

Estudio preliminar: Aplicación y efectos de la D.A. 48 de la LCSP

contrata**R**esponsable

Toma nota en contratación pública responsable



<http://www.contratacionpublicaresponsable.org>

Marco jurídico y doctrinal de la disposición adicional 48ª de la Ley de Contratos del Sector Público y su vinculación con la economía social y solidaria

1. La contratación pública como instrumento de política social

La contratación pública ha dejado de concebirse exclusivamente como un mecanismo técnico de adquisición de bienes y servicios por parte de las administraciones públicas para **convertirse en un instrumento estratégico de intervención pública con capacidad de incidir en objetivos económicos, sociales y territoriales**. Esta evolución responde tanto a la normativa europea como a la progresiva incorporación de criterios sociales, ambientales y éticos en los procedimientos de contratación.

En este contexto, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), introduce diversas herramientas orientadas a una contratación pública socialmente responsable, entre las que destacan las cláusulas sociales, los criterios de adjudicación cualitativos y, de manera específica, la figura de los contratos reservados.

La Disposición Adicional 48ª de la LCSP (en adelante, DA-48) se inscribe plenamente en esta lógica, al habilitar la reserva de determinados contratos de servicios a favor de entidades de economía social, configurándose como una excepción legalmente prevista al principio general de libre competencia.

2. Fundamento normativo europeo de la DA-48

La DA-48 encuentra su fundamento directo en el artículo 77 de la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública, que autoriza expresamente a los Estados miembros a reservar contratos de servicios sociales, culturales y sanitarios a organizaciones que cumplan determinadas condiciones relativas a su finalidad social, estructura organizativa y gestión de beneficios¹.

La normativa europea parte del reconocimiento de que ciertos servicios de interés general presentan características específicas —proximidad, continuidad, relación con colectivos vulnerables— que justifican un tratamiento diferenciado en los procedimientos de contratación. En este sentido, el Derecho de la Unión admite que la contratación pública pueda utilizarse como instrumento de política social, siempre que se respeten los principios de transparencia, publicidad y proporcionalidad.

La transposición española de este precepto europeo se materializa en la DA-48 LCSP, que reproduce sustancialmente los límites materiales, subjetivos y temporales establecidos por la Directiva, situando a España en una posición intermedia dentro del panorama comparado europeo.

3. Fundamento normativo europeo de la DA-48

3.1. Ámbito objetivo de aplicación

La DA-48 limita la posibilidad de reserva a contratos de servicios de carácter social, cultural y sanitario, definidos a través de los códigos CPV incluidos en el Anexo IV de la LCSP². Quedan excluidos, por tanto, los contratos de obras, suministros y aquellos servicios que no encajen en dicha clasificación. Esta delimitación objetiva responde a la voluntad del legislador de circunscribir la reserva a ámbitos donde el valor social añadido y la calidad relacional del servicio resultan especialmente relevantes.

3.2. Requisitos subjetivos: entidades beneficiarias

La reserva se dirige a entidades que pueden encuadrarse en el ámbito de la economía social, tales como cooperativas, sociedades laborales, asociaciones, fundaciones, empresas de inserción, centros especiales de empleo de iniciativa social y otras entidades sin ánimo de lucro o con ánimo limitado³.

Estas entidades deben cumplir, además, una serie de condiciones materiales:

- que su objetivo sea la realización de una misión de servicio público vinculada al objeto del contrato;
- que los beneficios se reinviertan mayoritariamente en la consecución de fines sociales;
- y que su estructura organizativa se base en principios de participación o gobernanza democrática.

3.3. Duración máxima y límites temporales

Uno de los elementos más característicos de la DA-48 es la limitación de la duración contractual a un máximo de tres años, así como la imposibilidad de que una misma entidad resulte adjudicataria del mismo contrato reservado si ya lo ha sido en los tres años anteriores⁴.

Este límite temporal pretende evitar situaciones de cierre de mercado y garantizar una rotación razonable, aunque ha sido objeto de crítica doctrinal por su impacto en la estabilidad de los servicios y de las propias entidades adjudicatarias.

3.4. Carácter potestativo de la reserva

A diferencia de otros supuestos de reserva previstos en la LCSP (como los regulados en la Disposición Adicional 4^a), la DA-48 establece una facultad discrecional para los poderes adjudicadores, que “podrán” reservar contratos, pero no están obligados a hacerlo.

Este carácter potestativo explica, en gran medida, la aplicación desigual de la DA-48 en el territorio español, dependiendo de la voluntad política, la cultura administrativa y la capacidad técnica de cada administración.

4. Doctrina jurídica y debates interpretativos

La doctrina especializada coincide mayoritariamente en considerar la DA-48 como una figura plenamente conforme con los principios de la contratación pública, al tratarse de una excepción expresamente prevista por la ley y amparada por el Derecho de la Unión⁵.

No obstante, se han identificado diversos debates interpretativos:

- la delimitación exacta del concepto de “entidad de economía social”;
- la compatibilidad de la reserva con la subcontratación;
- el riesgo de utilización inadecuada de la figura para eludir procedimientos abiertos;
- y la suficiencia de los mecanismos de control del cumplimiento de la finalidad social.

Los tribunales administrativos de recursos contractuales han venido avalando la legalidad de los contratos reservados, siempre que se respeten estrictamente los requisitos legales y se motive adecuadamente la decisión de reservar⁶.

5. Economía social y solidaria: reconocimiento jurídico y principios

La economía social y solidaria (ESS) encuentra reconocimiento normativo en España a través de la Ley 5/2011, de Economía Social, que define este ámbito como el conjunto de actividades económicas y empresariales que, en el ámbito privado, persiguen el interés general económico o social, o ambos, de acuerdo con principios como la primacía de las personas, la gestión democrática y la reinversión de beneficios⁷.

La ESS no constituye únicamente una categoría jurídica, sino un modelo económico alternativo o complementario al capitalista tradicional y basado en un conjunto de principios y valores definidos en la Carta de Principios de la Economía Solidaria: trabajo digno, equidad, cooperación, compromiso con el entorno, sostenibilidad ecológica y reparto justo de la riqueza.

6. La DA-48 como instrumento de impulso de la economía social y solidaria

Desde una perspectiva de política pública, la DA-48 puede interpretarse como un mecanismo de fomento indirecto de la economía social y solidaria, al facilitar el acceso de estas entidades al mercado de la contratación pública.

A diferencia de las subvenciones, la reserva contractual:

- no implica una ayuda directa,
- exige la prestación efectiva de un servicio,
- y refuerza la profesionalización y sostenibilidad económica de las entidades de ESS.

En sectores como los servicios sociales, la cultura comunitaria o la atención sociosanitaria, la contratación reservada permite reconocer el valor añadido de modelos empresariales basados en la proximidad, la estabilidad del empleo y la participación.

7. Impacto estructural de la Disposición Adicional 48ª sobre la economía social y solidaria

7.1. La contratación pública reservada como mecanismo de impacto estructural

La Disposición Adicional 48ª de la LCSP no debe analizarse únicamente desde una lógica procedimental, sino como un instrumento con capacidad de generar efectos estructurales sobre el tejido económico y social. A diferencia de otras herramientas de fomento —como las subvenciones o ayudas puntuales— la contratación pública reservada implica una relación económica continuada, basada en la prestación efectiva de servicios y sujeta a estándares de calidad, control y evaluación.

Desde esta perspectiva, la DA-48 tiene potencial para incidir en la estructura y funcionamiento de las empresas de economía social y solidaria, así como en la configuración del mercado de provisión de servicios sociales, culturales y sanitarios.

No obstante, dicho impacto no es automático ni homogéneo, sino condicionado por factores normativos, administrativos y organizativos que determinan el alcance real de la medida.

7.2. Impacto económico y financiero sobre las entidades de ESS

Uno de los principales efectos atribuibles a la aplicación de la DA-48 es la mejora del acceso de las entidades de ESS al mercado público, tradicionalmente dominado por grandes operadores mercantiles.

La posibilidad de concurrir a procedimientos reservados:

- reduce la presión competitiva basada exclusivamente en el precio;
- disminuye las barreras de entrada asociadas a economías de escala;
- y permite a las entidades de ESS competir en condiciones más alineadas con su naturaleza jurídica y social.

Desde un punto de vista financiero, los contratos reservados pueden:

- aportar ingresos relativamente estables y previsibles;
- facilitar la planificación a medio plazo;
- y reforzar la solvencia económica de entidades que, en muchos casos, operan con márgenes reducidos.

Sin embargo, la limitación temporal de los contratos (máximo tres años) introduce un elemento de incertidumbre estructural, que puede dificultar inversiones a largo plazo, la consolidación de plantillas o el desarrollo de proyectos estratégicos. Parte de la doctrina subraya que esta temporalidad, si no se compensa con mecanismos de continuidad o planificación pública, puede reducir el impacto positivo esperado.

7.3. Impacto laboral: empleo, calidad y estabilidad

El impacto laboral constituye uno de los ámbitos donde la DA-48 presenta un mayor potencial transformador, especialmente en relación con los principios de la economía social y solidaria.

Las entidades de ESS suelen caracterizarse por:

- una mayor estabilidad del empleo;
- un uso más limitado de la temporalidad extrema;
- y una vinculación más estrecha entre trabajadores, usuarios y territorio.

La adjudicación de contratos reservados puede traducirse en:

- mantenimiento o creación de empleo local;
- mejora de las condiciones laborales;
- integración sociolaboral de colectivos en situación de vulnerabilidad;
- y fortalecimiento del empleo de proximidad en sectores intensivos en cuidados.

No obstante, la presión derivada del cumplimiento de pliegos administrativos, ratios de coste y exigencias de ejecución puede generar tensiones internas, especialmente cuando el diseño del contrato no incorpora criterios de proporcionalidad adaptados a la realidad de las entidades de ESS.

En este sentido, el impacto laboral positivo depende en gran medida del diseño concreto de los pliegos, de la adecuación de los presupuestos base de licitación y de la coherencia entre los objetivos sociales declarados y las condiciones económicas reales del contrato.

7.4. Impacto organizativo: profesionalización y capacidades internas

Otro efecto relevante de la DA-48 es su influencia en los procesos de profesionalización y fortalecimiento organizativo de las entidades de economía social y solidaria.

La participación en contratación pública exige:

- capacidades administrativas y jurídicas;
- sistemas de control económico y de calidad;
- y una mayor formalización de procesos internos.

En muchos casos, la concurrencia a contratos reservados actúa como un estímulo para la mejora de la gestión, la transparencia y la rendición de cuentas. Esto puede contribuir a reforzar la legitimidad social y la sostenibilidad a largo plazo de las entidades.

Sin embargo, la doctrina también advierte del riesgo de que estas exigencias administrativas:

- desplacen recursos humanos hacia tareas burocráticas;
- tensionen los modelos de gobernanza democrática;
- o generen dependencia de consultores externos, alejando la gestión del núcleo participativo de la entidad.

Por tanto, el impacto organizativo puede ser ambivalente: positivo en términos de capacidad y estructura, pero problemático si no se acompaña de apoyos específicos y simplificación administrativa.

7.5. Impacto territorial y comunitario

Desde una perspectiva territorial, la DA-48 puede contribuir al arraigo local de la actividad económica, favoreciendo modelos de provisión de servicios vinculados al entorno y a las necesidades específicas de la comunidad.

Las entidades de ESS suelen operar con una fuerte implantación territorial, lo que permite:

- mayor conocimiento del contexto social;
- relaciones de confianza con usuarios y administraciones locales;
- y una prestación de servicios más personalizada y continuada.

En este sentido, la contratación reservada puede reforzar:

- la cohesión social;
- la economía local;
- y la resiliencia de los sistemas de servicios públicos, especialmente en ámbitos rurales o periféricos.

No obstante, la aplicación desigual de la DA-48 entre territorios genera un impacto asimétrico, reproduciendo diferencias entre comunidades autónomas y entidades locales con mayor o menor compromiso con la economía social.

7.6. Límites, riesgos y efectos no deseados

La literatura doctrinal identifica una serie de riesgos que pueden limitar el impacto estructural de la DA-48: Dependencia excesiva de la contratación pública, que comprometa la autonomía estratégica de las entidades.

- Mercantilización de la economía social, cuando la lógica competitiva y contractual se impone sobre los principios solidarios.
- Captura de la figura por entidades formalmente elegibles pero alejadas del espíritu de la ESS.
- Falta de evaluación del impacto social, reduciendo la reserva a un mero mecanismo procedimental sin seguimiento real de resultados.

Estos riesgos refuerzan la idea de que la DA-48 no debe entenderse como una solución aislada, sino como parte de un ecosistema de políticas públicas coherentes de apoyo a la economía social y solidaria.

7.7. Condiciones para maximizar el impacto positivo

Desde una perspectiva propositiva, la doctrina coincide en que el impacto estructural de la DA-48 puede maximizarse si concurren determinadas condiciones:

- planificación estratégica de la contratación pública social;
- diseño de contratos adaptados a la escala de las entidades de ESS (lotes, solvencia proporcional);
- acompañamiento técnico y formativo;
- evaluación sistemática del impacto social, laboral y territorial;
- y coordinación con otras políticas públicas de fomento de la economía social.

Solo en este marco la DA-48 puede desplegar plenamente su potencial como palanca de transformación del modelo económico y de provisión de servicios públicos.

7.8. Síntesis del impacto estructural

En conclusión, la Disposición Adicional 48ª de la LCSP posee una capacidad real de impacto estructural sobre la economía social y solidaria, especialmente en términos de acceso al mercado público, empleo, arraigo territorial y calidad del servicio.

No obstante, su efectividad depende de una aplicación consciente de sus límites, de un diseño contractual adecuado y de su integración en una estrategia más amplia de contratación pública responsable. De lo contrario, existe el riesgo de que su impacto quede reducido a experiencias puntuales o simbólicas, sin alterar de forma significativa las dinámicas del mercado ni fortalecer el modelo de economía social y solidaria.

8. Conclusión del marco jurídico-doctrinal

La Disposición Adicional 48ª de la LCSP constituye un puente normativo entre la contratación pública y la economía social y solidaria, alineado con el Derecho de la Unión Europea y con las tendencias contemporáneas de contratación pública responsable.

Su eficacia como instrumento de impulso de la ESS depende, no obstante, de una aplicación coherente, evaluable y estratégicamente orientada, que permita compatibilizar la eficiencia administrativa con la promoción de un modelo económico más inclusivo, democrático y sostenible.

Notas al pie

1. Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 77.
2. Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, Anexo IV.
3. *Ibíd.*, Disposición Adicional 48ª.
4. *Ibíd.*
5. Observatorio de Contratación Pública, La reserva de contratos en la LCSP.
6. Tribunal Central de Recursos Contractuales, resoluciones sobre contratos reservados.
7. Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.
8. CIRIEC-España, Economía social y contratación pública.

ANEXO: Sistema de indicadores empíricos para evaluar el impacto de la DA-48 LCSP en la ESS

1. Indicadores de aplicación y uso de la DA-48 (nivel institucional)

Estos indicadores permiten medir hasta qué punto las administraciones públicas utilizan efectivamente la DA-48.

1.1. Intensidad de uso

- Número absoluto de contratos reservados DA-48 por año.
- Porcentaje de contratos DA-48 sobre el total de contratos de servicios sociales, culturales y sanitarios.
- Importe total adjudicado mediante DA-48 (€).
- Importe medio por contrato reservado (€).

Fuente: Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP).

1.2. Distribución territorial

- Número de contratos DA-48 por CCAA / provincia / entidad local.
- Importe adjudicado DA-48 por territorio.
- Índice de concentración territorial (porcentaje del total adjudicado en las 3 CCAA con mayor uso).

1.3. Tipología de contratos

- Distribución por tipo de servicio (social, cultural, sanitario).
- Distribución por CPV.
- Duración media de los contratos DA-48 (meses).
- Porcentaje de contratos con duración máxima (≈ 3 años).

2. Indicadores de acceso al mercado público (nivel empresa)

Miden si la DA-48 facilita realmente la entrada o permanencia de las entidades de ESS en la contratación pública.

2.1. Participación y adjudicación

- Número medio de licitadores por contrato DA-48.
- Tasa de adjudicación a ESS (% contratos DA-48 adjudicados a cooperativas, sociedades laborales, asociaciones, etc.).
- Número de entidades de ESS adjudicatarias únicas (diversidad de beneficiarios).

2.2. Dependencia contractual

- Porcentaje de facturación de la entidad procedente de contratos DA-48.
- Número de contratos públicos simultáneos por entidad.
- Existencia de diversificación de clientes (sí/no).

3. Indicadores económicos y financieros

- Evalúan el impacto de la DA-48 en la sostenibilidad económica de las entidades de ESS.
- Variación de ingresos antes y después del contrato DA-48.
- Estabilidad presupuestaria percibida (escala Likert en entrevistas).
- Capacidad de inversión asociada al contrato (sí/no; tipo de inversión).
- Margen económico del contrato (cuando la información esté disponible).

4. Indicadores laborales y sociales

Este bloque es clave para vincular empíricamente la DA-48 con los objetivos de la economía social y solidaria.

4.1. Empleo

- Número de empleos mantenidos o creados gracias al contrato.
- Porcentaje de contratos indefinidos sobre el total de la plantilla.
- Tasa de rotación laboral antes/después del contrato.

4.2. Inclusión social

- Número de personas en riesgo de exclusión empleadas.
- Porcentaje de plantilla perteneciente a colectivos vulnerables.
- Existencia de itinerarios de inserción sociolaboral (sí/no).

5. Indicadores organizativos y de gobernanza

Miden el impacto interno de la contratación reservada sobre la estructura y el funcionamiento de las entidades.

- Incremento de personal administrativo o técnico.
- Existencia de nuevos sistemas de control, calidad o evaluación.
- Percepción de carga administrativa (escala Likert).
- Impacto en la gobernanza democrática (percepción de refuerzo / debilitamiento).

6. Indicadores de impacto territorial y comunitario

Permiten evaluar la DA-48 como herramienta de desarrollo local y cohesión territorial.

- Ámbito territorial de actuación del contrato (local/comarcal/autonómico).
- Grado de arraigo territorial de la entidad (años de implantación).
- Existencia de colaboración con redes locales (ayuntamientos, asociaciones).
- Percepción de mejora del servicio en la comunidad.

7. Indicadores de calidad del servicio y resultados sociales

Aunque más difíciles de obtener, son esenciales para evitar una visión meramente procedimental.

- Grado de cumplimiento del contrato (sin penalizaciones / con incidencias).
- Evaluación de satisfacción (si existe).
- Continuidad del servicio tras finalización del contrato.
- Existencia de indicadores sociales en los pliegos (sí/no).

8. Indicadores de riesgos y efectos no deseados

Estos indicadores permiten analizar críticamente los límites de la DA-48.

- Número de recursos o impugnaciones relacionados con contratos DA-48.
- Subcontratación significativa (% del contrato subcontratado).
- Percepción de mercantilización del proyecto social.
- Adecuación del presupuesto base de licitación (sí/no).

contrata**R**esponsable

Toma nota en contratación pública responsable



<http://www.contratacionpublicaresponsable.org>