Territorio*, núm. 4.
- LEGUINA VILLA, J. (1966) «Legitimación, actos administrativos generales y reglamentos. El valor normativo de las disposiciones organizatorias», *Revista de Administración Pública*, núm. 49.
- LEGUINA VILLA, J. (1987) «Principios generales del Derecho y Constitución», *Revista de Administración Pública*, núm. 114.
- LESMES ZABALEGUI, S. (2016) *Análisis de las posibilidades prácticas en contratación social en diferentes Administraciones Públicas*. Conferencia impartida en el Congreso Internacional “Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente», Pamplona, 5 y 6 de octubre de 2016.
- LIZCANO ÁLVAREZ, J. (2014) *Transparencia y corrupción a nivel nacional e internacional. Situación y perspectivas*. Conferencia impartida en el acto de clausura del curso académico nº. 29 del Club de Encuentro Manuel Roseta, Valencia, 16 de junio de 2014.
- LLISET BORRELL, F. (1966) «Los planes de actuación municipal», *Documentación Administrativa*, núm. 107.
- LÓPEZ PELLICER, J.A. (2004) *Lecciones de Derecho administrativo*, Tomo I, DM, Madrid, 2ª ed.

- LÓPEZ RAMÓN, F. (1992) «Fundamentos de una ordenación del territorio sectorial», *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 14.
- LÓPEZ RODÓ, L. (1974) «Prólogo» de la versión española de la obra de KAISER, J.H.: *Planificación, estudios jurídicos y económicos*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid.
- LÓPEZ-CERÓN HOYOS, C. (1996) «Ciudades sostenibles: la planificación del suelo como medio para lograr la sostenibilidad urbana», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 16.
- LOSADA RODRÍGUEZ, R. (1984) «El plano de Amado Lázaro. Notas para una aproximación a los antecedentes del Ensanche bilbaíno», *Ciudad y Territorio*, núm. 61.
- MANS PUIGARNAU, J.M. (1979) *Los principios generales del Derecho*, Bosch, Barcelona.
- MANZANEDO, J.A.; HERNÁNDO, J.: GÓMEZ REINO, E. (1970) *Curso de Derecho administrativo económico*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid.
- MARCHIONI, M. (1989) *Planificación social y organización de la comunidad*, Editorial Popular, Madrid.
- MARTÍN DEL BURGO Y MARCHÁN, G. (1976) «La planificación: un reto, un mito, una utopía, una contrauto-pía, una realidad», *Revista de Administración Pública*, núm. 81.
- MARTÍN LÓPEZ, E. (1995) «La crisis del Estado del Bienestar», *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 9.
- MARTÍN MATEO, R. (1968) «Derecho urbanístico y realismo administrativo», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 7.
- MARTÍN MATEO, R. (1985) *Derecho público de la Economía*, Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces, Madrid.
- MARTÍN MATEO, R. (1999) «Planificación ambiental oceánica», *Gestión Ambiental*, núm. 1.
- MARTÍN MATEO, R. (1999) *Manual de Derecho administrativo*, Trivium, Madrid, 20ª ed.

- MARTÍN MATEO, R.; SOSA WAGNER, F. (1977) *Derecho administrativo económico*, Piramide, Madrid.
- MARTÍN REBOLLO, L. (1984) *El Derecho administrativo y las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos. Lección de apertura del Curso académico 1984-1985*, Universidad de Extremadura, Cáceres.
- MARTÍNEZ DÍEZ DE REVENGA, J.A. (1996) «El régimen jurídico de los planes de ordenación de los recursos naturales», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 16.
- MARTÍNEZ FONS, D. (2009) *Documento de trabajo 153/2009: Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública*. Fundación Alternativas, Madrid.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (1963) «Actos administrativos generales y reglamentos. Sobre la naturaleza de la convocatoria de oposiciones», *Revista de Administración Pública*, núm., 40.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (1969) «Aspectos del Derecho administrativo en la Revolución de 1868 (las regulaciones iniciales)», *Revista de Administración Pública*, núm. 9.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1963) «Actos administrativos generales y reglamentos. Sobre la naturaleza de la convocatoria de oposiciones», *Revista de Administración Pública*, núm. 40.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1966) «Antecedentes del concepto de plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX», *Revista de Administración Pública*, núm. 49.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1966) «Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 50.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1966) «Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 50.

- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1988) «Las nuevas perspectivas de la administración económica», *Revista de Administración Pública*, núm. 116.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1991) en *Derecho administrativo económico*, Vol. I, La Ley, Madrid.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1992) «Prólogo» del libro de SÁNCHEZ BLANCO, A.: *El sistema económico de la Constitución (participación institucional de las Autonomías territoriales y dinámica social en la economía)*, Civitas, Madrid.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1999) «La ordenación jurídico administrativa del sistema económico en los últimos cincuenta años», *Revista de Administración Pública*, núm. 150.
- MEDINA ARNÁIZ, T. (2011) «Las principales novedades en la normativa contractual del sector público». En: BELLO PAREDES, S.A. (Dir.). *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible*. La Ley, Madrid, pp. 119-163.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (1992) «Coordinación de la Ordenación del Territorio con las políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico», *Documentación Administrativa*, núm. 230/231.
- MORELL OCAÑA, L. (1971) «En torno a la proyección de las ciencias sobre el espacio», *Ciudad y territorio*, núm. 4.
- MORELL OCAÑA, L. (1974) «Observaciones sobre los principios de ordenación de la Administración sanitaria del Estado», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 1.
- MORELL OCAÑA, L. (1999) *Curso de Derecho administrativo*, Tomo I, Aranzadi, Pamplona, 4ª ed.
- MORENO MOLINA, J.A. (2015) «La lucha contra la corrupción en la contratación pública». *Contratación Administrativa Práctica*, nº. 135, p. 4.
- MOREY JUAN, A. (1998) *Lecciones de Derecho administrativo*, Fundación Universitaria San Pablo CEU, Valencia.

- MORILLAS JARILLO, M.J. (2008) *Las sociedades cooperativas*. Iustel, Madrid.
- MÚÑOZ AMATO, P. (1954) *Introducción a la Ciencia de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MÚÑOZ AMATO, P. (1963) *Introducción a la Administración Pública. Teoría general. Planificación. Presupuesto*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MÚÑOZ MACHADO, A. (1975) «Sobre el concepto de reglamento ejecutivo en el Derecho español», *Revista de Administración Pública*, núm. 77.
- MÚÑOZ MALUSCHKA, L.; TRUP, C. (1972) «Planificación integral y planificación física, enfrentadas a la realidad de la convivencia humana», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 175.
- MURO MARTÍNEZ, J.M.; RICH, E.E.; WILSON, C.H. (1981) *Historia económica de Europa*, Edersa.
- NADAL, J. (1984) *La población española (siglos XVI a XX)*, Ariel, Barcelona, 4ª ed.
- NIETO GARCÍA, A. (1991) «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales», *Estudios sobre la Constitución Española (Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría)*, Civitas, Madrid.
- OLER ROBERT, M. (2015) «Notas sobre la gobernanza en la contratación pública: el perfil del contratante como instrumento de transparencia». *Contratación Administrativa Práctica*, n.º. 135, pp. 46-54.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1998) «Prólogo» de la obra de GARRIDO CUENCA, N.: *El acto de Gobierno*, Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, Barcelona.
- ORTÍZ DE TENA, M.C. (1994) *Planificación Hidrológica*, Marcial Pons, Madrid.
- ORTÍZ DÍAZ, J. (1974) *Planificación estatal y planificación local*, Universidad de Málaga, Málaga.
- ORTÍZ DÍAZ, J. (1975) «Planificación estatal y planificación local», *Revista de Administración Pública*, núm. 77.

- PALAFIX, J. (1998) *Curso de Historia económica*, Tirant lo blanch, Valencia.
- PALLARÉS MORENO, M. (1966) «Las llamadas economía externas y los planes provinciales de obras y servicios», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 148.
- PALLEZ, G. (1967) «La estructura del presupuesto francés: la presentación funcional y sus problemas», *Documentación Administrativa*, núm. 114.
- PALOMAR DE MIGUEL, J. (2000) *Diccionario para juristas*, Tomo II, Editorial Porrúa, México.
- PALOMAR OLMEDA, A. (1999) «Los principios de la actividad administrativa y las relaciones entre las Administraciones», *Documentación Administrativa*, núm. 254/255.
- PALOMAR OLMEDA, A. (2010) «Simplificación administrativa». En: *La ordenación de las actividades de servicios: comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre*. QUADRASALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (Dir.). Aranzadi, Cizur Menor, pp. 338-345.
- PARADA VÁZQUEZ, R. (2012) *Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid – Barcelona, 19ª ed.
- PAREJO ALFONSO, L. (1974) «El planeamiento urbanístico como tarea comunitaria», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 40.
- PAREJO ALFONSO, L. (1979) *La Ordenación Urbanística, el periodo 1956 – 1975*, Montecorvo, Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L. (1983) *Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L. (1987) «La participación en el Estado social», *Actualidad Administrativa*, núm. 5.
- PAREJO ALFONSO, L. (1991) «Constitución y valores del ordenamiento», *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L. (1995) «Administración y función pública», *Documentación Administrativa*, núm. 243.

- PAREJO ALFONSO, L. (1995) *Eficacia y Administración. Tres estudios*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L.; JIMÉNEZ BLANCO, A.; ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1998) *Manual de Derecho administrativo*, vol. 1, Ariel, Barcelona, 5ª ed.
- PAREJO GÁMIR, A. (1993) *Curso de Política económica*, AC, Madrid, 2ª ed.
- PARRA BAÑO, J. (1984) «Política territorial y reconversión industrial: la coyuntura actual», *Estudios Territoriales*, núm. 2.
- PERALES MADUEÑO, F. (1976) «La reforma de la Ley del suelo», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 49.
- PÉREZ ROYO, J. (2008) *Las Fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 5ª ed.
- PERNAS GARCÍA, J. (2020). «La contratación circular: el papel de la compra pública en la realización de una economía circular y la utilización eficiente de los recursos», en <http://www.obcp.es/index.php/opiniones/la-contratacion-circular-el-papel-de-la-compra-publica-en-la-realizacion-de-una-economia> (última consulta, 1 de diciembre de 2021).
- PONSIOEN, J.A. (1959) «Social planning as an instrument of social policy», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 1.
- PRECEDO LEDO, A. (1989) «La transición urbana en España», *Análisis del desarrollo de la población española en el periodo 1970 a 1986*, Síntesis, Madrid.
- PUYOL, R. (1989) *Dinámica de la población española*, Síntesis, Madrid.
- QUINTANA PETRUS, J.M. (1989) *Derecho de aguas*, Bosch, Barcelona, 2ª ed.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. (2015) «Las nuevas directivas sobre contratación pública de 2014: aspectos clave y propuestas para su transformación en España». *Revista de Administración Pública*, N° 196, pp. 97-135.

- RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. (2016) *Los diversos modos de inclusión de aspectos ambientales en los contratos públicos*. Conferencia impartida en el Congreso Internacional «Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente», Pamplona, 5 y 6 de octubre de 2016.
- REBOLLO PUIG, M. (1991) «Juridicidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del Gobierno», *Revista de Administración Pública*, núm. 125.
- RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES NÚMERO 716/2019, DE 27 DE JUNIO en [http://www.obcp.es/sites/default/files/2019-09/documentos\\_Recurso\\_0625-2019\\_%28Res\\_716%29\\_27.06.2019\\_b321fb3c.pdf](http://www.obcp.es/sites/default/files/2019-09/documentos_Recurso_0625-2019_%28Res_716%29_27.06.2019_b321fb3c.pdf) (última consulta, el 13 de mayo de 2021).
- RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES NÚMERO 853/2019, de 18 de julio en [https://www.hacienda.gob.es/TA-CRC/Resoluciones/A%20C3%B1o%202019/Recurso%200614-2019%20MU%2048-2019%20\(Res%20853\)%2018-07-2019.pdf](https://www.hacienda.gob.es/TA-CRC/Resoluciones/A%20C3%B1o%202019/Recurso%200614-2019%20MU%2048-2019%20(Res%20853)%2018-07-2019.pdf) (última consulta, el 13 de mayo de 2021).
- RESOLUCIÓN NÚMERO 18/2014, de 11 de marzo de la Junta Consultiva de Contratación de Cataluña, [https://contractacio.gencat.cat/web/.content/contacte/tccsp/resolucions/2014/Resolucio-Num.-18\\_2014-d11-demarc-de-2014.pdf](https://contractacio.gencat.cat/web/.content/contacte/tccsp/resolucions/2014/Resolucio-Num.-18_2014-d11-demarc-de-2014.pdf) (última consulta el 11 de mayo de 2021).
- RIVERO, J. (1951) «Los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo francés contemporáneo», *Revista de Administración Pública*, núm. 6.
- RODRÍGUEZ BEAS, M. (2015) «La compra pública innovadora en la nueva Directiva de contratación pública». En: GIMENO FELIÚ, J.M. (Dir.). *Las nuevas Directivas de Contratación Pública*. Aranzadi, Cizur Menor, pp. 307-318.
- RODRÍGUEZ DURANTEZ, L. (1962) en «La planificación francesa», *Revista de Administración Pública*, núm. 38.

- RODRÍGUEZ OSUNA, J. (1983) «Proceso de urbanización y desarrollo económico en España», *Ciudad y Territorio*, núm. 1.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (1996) «El medio ambiente y la calidad de vida como objetivos constitucionales», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 16.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2016) «La dimensión social de la Administración». Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, 4 de marzo de 2016: <http://rodriguezarana.com/site/?p=2173> (Última consulta, 12 de mayo de 2021).
- RUBIO LLORENTE, F. (1983) «Rango de ley, Fuerza de ley, Valor de ley (sobre el problema del concepto de ley en la Constitución)», *Revista de Administración Pública*, núm. 100/102.
- RUBIO LLORENTE, F. (1986) «El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las Fuentes del Derecho», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16.
- SÁENZ DE BURUAGA, G. (1971) «Desarrollo regional, desarrollo de las regiones», *Ciudad y territorio*, núm. 2.
- SAÉNZ DE BURUAGA, G. (1980) «La Ordenación del Territorio en la crisis actual», *Ciudad y Territorio*, núm. 1.
- SALINAS, A. (1962) «La Administración Pública en función del desarrollo económico», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 3.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. (1950) «Planificación y régimen político», *Revista de Administración Pública*, núm. 3.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. (1968) *Historia del Constitucionalismo Español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 3ª ed.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. (1974) «Decisiones políticas de una planificación», en la versión española de la obra de KAISER, J.H.: *Planificación. Estudios jurídicos y económicos*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid.

- SÁNCHEZ GRAELLS, A. (2014) «El nuevo principio de competencia en la Directiva 2014/24: ¿un nuevo juego de presunciones?». *Observatorio de Contratación Pública*, 9 de junio de 2014: [http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.157/rel\\_categoria.208/reلمenu.3/chk.e5b-0c1989f6161015284e36d97736551](http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.157/rel_categoria.208/reلمenu.3/chk.e5b-0c1989f6161015284e36d97736551) (Última consulta, 21 de mayo de 2018).
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1992) «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *Documentación Administrativa*, núm. 230/231.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (1988) *Fundamentos de Derecho administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2009) *Principios de Derecho administrativo general*, Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces, Madrid, 4ª ed.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A.; PAREJO ALFONSO, L. (1992) *Derecho administrativo, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces, Madrid.
- SCHMIDT ABMANN, E. (1993) «La doctrina de las formas jurídicas de la actividad administrativa. Su significado en el sistema del Derecho administrativo y para el pensamiento administrativo actual», *Documentación administrativa*, núm. 235/236.
- SERRANO RODRÍGUEZ, A. (1986) «Crisis de planificación, crisis de personalidad, crisis ideológica o crisis social», *Ciudad y Territorio*, núm 1.
- SEVILLANO MARTÍN, A. (1966) «Planes, proyectos y expropiación forzosa», *Documentación Administrativa*, núm. 103.
- SIMÓN SEGURA, F. (1996) *Manual de Historia Económica Mundial y de España*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 3ª ed.
- SIMON, H.B. (1962) *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*, Aguilar, Madrid.

- SUAY RINCÓN, J. (1993) «La doctrina de los principios generales del Derecho y su contribución al desarrollo del Derecho administrativo», *Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Civitas, Madrid.
- TENORIO, F.G. (1983) «Administración versus Planificación», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 4.
- TIERNO GALVÁN, E. (1983) «Ciudad y materialismo histórico», *Ciudad y Territorio*, núm. 3-4.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (1977) *El marco político de la desamortización en España*, Ariel, Barcelona, 2ª ed.
- TORNOS MAS, J. (1983) «La relación entre la Ley y el Reglamento. Reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la Jurisprudencia Constitucional», *Revista de Administración Pública*, núm. 100/102.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. «Curbing Corruption in Public Procurement. A Practical Guide»: [https://issuu.com/transparenciainternacional/docs/2014\\_antikorruption\\_publicprocurement?e=249656/8718192](https://issuu.com/transparenciainternacional/docs/2014_antikorruption_publicprocurement?e=249656/8718192) (Última consulta, 9 de octubre 2019).
- VÁQUEZ DE PRADA, V. (1999) *Historia económica mundial*, EUNSA, Pamplona.
- VELOSO PUIG, E. (1966) «El Medio ambiente, fundamento racional de la planificación territorial», *Documentación Administrativa*, núm. 180.
- VELOSO PUIG, E. (1974) *La programación de viviendas como proceso lógico*, Ministerio de la Vivienda, Madrid.
- VICKERS G. (1969) «Ventajas de planificar el futuro», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 11.
- VIDAL BENITO, T. (1989) «La población rural en España. Cambios estructurales, 1960-1980», *Análisis del desarrollo de la población española en el periodo 1970 a 1986*, Síntesis, Madrid.
- VILA VALENTÍN, J.; CAPEL, H. (1970) *Campo y ciudad en la geografía española*, Salvat-Alianza. Madrid.

- VILLAR PALASÍ, J.L. (1953) *Administración y Planificación*, Cultura Hispánica, Madrid.
- VILLAR PALASÍ, J.L. (1964) *La intervención administrativa en la industria*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- VILLAR PALASÍ, J.L. (1975) *La interpretación y los apogemas jurídicos*, Tecnos, Madrid.
- VILLAR PALASÍ, J.L. (1977) *Apuntes de Derecho administrativo*, Villar Palasí, Madrid.
- VILLAR PALASÍ, J.L. (1999) *Principios de Derecho administrativo*, Universidad Complutense, Madrid, 4<sup>a</sup> ed.
- VIÑAS, A. (1985) «La función de planificación en la política exterior», *Documentación Administrativa*, núm. 205.





## GRACIAS POR CONFIAR EN NUESTRAS PUBLICACIONES

Al comprar este libro le damos la posibilidad de consultar gratuitamente la versión ebook.

### Cómo acceder al ebook:



- ☞ **Entre en nuestra página web**, sección Acceso ebook ([www.dykinson.com/acceso\\_ebook](http://www.dykinson.com/acceso_ebook))
- ☞ **Rellene el formulario** que encontrará insertando el código de acceso que le facilitamos a continuación así como los datos con los que quiere consultar el libro en el futuro (correo electrónico y contraseña de acceso).
- ☞ Si ya es **cliente registrado**, deberá introducir su **correo electrónico y contraseña habitual**.
- ☞ Una vez registrado, **acceda a la sección Mis e-books de su cuenta de cliente**, donde encontrará la versión electrónica de esta obra ya desbloqueada para su uso.
- ☞ Para consultar el libro en el futuro, ya sólo es necesario que se identifique en nuestra web con su correo electrónico y su contraseña, y que se dirija a la sección Mis ebooks de su cuenta de cliente.

### CÓDIGO DE ACCESO

Rasque para ver el código

Nota importante: Sólo está permitido el uso individual y privado de este código de acceso. Está prohibida la puesta a disposición de esta obra a una comunidad de usuarios.



**MANTÉNGASE INFORMADO  
DE LAS NUEVAS PUBLICACIONES**

**Suscríbese gratis  
al boletín informativo  
[www.dykinson.com](http://www.dykinson.com)**

**Y benefíciense de nuestras ofertas semanales**