

# INFORME ESPECIAL DE SUPERVISIÓN RELATIVO A LA CONTRATACIÓN ESTRATÉGICA EN EL 2020.

## CONTRATOS RESERVADOS Y CRITERIOS MEDIOAMBIENTALES, SOCIALES Y DE INNOVACIÓN.

MARZO - 2022

The logo for OIReScon features the text 'OIReScon' in a sans-serif font. The 'e' is stylized with a blue and red square. The logo is contained within a white rectangular box.

OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y  
SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN

## LA CONTRATACIÓN ESTRATÉGICA. CONTRATOS RESERVADOS Y CRITERIOS MEDIOAMBIENTALES, SOCIALES Y DE INNOVACIÓN.

### INDICE

---

I. Introducción .....	4
II. Los contratos reservados.....	5
1. Introducción.....	5
2. Metodología.....	8
A. Análisis de los Acuerdos de fijación de porcentajes de reserva y su cumplimiento.....	8
B. Supervisión de los contratos tramitados al amparo de la DA 4ª LCSP y sus importes.....	12
C. Cumplimiento del requisito formal de referencia a la DA 4ª en el anuncio de licitación .....	13
D. Volumen de contratos tramitados al amparo de la DA 4ª que exigen de garantía definitiva.....	13
3. Porcentajes de reserva aprobados por acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades autónomas .....	13
A. Porcentaje de reserva aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros	13
B. Porcentajes de reserva aprobados por el órgano competente en el ámbito de las comunidades autónomas.....	14
4. Cumplimiento de los porcentajes de reserva.....	22
A. Supervisión de los datos relativos a las plataformas de contratación integradas en PLACSP .....	22
B. Supervisión de los datos relativos a las plataformas de contratación autonómicas agregadas, pero no integradas en PLASCP.....	29
C. Aplicación de los porcentajes de reserva.....	34
D. Resumen de la información analizada.....	37
5. Supervisión del cumplimiento de la referencia a la Disposición adicional cuarta en el anuncio de licitación.....	38
A. Supervisión de los datos extraídos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) .....	38
B. Supervisión de los datos extraídos de las plataformas de contratación autonómicas agregadas, pero no integradas en PLASCP.....	40
C. Resumen de la información analizada .....	42
6. Supervisión de la regla general de exención de exigencia de garantía definitiva.....	42

A.	Supervisión de los datos extraídos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) .....	42
B.	Supervisión de los datos extraídos de las plataformas de contratación autonómicas agregadas, pero no integradas en PLASCP .....	44
C.	Resumen de la información analizada. ....	45
7.	Conclusiones.....	46
8.	Recomendaciones.....	47
III.	Criterios medioambientales, sociales y de innovación.....	51
1.	Introducción.....	51
2.	Metodología.....	53
3.	Consideraciones previas .....	54
A.	Vinculación de los criterios medioambientales, sociales o de otro orden, al objeto del contrato y grado de concreción de los mismos, especialmente en los criterios sociales y éticos.....	54
B.	Carácter discriminatorio de los criterios medioambientales, sociales, éticos u de otro orden como condiciones especiales de ejecución.....	56
C.	Las previsiones y exigencias legales como condiciones especiales de ejecución.....	57
4.	Resultados de la supervisión.....	59
A.	El uso de los criterios sociales, medioambientales y de innovación en las condiciones de admisión .....	59
B.	El uso de los criterios sociales, medioambientales, y de innovación en los criterios de adjudicación.....	61
C.	El uso de los criterios sociales, medioambientales y de innovación en las condiciones especiales de ejecución. ....	64
D.	El uso de los criterios éticos.....	68
5.	Conclusiones.....	71
6.	Recomendaciones.....	72

## I. INTRODUCCIÓN

Las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE son parte del actual panorama legislativo, marcado por la denominada «Estrategia Europa 2020», dentro de la cual, la contratación pública desempeña un papel clave, configurándose como uno de los instrumentos basados en el mercado interior que deben ser utilizados para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso con mayor racionalidad económica de los fondos públicos. Esta sostenibilidad debe ser entendida en su doble vertiente social y medioambiental.

En este sentido, las tres directivas promueven la llamada “contratación pública estratégica”, que impulsa la utilización del poder de compra pública para favorecer la consecución de objetivos propios de otras políticas públicas como son los sociales y laborales, medioambientales, de apoyo a la PYMEs, la innovación y el desarrollo o la defensa de la competencia, y todo ello debido a su carácter transversal y el gran volumen de recursos que moviliza y la importante repercusión de la contratación pública en el PIB, tanto a nivel nacional como europeo. La “contratación pública estratégica” se constituye como una nueva forma de llevar a cabo la compra pública, más allá de la función tradicional de la contratación de dar satisfacción a las necesidades de bienes y servicios del sector público, poniendo el poder de la compra pública al servicio de otras políticas consideradas estratégicas.

La Comisión ha publicado el 20 de mayo la [Comunicación COM \(2021\) 245 final](#), referida a su informe *“Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior”*. En el Informe se concluye que *“resulta fundamental aplicar de manera más estricta las consideraciones de la contratación pública estratégica a fin de contribuir a una recuperación integradora, promover una transición justa y fortalecer la resiliencia socioeconómica, en consonancia con el Pacto Verde Europeo como nueva estrategia de crecimiento para la UE.”* De igual forma, merece mención la Comunicación de la Comisión, *“Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación”* (2021/C 267/01), que puede proporcionar información y referencias en los criterios de adjudicación de carácter innovador.

En nuestro país, la “contratación estratégica” se traslada a nuestro ordenamiento jurídico mediante la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014](#)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En particular, cabe señalar, aunque anterior a la LCSP, [la Orden PRE/116/2008, de 21 de enero, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social](#) y la [Orden PCI/566/2019, de 21 de](#)

En este sentido, destaca, por un lado, la obligación de considerar los criterios medioambientales, sociales o de innovación en la configuración de las licitaciones, como condiciones especiales de ejecución (artículo 202 de la LCSP) sin olvidar su aplicación y uso como condiciones de admisión o criterios de adjudicación. Por otro lado, es, sin lugar a dudas, un reflejo de la contratación estratégica los contratos reservados reglados en la DA 4ª de la LCSP.

Por ello, la supervisión de la “contratación estratégica” realizada en este informe especial por esta Oficina se asienta en dichos extremos.

La revisión con mayor o menor profundidad de la perspectiva estratégica de la contratación pública ha formado ya parte de los Informes Anuales de Supervisión, singularmente del IAS 2020. No obstante, y como ya se ha señalado en los párrafos anteriores, siendo conscientes de la importancia que la normativa comunitaria y la propia legislación española han querido dar a estos aspectos, en la elaboración del IAS 2021 se decidió no incorporar este análisis, con el objetivo de dedicarle un espacio singular que permitiera una mayor profundización y una nueva orientación de la revisión. Es por ello que se acometió una tarea de supervisión de la contratación estratégica de mayor calado, que se ha traducido en el presente Informe Especial.

En conclusión, el presente informe se ha elaborado de acuerdo con los objetivos anteriormente expuestos y, con arreglo al artículo 332.1 de la LCSP, ha sido aprobado por el pleno del órgano colegiado el día 1 de marzo de 2022.

## II. LOS CONTRATOS RESERVADOS

### 1. Introducción

La [Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE](#) mantiene la reserva de mercado, incorporada por ésta, 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.

El considerando tercero de la Directiva indica “*Al aplicar la presente Directiva debe tenerse en cuenta la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad*”.

---

[mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.](#)

Así mismo, el considerando 36 de la citada norma dispone *“El empleo y la ocupación contribuyen a la integración en la sociedad y son elementos clave para garantizar la igualdad de oportunidades en beneficio de todos. En este contexto, los talleres protegidos pueden desempeñar un importante papel. Lo mismo puede decirse de otras empresas sociales cuyo objetivo principal es apoyar la integración social y profesional o la reintegración de personas discapacitadas o desfavorecidas, como los desempleados, los miembros de comunidades desfavorecidas u otros grupos que de algún modo están socialmente marginados. Sin embargo, en condiciones normales de competencia, estos talleres o empresas pueden tener dificultades para obtener contratos. Conviene, por tanto, disponer que los Estados miembros puedan reservar a este tipo de talleres o empresas el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos o de determinados lotes de los mismos o a reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido.”*

Lo anterior se refleja en la parte dispositiva de la norma en su artículo 20, relativo a los contratos reservados, en virtud del cual: *“Los Estados miembros podrán reservar el derecho a participar en los procedimientos de contratación a talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas o prever la ejecución de los contratos en el contexto de programas de empleo protegido, a condición de que al menos el 30% de los empleados de los talleres, los operadores económicos o los programas sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos. La convocatoria de licitación deberá hacer referencia al presente artículo.”*

Por su parte, [la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión](#), en su artículo 24 establece que: *“Los Estados miembros podrán reservar la participación en los procedimientos de adjudicación de concesiones a talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas, así como prever la ejecución de las concesiones en el contexto de programas de empleo protegido, siempre que al menos el 30% de los empleados de tales talleres, operadores económicos o programas sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos. En el anuncio de las concesiones o, en caso de las concesiones de servicios definidas en el artículo 19, en un anuncio de información previa deberá mencionarse el presente artículo.”*

Estas previsiones se incorporaron a la [Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo de la Economía social](#), introduciendo tres novedades importantes con respecto a las anteriores regulaciones: pasar de una reserva potestativa a obligatoria, permitir la reserva

también a las empresas de reinserción y permitir la reserva no sólo de contratos sino de lotes de los mismos.

La redacción de la citada Ley 31/2015, de 9 de septiembre, que se mantiene en la actual disposición adicional cuarta (DA 4ª) de la LCSP, objeto de análisis en este Informe, establece:

*“1. Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción reguladas, respectivamente, en el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que cumplan con los requisitos establecidos en dicha normativa para tener esta consideración, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas sea el previsto en su normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30 por 100. En el referido Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las comunidades autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán las condiciones mínimas para garantizar el cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior. El Acuerdo de Consejo de Ministros a que se refiere este apartado deberá adoptarse en el plazo máximo de un año a contar desde la entrada en vigor de esta Ley. Si transcurrido este plazo el Acuerdo de Consejo de Ministros no se hubiera adoptado, los órganos de contratación del sector público estatal deberán aplicar el porcentaje mínimo de reserva de 7 por ciento, que se incrementará hasta un 10 por ciento a los cuatro años de la entrada en vigor de esta Ley, sobre el importe global de los procedimientos de adjudicación de suministros y servicios incluidos en los códigos CPV recogidos en el anexo VI celebrados en el ejercicio anterior a aquel al que se refiera la reserva, en los términos indicados en el primer párrafo de este apartado.*

*2. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición.*

*3. En los procedimientos de contratación en los que se aplique la reserva que establece esta disposición adicional no procederá la exigencia de la garantía definitiva a que se refiere el artículo 107 de esta Ley, salvo en los casos en los que el órgano de contratación, por motivos excepcionales, lo considere necesario y así lo justifique motivadamente en el expediente.*

En relación con este precepto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias en su [Informe 4/2020](#) indica que “En concreto la

*actual legislación de contratos reconoce de manera expresa e inequívoca la posibilidad de utilizar la contratación pública para la consecución de objetivos sociales y hacer de esta contratación pública una verdadera herramienta política que desarrolle todo su potencial impacto en la generación de empleo para los colectivos más desfavorecidos de nuestra sociedad. En este contexto, los contratos reservados son una herramienta, cada vez más extendida pero todavía escasamente utilizada, para que el sector público refuerce su papel como garante del Estado del Bienestar a través de la contratación pública, función que encaja perfectamente con la exigencia del artículo 1.3 de la LCSP de una contratación más social y que fomente las PYMES y la Economía Social.”*

Con la finalidad de supervisar el cumplimiento de esta disposición y, por tanto, de la consecución del objetivo de promover la integración social y profesional de personas desfavorecidas en el mercado laboral como manifestación de una contratación estratégica favorecedora de políticas de empleo de inserción laboral, se ha seguido la siguiente:

## 2. Metodología

### A. Análisis de los Acuerdos de fijación de porcentajes de reserva y su cumplimiento

En primer lugar, se analiza la existencia o no de Acuerdo de fijación de los porcentajes mínimos de reserva, así como su cumplimiento efectivo. A este respecto y como ya se ha mencionado, el apartado primero de la DA 4ª de la LCSP establece que el porcentaje de reserva se efectuará *“Por Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las comunidades autónomas y de las Entidades Locales”*. Tal y como continúa indicando la mencionada disposición, *“Si transcurrido este plazo el Acuerdo del Consejo de Ministros no se hubiera adoptado, los órganos de contratación del sector público estatal deberán aplicar el porcentaje mínimo de reserva de 7 por ciento, que se incrementará hasta un 10 por ciento a los cuatro años de la entrada en vigor de esta Ley, sobre el importe global de los procedimientos de adjudicación de suministros y servicios incluidos en los códigos CPV recogidos en el anexo VI celebrados en el ejercicio anterior a aquel al que se refiere la reserva”*.

Para ello, tras comprobar la existencia en páginas web y Diarios Oficiales de estos Acuerdos y, en su caso, los porcentajes de reserva fijados en los mismos, se ha procedido a **supervisar los contratos tramitados al amparo de la citada DA 4ª alojados en las Plataformas del Conjunto del Sector público**, es decir, tanto en **PLACSP** (en las dos categorías en las que dicha Plataforma subsume las prescripciones de reserva de la DA 4ª de la LCSP) como en las **plataformas autonómicas agregadas, pero no integradas en PLACSP**. Todo ello en relación con los contratos adjudicados para “todo tipo de contratos” y “todo tipo de procedimientos” en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2020 **para el sector público estatal, autonómico y local. Se ha**



**realizado, por tanto, una supervisión de todos los contratos reservados e identificados como tal en las plataformas de contratación del sector público.** Se ha excluido de la supervisión la contratación menor por su volumen, las dificultades de acceso a la información filtrada por el concepto de reservado, así como las divergencias con respecto a su inclusión o no en los diversos Acuerdos de fijación de porcentajes por los órganos competentes de las comunidades autónomas.

Conviene precisar que las categorizaciones que hace PLACSP en relación con los contratos reservados en la citada DA 4ª son las siguientes:

- a) Contratos reservados. Reservados a Centros Especiales de Empleo, o talleres protegidos.
  - Se ha realizado la supervisión de la totalidad de los contratos adjudicados en el mencionado periodo incluidos en esta categoría, respecto a todo tipo de procedimiento y a todo tipo de contratos.
- b) Contratos reservados. Reservados a programas de empleo protegido.
  - Se ha realizado la supervisión de la totalidad de los contratos adjudicados en el mencionado periodo incluidos en esta categoría, respecto a todo tipo de procedimiento y todo tipo de contratos.

En este punto resulta apropiado recordar el mencionado Informe 4/2020 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias que indica: *“En nuestro país, una fórmula de empleo protegido es la de los denominados enclaves laborales, regulados por el Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero, que los define como un contrato entre una empresa y un centro especial de empleo para la realización de obras o servicios que guarden una relación directa con la actividad normal de aquella. (...) No obstante, esta referencia de la Ley no puede entenderse como una tercera tipología de entidades adjudicatarias de los contratos reservados, sino que lo que supone es que, una vez adjudicado el contrato al centro especial de empleo o a la empresa de inserción, se podrá, en la ejecución del mismo, subcontratar servicios a través de estos programas de empleo protegido”.*

En consecuencia, en la supervisión que ha realizado **esta Oficina se han unificado las dos categorías** en que disgrega PLACSP los contratos reservados, por dos motivos. En primer lugar, no todas las plataformas de contratación hacen esta distinción, de forma que su tratamiento unificado permite homogeneizar la extracción de datos y su análisis. Por otro lado, se ha detectado que, en un porcentaje muy elevado, la información registrada en una u otra categoría se repite de forma que se distorsionan los datos, distorsión que se elimina en este informe al analizar ambas categorías. Esta decisión metodológica se ampara, además, en la propia redacción de la DA 4ª LCSP que categoriza dos tipos de reserva:

- a) Por un lado, la fijación de porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción.
- b) Y, por otro lado, el establecimiento de un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que al menos el 30 por ciento de los empleados de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas sean trabajadores con discapacidad o en riesgo de exclusión social.

Por lo que se refiere al análisis de la información consignada en las plataformas autonómicas agregadas, se debe señalar que la configuración de cada una de ellas es diversa, dándose el caso de que algunas no cuentan con ningún “campo” que permita realizar una búsqueda de estos contratos, siendo también diferente el modo en que se incluyen los datos relativos a esta contratación. Ello provoca que, en definitiva, resulte imposible obtener el tipo de licitaciones amparadas en la DA 4ª LCSP tomando como criterio de base la condición de admisión en el campo “reservado” o similar. Por otra parte, esta información no consta en datos abiertos en PLACSP para las plataformas agregadas, como se verá más adelante.

Otra precisión metodológica necesaria en este primer apartado implica puntualizar que para la supervisión realizada **se han computado como contratos reservados en virtud de lo dispuesto en la DA 4ª únicamente aquellos contratos en cuyos PCAP se recoge tal reserva y cuya calificación como contrato reservado ha sido puesta de manifiesto en el anuncio de licitación.**

La última precisión que requiere la descripción de la metodología seguida para la realización de esta supervisión, es que la propia DA 4ª LCSP prescribe que los Centros Especiales de Empleo objeto de reserva son únicamente aquellos de iniciativa social, tal y como están definidos en el artículo 43.4 del [Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social](#). Así lo interpreta el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su [Resolución 510/2019](#) en la que resolvía sobre la interposición de un recurso fundado en un único motivo consistente en “*afirmar que el cuadro de características del PCAP no especificaba la necesidad de ser de “iniciativa social” al establecer la reserva del contrato a Centros Especiales de Empleo, de modo que el recurrente, siendo un Centro Especial de Empleo, aunque no reúna la cualidad de “iniciativa social”, podría ser adjudicatario del contrato. En este caso, el cuadro de características no puede interpretarse aisladamente de las cláusulas 4.1 y 20.2 del PCAP, las cuales son claras al remitirse, en cuanto a la reserva del contrato, a las DA 4ª y 48ª, exigiendo expresamente la condición de “Centros Especiales de Empleo de iniciativa*”

*social”. De hecho, la interpretación que hace el recurrente determinaría la ilegalidad del PCAP, pues la reserva del contrato, prevista en las DA 4ª y 48ª del PCAP, al suponer una excepción al principio de libre concurrencia que rige la licitación pública, debe ser objeto de interpretación restrictiva”.*

En la misma línea, en su [Resolución 597/2019](#) el Tribunal especifica que “Los operadores económicos siguen siendo las empresas de inserción (Ley 44/2007, de 13 de diciembre) y los Centros Especiales de Empleo (Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social aprobado por el Real Decreto-Legislativo 1/2013, de 13 de diciembre) pero en el caso de estos últimos con la variación de que ahora deben reunir el requisito de ser de iniciativa social. Esta característica se define en la Disposición Final Decimocuarta, que confiere una nueva redacción al artículo 43 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad, en concreto introduce el apartado 4º, para definir de esta forma a los CEE de iniciativa social:

*“4.Tendrán la consideración de Centros Especiales de Empleo de iniciativa social aquellos que cumpliendo los requisitos que se establecen en los apartados 1.º y 2.º de este artículo son promovidos y participados en más de un 50 por ciento, 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 aquellos cuya titularidad corresponde a sociedades mercantiles en las que la mayoría de su capital social sea propiedad de alguna de las entidades señaladas anteriormente, ya sea de forma directa o bien indirecta a través del concepto de sociedad dominante regulado en el artículo 42 del Código de Comercio, y siempre que en todos los casos en sus Estatutos o en acuerdo social se obliguen a la reinversión íntegra de sus beneficios para creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, teniendo en todo caso la facultad de optar por reinvertirlos en el propio centro especial de empleo o en otros centros especiales de empleo de iniciativa social”.*

En efecto, la obligación de que los Centros Especiales de Empleo sean de iniciativa social ha generado controversia, en vista de que determinados sectores encuentran la DA 4ª más restrictiva que el Derecho europeo y que ésta vulnera el artículo 20 de la Directiva 2014/24/UE. Así pues, recientemente, el TJUE ha resuelto ([STJUE de 6 de octubre de 2021](#)) una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en la que resuelve que el artículo 20 de la Directiva establece unos requisitos mínimos, dejando libertad al Estado miembro para imponer requisitos adicionales siempre que éstos respeten los principios de igualdad y proporcionalidad, permitiendo al Tribunal nacional que sea quien decida si la regulación es más restrictiva de lo necesario.

## **B. Supervisión de los contratos tramitados al amparo de la DA 4ª LCSP y sus importes**

En segundo lugar, tras comprobar si se han establecido los correspondientes porcentajes de reserva, se analiza el grado de cumplimiento que se ha alcanzado en los mismos, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

Sólo se contabilizan los contratos reservados de ámbito autonómico, en tanto en cuanto los porcentajes de reserva objeto de análisis son los establecidos por los órganos de gobierno de las comunidades autónomas. Así pues, esta Oficina, atendiendo al artículo 332.9 de la LCSP, solicitó información a las CC.AA. y Ciudades Autónomas en relación al establecimiento del porcentaje de reserva en cumplimiento de la DA 4ª de la LCSP, dando todas ellas respuesta a dicha petición, a excepción de la C.A. de Canarias, la C.A. de Cantabria y la Ciudad de Melilla. No todos los contratos publicados como reservados lo son realmente, por lo que, como ya se ha comentado, se han computado como contratos reservados en virtud de lo dispuesto en la DA 4ª, únicamente aquellos contratos en cuyos PCAP se recoge tal reserva y cuya calificación como contrato reservado ha sido puesta de manifiesto en el anuncio de licitación.

Por último, mencionar que los porcentajes de reserva se definen de manera diferente en cada caso, bien aplicándolo sobre el *importe global de los procedimientos de adjudicación de suministros y servicios incluidos en los códigos CPV del Anexo VI LCSP*, bien sobre el *presupuesto total adjudicado en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior en las áreas de actividad que se determinen*, sobre el *importe total anual de su contratación de suministros y servicios precisos para su funcionamiento ordinario*, sobre el *valor estimado anual destinado a nuevas contrataciones que correspondan a prestaciones adecuadas a las actividades de los Centros Especiales de Empleo, las empresas de inserción y a los programas de empleo protegido*, etc.

Por ello, para cada caso concreto se ha intentado determinar el porcentaje de reserva de acuerdo a su definición, si bien, en defecto de precisión en el importe y/o contratos sobre el que aplicarlo, se ha optado por utilizar el apartado 1 de la DA 4ª LCSP, que, aunque no es de aplicación subsidiaria a las comunidades autónomas, permite establecer un criterio uniforme. Así pues, en tales supuestos, se considerarán los contratos de suministros y servicios recogidos en los CPV del Anexo VI LCSP (incluyendo todos los CPV subsumidos dentro de los CPV indicados en dicho Anexo) y por “importe global” se entenderá el Presupuesto Base de Licitación sin impuestos, toda vez que, tanto las cuantías relativas al Valor Estimado del Contrato como las de los importes de adjudicación producen problemas de homogeneización y sistematización. Estas dificultades se generan, de un lado, porque el Valor Estimado del Contrato incluye prórrogas y modificaciones de cuya información carecemos y, de otro, porque el importe de adjudicación genera disfunciones en las cantidades por referirse en ocasiones al importe a tanto alzado, pero en otras a precios unitarios, o incluso desiertos lo que hace imposible la comparación o la distorsiona gravemente.

### **C. Cumplimiento del requisito formal de referencia a la DA 4ª en el anuncio de licitación**

En tercer lugar, ha sido objeto de supervisión la referencia en el anuncio de licitación a la propia DA 4ª, en relación a todos los contratos publicados como reservados en cada caso, sin limitación al ámbito autonómico como ocurría con los porcentajes de reserva.

Esta exigencia legal tampoco es baladí puesto que constituye un elemento formal que incide directamente en el principio de publicidad que, por las especiales características de los colectivos a los que está dirigido, adquiere una importancia cualitativa.

### **D. Volumen de contratos tramitados al amparo de la DA 4ª que eximen de garantía definitiva**

Por último, se ha supervisado, para todos los contratos reservados como tal y sin limitación tampoco al ámbito autonómico como ocurría con los porcentajes de reserva, el grado de cumplimiento de la exención de la exigencia de la garantía definitiva a que se refiere el artículo 107 de la LCSP, salvo que el órgano de contratación lo considere necesario y lo justifique motivadamente en el expediente (apartado 3 de la DA 4ª de la LCSP).

## **3. Porcentajes de reserva aprobados por acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades autónomas**

### **A. Porcentaje de reserva aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros**

La Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público remite a los porcentajes de reserva previstos en la LCSP en defecto de Acuerdo del Consejo de Ministros en el que se fijen los mismos.

- Estos porcentajes, hasta que se apruebe el Acuerdo de Consejo de Ministros a que se refiere la DA 4ª LCSP, serán los que resulten de lo dispuesto en la citada Ley, esto es: *“Si transcurrido este plazo el Acuerdo del Consejo de Ministros no se hubiera adoptado, los órganos de contratación del sector público estatal deberán aplicar el porcentaje mínimo de reserva de 7 por ciento, que se incrementará hasta un 10 por ciento a los cuatro años de la entrada en vigor de esta Ley, sobre el importe global de los procedimientos de adjudicación de suministros y*

*servicios incluidos en los códigos CPV recogidos en el anexo VI celebrados en el ejercicio anterior a aquel al que se refiere la reserva”.*

- Es necesario subrayar aquí que por [Real Decreto 94/2018, de 2 de marzo, se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública.](#)<sup>2</sup>

En el seno de dicha Comisión se constituirá un grupo de trabajo, el cual, en el plazo máximo de seis meses a contar desde la fecha de su primera reunión, deberá realizar los trabajos preparatorios necesarios para la adopción por parte del Consejo de Ministros del Acuerdo a que se refiere la DA 4ª LCSP. Sin embargo, en la fecha de elaboración de este informe no se tiene constancia del resultado de los mismos ni de las conclusiones del citado grupo de trabajo.

#### **B. Porcentajes de reserva aprobados por el órgano competente en el ámbito de las comunidades autónomas**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PORCENTAJE DE RESERVA
C.A. DE ANDALUCÍA	<p>Al menos un 5% del importe total anual de su contratación destinada a las actividades que se determinen a centros especiales de empleo siempre que su actividad tenga relación directa con el objeto del contrato. Mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno se determinarán las condiciones en que se efectuará dicha reserva.<sup>3</sup></p> <p>A esta Oficina no le consta la existencia del citado Acuerdo ni a través de la supervisión realizada ni a través de la remisión de la información solicitada a la propia Comunidad Autónoma.</p>

<sup>2</sup> Forma parte de esta Comisión, entre otros, un representante de la OIReScon designado por la Presidencia de la misma.

<sup>3</sup> [Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía](#) (art. 76)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PORCENTAJE DE RESERVA
C.A. DE ARAGÓN	<p>Anualmente, la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma fijará el porcentaje mínimo del importe de estas reservas sociales a aplicar sobre el importe total anual de su contratación de suministros y servicios precisos para su funcionamiento ordinario realizada en el último ejercicio cerrado<sup>4</sup>.</p> <p>El porcentaje fijado por la Ley de Presupuestos de la C.A. de Aragón para el 2020 es del 3%.<sup>5</sup></p> <p>Por otro lado, los órganos de contratación de la Administración de la C.A. de Aragón y de sus entidades instrumentales reservarán la adjudicación de un porcentaje de un 6% del importe total anual de su contratación destinada a las actividades que se determinen reglamentariamente a centros especiales de empleo, siempre que su actividad tenga relación directa con el objeto del contrato. Reglamentariamente, se determinarán las condiciones en que se efectuará dicha reserva.<sup>6</sup> No obstante, no existe actualmente dicho desarrollo reglamentario.</p>
C.A. DE CANARIAS	<p>Los poderes adjudicadores deberán reservar un porcentaje mínimo de un 2% y máximo de un 4% del volumen de contratación del sector público autonómico del último ejercicio cerrado a centros especiales de empleo, empresas de inserción y programas de empleo protegido. La concreción de las cuantías resultantes y de los ámbitos, departamentos, organismos o contratos sobre los que se materializarán estas reservas se realizará mediante acuerdo del Gobierno de Canarias.<sup>7</sup></p> <p>Ese porcentaje mínimo queda establecido en un 2% del importe del presupuesto total de las nuevas contrataciones adjudicadas en el ejercicio inmediatamente anterior y cuyo objeto corresponda a prestaciones adecuadas a las actividades de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, Empresas de Inserción y Programas de Empleo Protegido y, en concreto, a los suministros y servicios de los CPV del Anexo VI de la LCSP<sup>8</sup>.</p>

<sup>4</sup> [Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón \(art.7\)](#)

<sup>5</sup> [Ley 10/2019 de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020 \(art. 52.c y DA 18ª\)](#)

<sup>6</sup> [Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón \(art.74.3\)](#)

<sup>7</sup> [Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2019 \(DA 48ª\)](#)

<sup>8</sup> [Resolución de 23 de mayo de 2019, por la que se dispone la publicación del Acuerdo por el que se procede a la fijación de un porcentaje de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o determinados lotes de los mismos, a centros especiales de empleo de iniciativa social, a empresas de inserción y programas de empleo protegido, y se fijan las condiciones mínimas para su cumplimiento. \(Boletín Oficial de Canarias núm. 108, Viernes 7 de junio de 2019\)](#)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PORCENTAJE DE RESERVA
C.A. DE CANTABRIA	Porcentaje mínimo del 7%, que se incrementará hasta un 10% a los cuatro años de la entrada en vigor de este Decreto, sobre el importe global de los procedimientos de adjudicación de suministros y servicios incluidos en los códigos CPV del Anexo VI de la LCSP <sup>9</sup> .
C.A. DE CATALUÑA	<p>La distribución se realiza por Departamentos y se fija en 22.000.000 € la cuantía económica que la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público destina durante el ejercicio 2020 en la contratación reservada al fomento los objetivos sociales.<sup>10</sup></p> <p>En relación con los contratos menores, los órganos de contratación harán constar en el Registro Público de Contratos que se trata de un contrato reservado.</p> <p>Se encomienda el seguimiento del cumplimiento de los objetivos fijados en el Acuerdo a la Dirección General de Contratación Pública, a cuyos efectos los directores de los servicios de los departamentos de la Generalitat comunicarán a la citada Dirección General semestralmente los datos relativos al cumplimiento de objetivos.</p>
C.A. DE CASTILLA-LA MANCHA	<p>Se fija el porcentaje en las Leyes de Presupuestos de cada año. En concreto, para 2020, el importe global de los contratos reservados será como mínimo del 10% del presupuesto total adjudicado en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior en las áreas de actividad que se determinen.<sup>11</sup></p> <p>Las áreas de actividad susceptibles de esta reserva y las condiciones mínimas para garantizar su cumplimiento se concretan en los siguientes Acuerdos.<sup>12</sup></p>

<sup>9</sup> [Decreto 75/2019, de 23 de mayo, por el que se establecen las directrices de política general sobre la incorporación de criterios y cláusulas sociales en la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Cantabria](#)

<sup>10</sup> [Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de marzo de 2020](#)

<sup>11</sup> [Ley 10/2019, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020.](#) (DA 15ª)

<sup>12</sup> [Acuerdo de 20/12/2016, del Consejo de Gobierno, por el que se concretan las áreas de actividad objeto de la reserva de contratos a centros especiales de empleo y a empresas de inserción y se establecen las condiciones para garantizar su cumplimiento.](#) [2016/13968]

[Acuerdo de 26/12/2017, del Consejo de Gobierno, por el que se incorporan nuevas áreas de actividad objeto de la reserva de contratos a centros especiales de empleo y a empresas de inserción.](#) [2017/15495]



COMUNIDAD AUTÓNOMA	PORCENTAJE DE RESERVA
C. CASTILLA Y LEÓN	<p>Los contratos reservados representarán en cómputo global anual el 6,8% del presupuesto total adjudicado en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior para el conjunto de actividades que por su naturaleza sean susceptibles de reserva a este tipo de centros y empresas, según las cuantías y su distribución por consejerías, indicadas en el Anexo II.<sup>13</sup> Porcentaje vigente hasta la entrada en vigor del nuevo Acuerdo, con efectos a partir del 17 de noviembre de 2020, para los procedimientos iniciados con posterioridad a esa fecha, por el que:</p> <p>Se fija en un 10 % el porcentaje mínimo de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de los contratos cuyo objeto viene definido por los códigos (CPV) recogidos en el Anexo, o de determinados lotes de los mismos, a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a Empresas de Inserción. El porcentaje citado se computará sobre el importe adjudicado en el ejercicio anterior para dichos CPV, excluyendo el importe de aquellos contratos que generan la obligación de subrogación del personal y aquellos otros que tengan por objeto las acciones reguladas en la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León a cuya contratación se refiere el Acuerdo 72/2014, de 9 de octubre, de la Junta de Castilla y León<sup>14</sup>.</p>
CIUDAD DE CEUTA	Según la información recibida, la Ciudad de Ceuta no ha dictado resolución en relación con la DA 4ª de la LCSP.
CIUDAD DE MELILLA	No reporta la información requerida y no consta la existencia de Acuerdo.

<sup>13</sup> [Acuerdo 44/2016, de 21 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban directrices vinculantes para los órganos de contratación de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León sobre la incorporación de aspectos sociales en la contratación.](#)

<sup>14</sup> [Acuerdo 82/2020, de 12 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban directrices vinculantes para el impulso de la responsabilidad social en el gasto público de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León.](#) (Decimoquinto)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PORCENTAJE DE RESERVA
C. VALENCIANA	<p>Los órganos de contratación reservarán la participación en el proceso de adjudicación de determinados contratos de obras, suministros y servicios a centros especiales de empleo y empresas de inserción. Mediante un acuerdo del Consell se fijará el porcentaje mínimo de reserva, así como las condiciones y áreas de actividad de la reserva.<sup>15</sup></p> <p>Los contratos reservados representarán en cómputo anual, al menos, el 3% del número de contratos adjudicados en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior, en cada una de las consellerías en que se estructura el Consell, así como en cada una de las entidades del sector público dependientes de la Generalitat, debiendo informarse motivadamente en el caso de que no logre alcanzarse dicha cifra. El presente acuerdo será de aplicación a la Administración de la Generalitat, sus organismos públicos, sociedades mercantiles, fundaciones de sector público y los consorcios adscritos a la misma, siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de dicha Administración<sup>16</sup>.</p>
C.A. DE EXTREMADURA	<p>Mediante acuerdo de Consejo de Gobierno se fijarán porcentajes mínimos de estas reservas sociales a aplicar sobre el importe total anual de la contratación de suministros y servicios precisos para su funcionamiento ordinario realizado en el último ejercicio cerrado. Este porcentaje podrá fijarse de manera diferenciada en función de los órganos de contratación o sectores materiales afectados.<sup>17</sup></p> <p>Los contratos reservados representarán en cómputo anual, al menos, el 6% del importe de los contratos adjudicados en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior, en cada una de las Consejerías de la Junta de Extremadura y entidades que conforman el sector público autonómico, de conformidad con los datos obrantes en el Registro de Contratos de la C.A. de Extremadura, debiendo informarse motivadamente en el caso de que no logre alcanzarse dicha cifra.<sup>18</sup></p>

<sup>15</sup> [Ley 18/2018, de 13 de julio, para el fomento de la responsabilidad social](#) (art. 12.2)

<sup>16</sup> [Acuerdo de 27 de marzo de 2015 del Consell](#) (art 5.2.d y 5.3) por el que se establecen directrices para la aplicación de cláusulas de carácter social en la contratación de la Administración de la Generalitat y su sector público, así como en materia de subvenciones de la Administración de la Generalitat. [2015/2935]

Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación. [CORRECCIÓN de errores del Acuerdo de 4 de agosto de 2016, del Consell, por el que se aprueba la Guía práctica para la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación y en subvenciones de la Generalitat y su sector público](#) [2016/6796]

<sup>17</sup> [Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura](#). (art. 30)

<sup>18</sup> [Resolución de 25 de febrero de 2016, de la Consejera, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 23 de febrero de 2016, por](#)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PORCENTAJE DE RESERVA
C.F. DE NAVARRA	El importe de los contratos reservados será de un 6% como mínimo del importe de los contratos adjudicados en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior <sup>19</sup> .
C.A. DE GALICIA	El importe global de los contratos reservados será determinado por cada entidad con un límite mínimo del 3 % y máximo del 5 % del importe de los contratos adjudicados en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior mediante contratos menores o procedimientos negociados por razón de la cuantía. <sup>20</sup> Según Acuerdo de la Junta de Galicia, el importe global de los contratos a reservar por la Administración General de la C.A. de Galicia y sus entidades públicas dependientes para el año 2020 es del 3% (Total 1.224.721,78€). <sup>21</sup>

[el que se aprueba la Instrucción sobre incorporación de criterios sociales, medioambientales, de promoción de las pymes y de impulso de la sostenibilidad en la contratación pública de la Junta de Extremadura y de las entidades que integran su sector público.](#) (apartado 5º del punto 28)

<sup>19</sup> [Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos modificada por la Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre](#) (art. 36)

<sup>20</sup> [Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico](#) (art. 26)

<sup>21</sup> Acuerdo de 23 de diciembre de 2020 de la Xunta de Galicia, tal y como se ha certificado a esta Oficina.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PORCENTAJE DE RESERVA
C.A. DE LAS ILLES BALEARS	<p>Se fija un porcentaje mínimo del 3% de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de estos contratos, a los Centros Especiales de Empleo, a las Empresas de Inserción y a los programas de empleo protegido. El porcentaje de esta reserva será de un mínimo de un 3% anual y se calculará tomando como referencia el valor estimado anual destinado a nuevas contrataciones que correspondan a prestaciones adecuadas a las actividades de los Centros Especiales de Empleo, las empresas de inserción y a los programas de empleo protegido. Dicho porcentaje se establece con carácter anual para el conjunto de la Administración de la C.A de las Illes Balears y su sector público instrumental<sup>22</sup>.</p> <p>Dentro del primer trimestre de cada ejercicio presupuestario, la Oficina de Responsabilidad Social revisará el cumplimiento de las previsiones del ejercicio anterior respecto de las actividades y el importe total adjudicado, diferenciando entre el importe adjudicado a centros especiales de ocupación de iniciativa social y a empresas de inserción. Si no se han cumplido las previsiones, analizará con los diferentes departamentos, organismos autónomos y entes dependientes los motivos por los cuales no se han conseguido los objetivos previstos.<sup>23</sup></p>
C.A. DE LA RIOJA	Sin regular. No existe acuerdo actualmente, pero se está elaborando.
C. DE MADRID	Mínimo el 8% del presupuesto total de los contratos adjudicados por la C. de Madrid que figuran en el anexo I del Acuerdo de 3 de mayo de 2018, del Consejo de Gobierno, en cómputo global anual y tomando como referencia el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior <sup>24</sup> .

<sup>22</sup> [Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de abril de 2016, por el que se establecen directrices para la inclusión de cláusulas de carácter social en la contratación de la administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y su sector público instrumental](#)

<sup>23</sup> [Acuerdo del Pleno del Consejo insular de Mallorca para la fijación del porcentaje mínimo de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados lotes a centros especiales de ocupación de iniciativa social, a empresas de inserción y a programas de ocupación protegida y las directivas de ocupación.](#)

<sup>24</sup> [Acuerdo de 3 de mayo de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la reserva de contratos públicos a favor de ciertas entidades de la economía social y se impulsa la utilización de cláusulas sociales y ambientales en la contratación pública de la Comunidad de Madrid.](#) (Apartado cuarto, punto 1)



COMUNIDAD AUTÓNOMA	PORCENTAJE DE RESERVA
C.A. DE LA REGIÓN DE MURCIA	En 2020 no había Acuerdo del Consejo de Gobierno. Actualmente existe el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de julio de 2021 por el que se establece el porcentaje mínimo de reserva del derecho a participar en procedimientos de adjudicación de determinados contratos a centros especiales de empleo de iniciativa social y a empresas de inserción, y se fijan las condiciones mínimas para garantizar su cumplimiento <sup>29</sup> , (BORM, 6 de octubre de 2021), el cual se tendrá en consideración para el informe anual de supervisión del próximo año.

*Fuente: Elaboración propia OIReScon*

#### 4. Cumplimiento de los porcentajes de reserva

##### A. Supervisión de los datos relativos a las plataformas de contratación integradas en PLACSP

Tras la búsqueda en PLACSP por el término de “contratos reservados”, figuran un total de 140 contratos referidos a las plataformas integradas y al sector público estatal. No obstante, en 17 contratos que, aunque en la búsqueda en PLACSP aparecen como reservados, no se identifican como tal ni en el anuncio de licitación ni el pliego, por lo que han sido excluidos del análisis. Se observa también que, en otros 35 de aquellos 140, aunque en el anuncio de licitación sí figuran como reservados, en el pliego de cláusulas administrativas no se establece dicha condición, por lo que tampoco se han tenido en cuenta en este análisis. Por tanto, en lo que se refiere a los contratos reservados, (habiéndose tenido en cuenta únicamente aquellos contratos cuya consideración de reservados aparece tanto en el anuncio de licitación como en el pliego), aquellos que realmente se han publicado al amparo de la DA 4ª LCSP ascienden a 88 contratos adjudicados entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de ese mismo año, de todo tipo de contratos y todo tipo de procedimientos. De los 88 contratos, 80 se refieren al tipo de contratos servicios, 6 a suministros y 2 a concesiones de servicios.

<sup>29</sup> [Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de julio de 2021 por el que se establece el porcentaje mínimo de reserva del derecho a participar en procedimientos de adjudicación de determinados contratos a centros especiales de empleo de iniciativa social y a empresas de inserción, y se fijan las condiciones mínimas para garantizar su cumplimiento.](#)









organismos autónomos han adjudicado 4 contratos en 2020 que han sido publicados en PLACSP como tramitados al amparo de la DA 4ª de la LCSP y, efectivamente, pueden considerarse reservados, al haberlo referenciado en el anuncio de licitación y correspondiente PCAP. El precio de adjudicación sin impuestos de estos contratos es de 959.229,23 euros.

En virtud de lo dispuesto en la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020, el porcentaje de reserva mínimo será del *10% del presupuesto total adjudicado en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior en las áreas de actividad que se determinen*. Dado que no están concretados los códigos CPV de estas áreas, se toman como referencia los del Anexo VI LCSP, resultando una cantidad a reservar de 12.703.565,62 euros, lo que implica un cumplimiento del porcentaje de reserva del 7,55%.

#### 8) C. de Castilla y León

De los datos extraídos se observa que hay 4 contratos de ámbito autonómico adjudicados en 2020 que han sido publicados en PLACSP como tramitados al amparo de la DA 4ª de la LCSP y, efectivamente, pueden considerarse reservados, al haberlo referenciado en el anuncio de licitación y correspondiente PCAP. El importe de adjudicación sin impuestos de estos contratos asciende a 269.184,34 euros.

En el caso de la Junta de Castilla y León hay dos porcentajes de reserva aplicables a lo largo de 2020, fijados por los Acuerdos 44/2016 y 82/2020, el 6,8% y el 10% respectivamente, si bien éste último aplica a procedimientos de contratación iniciados a partir del 17 de noviembre de 2020, que no es el caso de ninguno de los 4 contratos reservados, quedando así descartado en el presente análisis.

Por lo tanto, con base en el Acuerdo 44/2016 por el que los contratos reservados representarán en cómputo global anual el *6,8% del presupuesto total adjudicado en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior para el conjunto de actividades que por su naturaleza sean susceptibles de reserva a este tipo de centros y empresas según las cuantías y su distribución por consejerías, indicadas como objetivo en el Anexo II*, queda fijada una cantidad a reservar en 2020 de 11.500.000,00 euros, lo que supone un cumplimiento de la reserva del 2,34%.

#### 9) C.A. de Extremadura

De los datos extraídos se desprende que existen 3 contratos adjudicados en 2020 por las Consejerías de la Junta de Extremadura y entidades que conforman el sector público autonómico, los cuales han sido publicados como tramitados al amparo de la DA 4ª de la LCSP y, efectivamente, pueden considerarse reservados, al haber referenciado la reserva tanto en el anuncio de licitación

como en el PCAP, sumando entre ellos un importe de adjudicación sin impuestos de 69.421,49 euros.

Según el Acuerdo de Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 23 de febrero de 2016, los contratos reservados representarán en cómputo anual, al menos, el *6% del importe de los contratos adjudicados en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior*. Tal cantidad asciende a 15.513.471,00 euros, que supone un cumplimiento del porcentaje de reserva del 0,45%.

#### 10) C.A. de las Illes Balears

De los datos extraídos se observa que hay 4 contratos adjudicados en 2020 por el conjunto de la Administración de la C.A. de las Illes Balears y su sector público instrumental, los cuales han sido publicados como tramitados al amparo de la DA 4ª de la LCSP y, efectivamente, pueden considerarse reservados al haber indicado tal reserva en el anuncio de licitación y en el PCAP. Estos 4 contratos suman un Presupuesto Base de Licitación sin impuestos de 164.228,82 euros.

Teniendo en cuenta que el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de abril de 2016, por el que se establecen directrices para la inclusión de cláusulas de carácter social en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y su sector público instrumental establece que el porcentaje de reserva será *“Mínimo de un 3% anual, se calculará tomando como referencia el valor estimado anual destinado a nuevas contrataciones”*, hay que destacar que la cantidad entendida como referencia por la Oficina ha sido el Presupuesto Base de Licitación sin impuestos correspondiente a los CPVs del Anexo VI, fundamentalmente por la escasa fiabilidad de los datos relativos al Valor Estimado de los Contratos. Así pues, la cantidad a reservar sería de 3.864.339,62 euros, lo que implicaría que el porcentaje de reserva se habría cumplido en un 4,25%.

#### 11) C.A. de la Región de Murcia

No constan datos publicados en la PLACSP.

#### 12) C.A. del Principado de Asturias

De los datos extraídos existen 4 contratos de ámbito autonómico adjudicados en 2020 y publicados en PLACSP como tramitados al amparo de la DA 4ª de la LCSP y, efectivamente, pueden considerarse reservados al haber indicado tal reserva en el anuncio de licitación y en el PCAP. Estos 4 contratos suman un Presupuesto Base de Licitación sin impuestos de 490.161,01 euros.

Dado que en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias los contratos reservados se rigen íntegramente por las previsiones contenidas en la DA 4ª de la LCSP, el porcentaje mínimo de reserva es del 7 % a aplicar sobre el

importe global de los procedimientos de adjudicación de suministros y servicios incluidos en los códigos CPV recogidos en el anexo VI celebrados en el ejercicio anterior a aquel al que se refiera la reserva, lo que supone una cantidad de 2.455.261,32 euros que implica un cumplimiento del porcentaje de reserva del 19,96%.

### 13) C. Valenciana

De los datos extraídos, existen 7 contratos adjudicados por el sector público autonómico en 2020 y publicados en PLACSP como tramitados al amparo de la DA 4ª de la LCSP, si bien sólo 4 pueden considerarse realmente como reservados al haber indicado tal reserva en el anuncio de licitación y PCAP.

Teniendo en cuenta que, según el Acuerdo de 27 de marzo de 2015, los contratos reservados representarán en cómputo anual, al menos, *el 3 % del número de contratos adjudicados en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior*, dicho número asciende a 33,78 contratos que deberían haber sido reservados en 2020, lo que supone un cumplimiento del porcentaje de reserva del 11,84%.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

## **B. Supervisión de los datos relativos a las plataformas de contratación autonómicas agregadas, pero no integradas en PLACSP**

Para supervisar el cumplimiento del porcentaje de reserva en las CCAA que cuentan con su propia plataforma de contratación, se analizan los contratos de ámbito autonómico adjudicados en 2020 y publicados como reservados, tanto en PLACSP como en la plataforma correspondiente, ya que no coinciden los contratos publicados entre PLACSP y plataformas autonómicas, quedando patente el incumplimiento del artículo 347.3 LCSP en cuanto a que *“...En cualquier caso, e independientemente de la opción elegida por las Comunidades Autónomas o las Ciudades Autónomas, de entre las señaladas en los dos primeros párrafos del presente apartado, estas deberán publicar, bien directamente o por interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de la información en el caso de que contaran con sus propios servicios de información, la convocatoria de todas las licitaciones y sus resultados en la Plataforma de Contratación del Sector Público.”*

### 1) C.A. de Andalucía

Por lo que se refiere a la información extraída de los datos abiertos en PLACSP, existen 2 contratos adjudicados en 2020 por los órganos de contratación de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, los cuales han sido publicados como tramitados al amparo de la DA 4ª de la LCSP y, efectivamente, pueden considerarse reservados al indicar adecuadamente la reserva en el anuncio de licitación y PCAP, cuyo Presupuesto Base de Licitación sin impuestos asciende a 124.000,00 euros.

Por otro lado, de la búsqueda de contratos reservados en la propia Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, no se encuentra ningún resultado, ante la imposibilidad de filtrar directamente por tal condición ni al buscar por “reservado” en el campo “Titulo de expediente”.

Teniendo en cuenta la inexistencia de Acuerdo de Gobierno en el que se establezcan las condiciones de aplicación de la reserva del *5% del importe anual de la contratación destinada a las actuaciones que se determinen a los Centros Especiales de Empleo*, desde esta Oficina únicamente se puede asumir que el 5% al que se refiere el artículo 76.3 de la [Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía](#), toma como término de referencia el porcentaje del Presupuesto Base de Licitación sin impuestos del ejercicio anterior en relación con los CPVs incluidos en el Anexo VI de la LCSP, resultando una cantidad que asciende a 48.017.031,23 €. Es decir, se ha alcanzado un 0,26% del porcentaje de reserva.

## 2) C.A. de Cataluña

Según los datos publicados en el Portal de Contratación Pública de Cataluña sobre la [reserva social](#), los datos comunicados por los Departamentos de la Generalitat y su sector público en relación con el cumplimiento de los porcentajes de reserva establecidos en el Acuerdo de Gobierno de 10 de marzo de 2020, son los siguientes:

Departamento	Total asignado a la reserva	Importe total adjudicado mediante reserva	Porcentaje total de cumplimiento de reserva
Presidència	520.000 €	520.737,38 €	100,14%
Vicepresidència i d'Economia i d'Hisenda	385.000 €	338.242,52 €	87,85%
Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència	52.000 €	12.552,46 €	24,14%
Interior	508.300 €	639.059,59 €	125,72%
Educació	400.000 €	438.800,14 €	109,70%
Salut	6.924.350 €	8.290.742,83 €	119,73%
Territori i Sostenibilitat	4.917.900 €	6.216.269,64 €	126,40%
Cultura	350.000 €	488.814,52 €	139,66%
Justícia	1.173.000 €	1.226.854,61 €	104,60%
Treball, Afers Socials i Famílies	5.688.950 €	4.025.150,51 €	70,75%
Empresa i Coneixement	600.000 €	675.761,99 €	112,62 %
Polítiques Digitals i Administració Pública	175.000 €	65.680,87 €	37,53%
Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació	305.500 €	209.262,05 €	68,50%
<b>TOTAL</b>	<b>22.000.000 €</b>	<b>23.147.929,61 €</b>	<b>105,21%</b>

Fuente: Portal de Contratación Pública de Cataluña

Por otro lado, en este caso, no constan en PLACSP contratos adjudicados en 2020 referidos a la C.A. de Cataluña que se hayan publicado como reservados.

Y, por su parte, de los datos obtenidos de la Plataforma de Contratación de la Generalitat de Cataluña, existen 24 contratos adjudicados en 2020 por la Administración autonómica y su sector público y publicados como reserva social,

excluidos menores, desiertos, los clasificados como reserva social, pero que en realidad no lo son y sus prórrogas, resultando que sólo 23 pueden considerarse reservados como tal, al referenciar la reserva en el anuncio de licitación y PCAP y sumando todos ellos un Presupuesto Base de Licitación sin impuestos de 1.450.026,39 euros. Dado que el Acuerdo de Gobierno fijaba una cantidad de reserva de 22.000.000 euros, se ha cumplido el porcentaje de reserva en un 6,59%.

Comparando ambos resultados, se observa una notable diferencia en el grado de cumplimiento del porcentaje publicado en el Portal de Contratación Pública de Cataluña y el obtenido tras el análisis realizado por esta Oficina, si bien puede deberse a la metodología llevada a cabo, debido a la exclusión de los contratos menores, la división en lotes o tomar como referencia el Presupuesto Base de licitación sin impuestos, ya que en la tabla no se especifica sobre qué importe se reserva.

### 3) C.A. de Galicia

Según el Acuerdo de 23 de diciembre de 2020 remitido por la Xunta de Galicia, las cantidades a reservar en el año 2020, desglosadas por entidad, son las siguientes:

Consejerías	Cuantía mínima de reserva 2020 (3%)
Presidencia	20.965,16 €
Vicepresidencia 1ª e Consellería de Presidencia. Xustiza e Turismo	61.087,09 €
Vicepresidencia 2ª e Consellería de Economía, Empresa e Innovación	45.589,84 €
Consellería de Facenda e Administración Pública	1.640,51 €
Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivencia	57.863,94 €
Consellería de Infraestruturas e Mobilidade	5.282,67 €
Consellería de Cultura, Educación e Universidade	224.298,59 €
Consellería de Emprego e Igualdade	39.361,08 €
Consellería de Sanidade	576.022,10 €
Consellería de Política Social	56.396,85 €
Consellería do Medio Rural	122.849,85 €
Consellería do Mar	13.364,11 €
<b>TOTAL</b>	<b>1.224.721,78 €</b>

Fuente: Datos remitidos por las CCAA

En cuanto a la búsqueda en PLACSP, no existen contratos adjudicados en 2020 y publicados como reservados por parte de la Administración General de la C.A. de Galicia y sus entidades públicas dependientes. Sí existen 3 contratos de ámbito local, pero quedan fuera del objeto de la supervisión en este apartado.

Adicionalmente, tras realizar una búsqueda directa en la Plataforma de Contratos Públicos de Galicia, que no contiene un campo específico para filtrar este tipo de contratos y se ha procedido incorporando la palabra “reservado” en el campo de texto libre, los datos arrojados indican que existen 5 contratos de ámbito autonómico adjudicados en 2020 y publicados como reservados, que realmente lo son, al amparo de la DA 4ª de la LCSP, si bien uno de ellos resultó desierto, por lo que, los 4 restantes suman un importe de adjudicación sin impuestos de 382.450,64 euros.

En conclusión, teniendo en cuenta los 4 contratos reservados y la cuantía mínima a reservar dada por la Xunta, el cumplimiento del porcentaje de reserva ha sido de un 31,23%.

#### 4) C.A. de La Rioja

No constan contratos adjudicados en 2020 y publicados en PLACSP, ni en su propia plataforma, como reservados al amparo de la DA 4ª de la LCSP. Indicar que la Plataforma de Contratación de La Rioja no cuenta con un campo para filtrar por este tipo de contratos y la búsqueda se ha basado en incluir la palabra “reserva” en el campo “Descripción”, la cual arroja dos resultados que no se corresponden con contratos reservados.

#### 5) C. de Madrid

Por lo que se refiere a los contratos adjudicados en 2020 por parte de Administración de la C. de Madrid, sus Organismos Autónomos, empresas públicas y demás Entes del sector público autonómico y publicados en PLACSP como tramitados al amparo de la DA 4ª de la LCSP, se encuentra 1 contrato, el cual puede considerarse reservado al haber referenciado la reserva tanto en el anuncio de licitación como en el PCAP, teniendo un Presupuesto Base de Licitación sin impuestos de 31.009,24 euros.

Por su parte, de la búsqueda directa en la Plataforma de Contratación de Madrid, que no contiene un campo específico para filtrar este tipo de contratos y se ha procedido incorporando la palabra “reservado” en el campo “Denominación del contrato”, los datos arrojados indican que existen 3 contratos adjudicados en 2020 y publicados como reservados, que realmente lo son, al amparo de la DA 4ª de la LCSP, sumando todos ellos un Presupuesto Base de Licitación sin impuestos de 354.030,99 euros.



Entonces, los 4 contratos reservados de la C. de Madrid resultantes de la publicación en PLACSP y en su propia plataforma y no estando duplicados ninguno de ellos, suman un Presupuesto Base de Licitación total sin impuestos de 385.040,23 € euros.

Teniendo en cuenta que el Acuerdo de Gobierno de 3 de mayo de 2018 establece un porcentaje mínimo de reserva del *8 % del presupuesto total de los contratos adjudicados por la Comunidad de Madrid que figuran en el anexo I del Acuerdo tomando como referencia el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior* (anexo I que es el mismo que el anexo VI LCSP), resulta una cantidad mínima a reservar en 2020 de 33.966.519,02 euros, lo que implica un cumplimiento del porcentaje de reserva del 1,13 %.

#### 6) C.F. de Navarra

En este caso, no constan en PLACSP contratos adjudicados en 2020 referidos a la C.F. de Navarra que se hayan publicado como reservados de acuerdo con la DA 4ª de la LCSP.

Por su parte, de la búsqueda en la propia plataforma autonómica, se comprueba que no existe una opción para encontrar directamente los contratos reservados. Sí existe, no obstante, dentro del apartado “Soy una entidad contratante” información de interés al respecto en el epígrafe “Quiero reservar una licitación a entidades de carácter social”. Así pues, la búsqueda se ha llevado a cabo a través de los anuncios de licitación y de adjudicación, incorporando la palabra “reserva” en los campos “Breve descripción” y “Denominación contrato”, respectivamente, resultando un total de 7 contratos de ámbito autonómico, los cuales pueden considerarse reservados al referenciar tal reserva en el anuncio de licitación y PCAP, sumando todos ellos un importe de adjudicación sin impuestos de 408.386,83 euros.

Teniendo en cuenta que la [Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos](#) establece que el importe de los contratos reservados será de un *6% como mínimo del importe de los contratos adjudicados en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior*, resulta una cantidad a reservar de 9.178.219,13 euros, que supone un cumplimiento del porcentaje de reserva del 4,45%.

#### 7) C.A. del País Vasco

En este caso, no constan en PLACSP contratos adjudicados en 2020 referidos a la C.A. del País Vasco que se hayan publicado como reservados de acuerdo con la DA 4ª de la LCSP.

Por su parte, de la búsqueda en la Plataforma de Contratación del Gobierno Vasco, se comprueba que no existe una opción para encontrar directamente los

contratos reservados, habiéndose procedido a incorporar la palabra “reserva” en el campo “Texto libre” dentro del apartado “Objeto del contrato” en la “Búsqueda de anuncios”. Resultan así 2 contratos adjudicados en 2020 de ámbito autonómico y publicados como reservados al amparo de la DA 4ª de la LCSP, que efectivamente lo son, al haber indicado tal reserva en el anuncio de licitación y PCAP. Así pues, estos contratos suman un Presupuesto Base de Licitación sin impuestos de 274.000 euros.

Dado que el Acuerdo publicado por Resolución 73/2018 por el que se aprueban instrucciones sobre contratos reservados establece que se deberán tramitar como contratos reservados los correspondientes al menos al *5% de los importes de presupuesto base de licitación, sin IVA, acumulados cada año en los contratos susceptibles de ser reservados, que se circunscriben a los correspondientes CPVs del Anexo VI LCSP*, esta cantidad a reservar en 2020 asciende a 13.000.713,94 euros, por lo que el porcentaje de reserva se ha cumplido en un 2,11%.

### **C. Aplicación de los porcentajes de reserva**

En la siguiente tabla se presenta un resumen con los datos empleados para determinar el cumplimiento de los porcentajes.

Sector público estatal y autonómico	% Mínimo de reserva en 2020	Término de referencia aplicado (2019)	Importe término de referencia aplicado	Cantidad a reservar en 2020	Contratos reservados en 2020	Cumplimiento del % de reserva
Estado	7%	PBL sin impuestos suministros/servicios Anexo VI	6.742.355.801,10 €	471.964.906,08 €	7.275.179,87 €	1,54%
C.A. de Andalucía	5%	PBL sin impuestos suministros/servicios Anexo VI	960.340.624,68 €	48.017.031,23 €	124.000,00 €	0,26%
C.A. de Aragón	3%	PBL sin impuestos suministros/servicios totales	823.590.037,45 €	24.707.701,12 €	2.915.352,67 €	11,80%
C.A. de Canarias	2%	PBL sin impuestos suministros/servicios Anexo VI	74.346.463,87 €	1.486.929,28 €	0,00 €	0 %
C.A. de Cantabria	7%	PBL sin impuestos suministros/servicios Anexo VI	26.003.079,13 €	1.820.215,54 €	7.920,00 €	0,44%
C.A. de Castilla – La Mancha	10%	Precio adjudicación sin impuestos suministros/servicios Anexo VI	127.035.656,22 €	12.703.565,62 €	959.229,23 €	7,55%
C. de Castilla y León	6,8%, pero fija directamente la cantidad a reservar	N/A	N/A	11.500.000, 00 €	269.184,34 €	2,34%
C.A. de Cataluña	Fija directamente la cantidad a reservar	N/A	N/A	22.000.000 €	1.450.026,39 €	6,59%
Ciudad de Ceuta	No establecido	No establecido	No establecido	No establecido	NO INFO	NO INFO
Ciudad de Melilla	NO INFO	NO INFO	NO INFO	NO INFO	NO INFO	NO INFO
C. Valenciana	3%	Nº de contratos adjudicados	1.126 contratos	33,78 contratos	4 contratos	11,84%

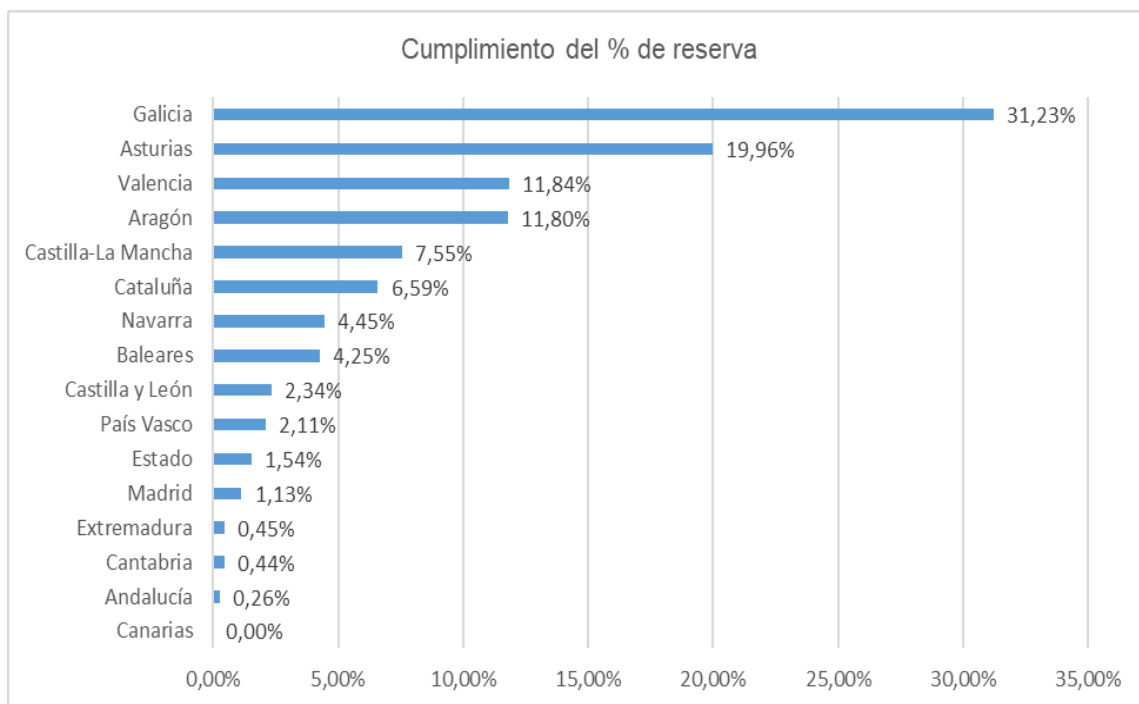
Sector público estatal y autonómico	% Mínimo de reserva en 2020	Término de referencia aplicado (2019)	Importe término de referencia aplicado	Cantidad a reservar en 2020	Contratos reservados en 2020	Cumplimiento del % de reserva
C.A. de Extremadura	6%	Precio adjudicación sin impuestos suministros/servicios totales	258.557.849,92 €	15.513.471,00 €	69.421,49 €	0,45%
C.F. de Navarra	6%	Precio adjudicación sin impuestos contratos totales	152.970.318,87 €	9.178.219,13 €	408.386,83 €	4,45%
C.A. de Galicia	Fija directamente la cantidad a reservar	N/A	N/A	1.224.721,78 €	382.450,64 €	31,23%
C.A. de las Illes Balears	3%	PBL sin impuestos suministros/servicios Anexo VI	128.811.320,57 €	3.864.339,62 €	164.228,82 €	4,25%
C.A de La Rioja	No establecido En tramitación.	No establecido	No establecido	No establecido	NO INFO	NO INFO
C. de Madrid	8%	PBL sin impuestos suministros/servicios Anexo VI	42.458.1487,79 €	33.966.519,02 €	385.040,23 €	1,13%
C.A. del País Vasco	5%	PBL sin impuestos suministros/servicios Anexo VI	260.014.278,72 €	13.000.713,94 €	274.000,00 €	2,11%
C.A. del Principado de Asturias	No establecido. Aplican 7% de la DA 4ª	PBL sin impuestos suministros/servicios Anexo VI	35.075.161,73 €	2.455.261,32 €	490.161,01 €	19,96%
C.A. de la Región de Murcia	No establecido (Acuerdo de 2021)	No establecido	No establecido	No establecido	NO INFO	NO INFO

Fuente: Elaboración propia OIReScon

#### D. Resumen de la información analizada.

En definitiva, de acuerdo con la información analizada, de los 290 contratos totales publicados como reservados, sólo 232 lo son realmente, es decir, un 80%.

El grado de cumplimiento de los porcentajes de reserva en cada caso es el que se muestra en la siguiente gráfica:



*Fuente: Elaboración propia OIReScon*

En el resto de comunidades y ciudades autónomas no ha sido posible fijar un porcentaje de cumplimiento, bien por inexistencia de contratos tramitados al amparo de la DA 4ª de la LCSP, bien por no existir acuerdo de fijación del porcentaje de reserva por el órgano competente de la comunidad autónoma, no siendo posible la aplicación subsidiaria de los porcentajes de reserva de la DA 4ª que sólo rigen para las contrataciones del sector público estatal.

## **5. Supervisión del cumplimiento de la referencia a la Disposición adicional cuarta en el anuncio de licitación**

### **A. Supervisión de los datos extraídos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP)**

#### 1) Sector público estatal

Los 31 contratos publicados como reservados hacen referencia a la DA 4ª LCSP en el anuncio de licitación.

#### 2) C.A. de Aragón

De los 43 contratos publicados como reservados, 32 hacen referencia a la DA 4ª LCSP en el anuncio de licitación.

#### 3) C.A. de Canarias

De los 12 contratos publicados como reservados, 10 hacen referencia a la DA 4ª LCSP en el anuncio de licitación.

#### 4) C.A. de Cantabria

El único contrato publicado como reservado hace referencia a la DA 4ª en el anuncio de licitación.

#### 5) Ciudad de Ceuta

No constan datos publicados en la PLACSP.

#### 6) Ciudad de Melilla

No constan datos publicados en la PLACSP.

#### 7) C.A. de Castilla-La Mancha

Los 11 contratos publicados como reservados hacen referencia a la DA 4ª LCSP en el anuncio de licitación.

#### 8) C. de Castilla y León

Los 7 contratos publicados como reservados hacen referencia a la DA 4ª LCSP en el anuncio de licitación.

9) C.A. de Extremadura

Los 3 contratos publicados como reservados hacen referencia a la DA 4ª LCSP en el anuncio de licitación.

10) C.A. de las Illes Balears

De los 11 contratos publicados como reservados, 7 hacen referencia a la DA 4ª LCSP en el anuncio de licitación.

11) C.A. de la Región de Murcia

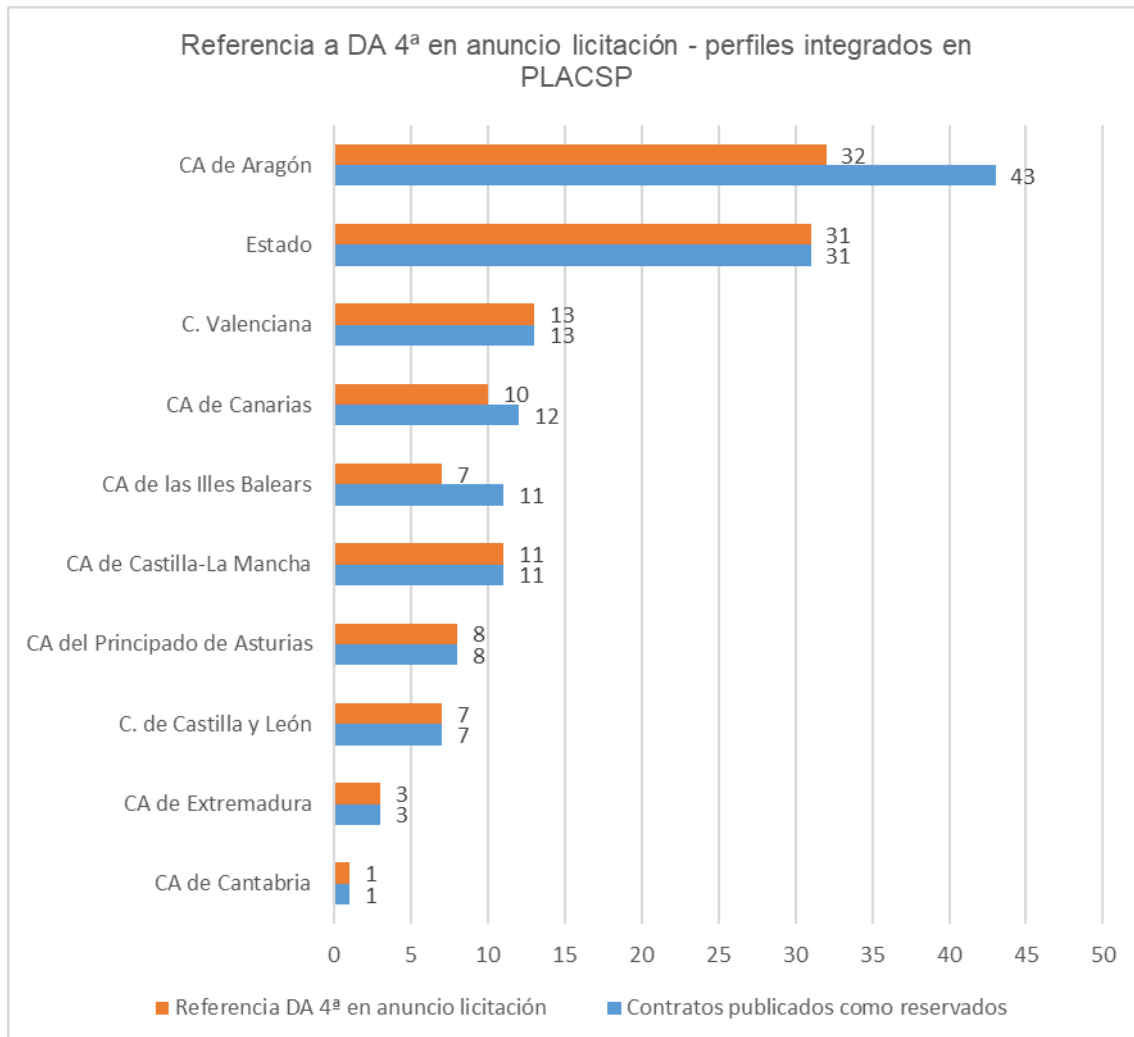
No constan datos publicados en la PLACSP.

12) C.A. del Principado de Asturias

Los 8 contratos publicados como reservados hacen referencia a la DA 4ª LCSP en el anuncio de licitación.

13) C. Valenciana

Los 13 contratos publicados como reservados hacen referencia a la DA 4ª LCSP en el anuncio de licitación.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

## B. Supervisión de los datos extraídos de las plataformas de contratación autonómicas agregadas, pero no integradas en PLASCP

### 1) Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía

Los 12 contratos publicados como reservados hacen referencia a la DA 4ª LCSP en el anuncio de licitación.

### 2) Plataforma de Contratación de la Generalitat de Cataluña

Los 103 contratos publicados como reservados hacen referencia a la DA 4ª LCSP en el anuncio de licitación.



### 3) Plataforma de Contratos Públicos de Galicia

Los 8 contratos publicados como reservados hacen referencia a la DA 4ª LCSP en el anuncio de licitación.

### 4) Plataforma de Contratación de La Rioja

No constan datos publicados en la PLACSP ni en su plataforma autonómica.

### 5) Plataforma de Contratación de la C. de Madrid

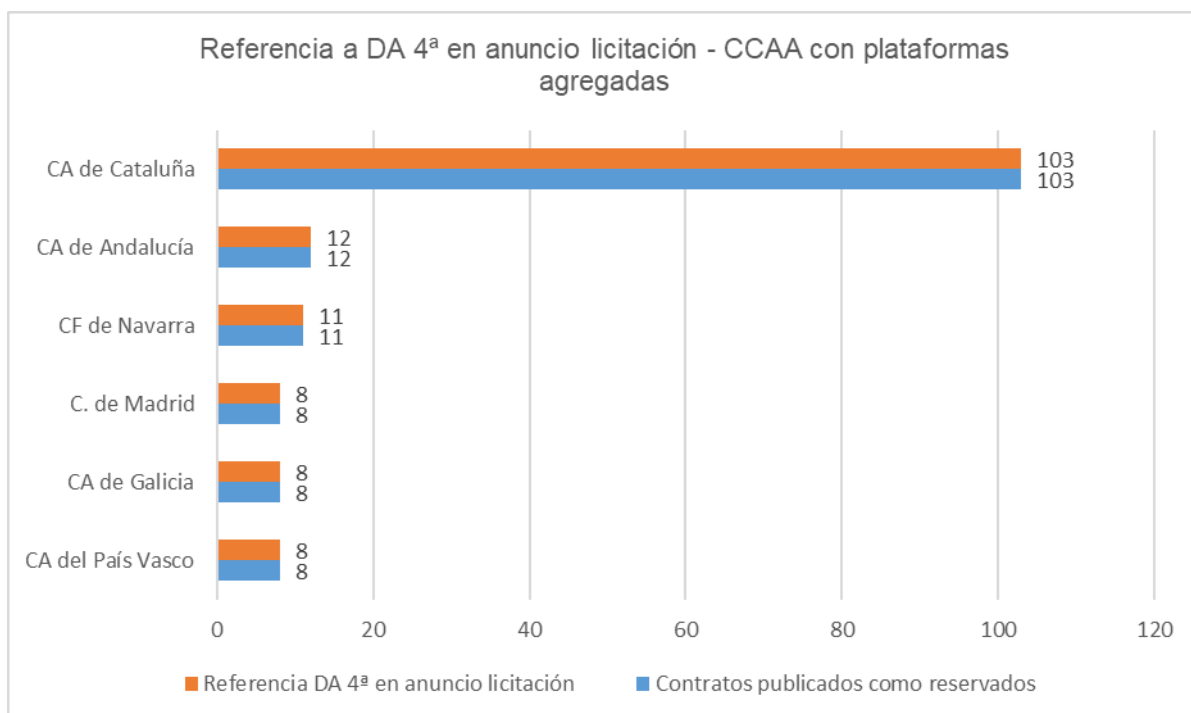
Los 8 contratos publicados como reservados hacen referencia a la DA 4ª en el anuncio de licitación.

### 6) Plataforma de Contratación del Gobierno de Navarra

Los 11 contratos publicados como reservados hacen referencia a la DA 4ª en el anuncio de licitación.

### 7) Plataforma de Contratación del Gobierno Vasco

Los 8 contratos publicados como reservados hacen referencia a la DA 4ª en el anuncio de licitación.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

### **C. Resumen de la información analizada**

En definitiva, de los 290 contratos totales publicados como reservados, sólo 273 hacen referencia a la DA 4ª en el anuncio de licitación, es decir, un 94,14%.

#### **6. Supervisión de la regla general de exención de exigencia de garantía definitiva**

##### **A. Supervisión de los datos extraídos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP)**

###### 1) Sector público estatal

De los 21 contratos reservados, 17 eximen de constituir la garantía definitiva y 4 la exigen.

###### 2) C.A. de Aragón

De los 22 contratos reservados, 9 eximen de constituir la garantía definitiva, 12 la exigen y 1 no aporta información al respecto.

###### 3) C.A. de Canarias

De los 7 contratos reservados, 6 eximen de constituir la garantía definitiva y 1 la exige.

###### 4) C.A. de Cantabria

El único contrato reservado exime de constituir la garantía definitiva.

###### 5) Ciudad de Ceuta

No constan datos publicados en la PLACSP.

###### 6) Ciudad de Melilla

No constan datos publicados en la PLACSP.

###### 7) C.A. de Castilla-La Mancha

De los 10 contratos reservados, 9 eximen de constituir la garantía definitiva y 1 la exige.

8) C. de Castilla y León

De los 5 contratos reservados, 3 eximen de constituir la garantía definitiva y 2 la exigen.

9) C.A. de Extremadura

Los 3 contratos reservados exigen de constituir la garantía definitiva.

10) C.A. de las Illes Balears

De los 7 contratos reservados, 4 eximen de constituir la garantía definitiva y 3 la exigen.

11) C.A. de la Región de Murcia

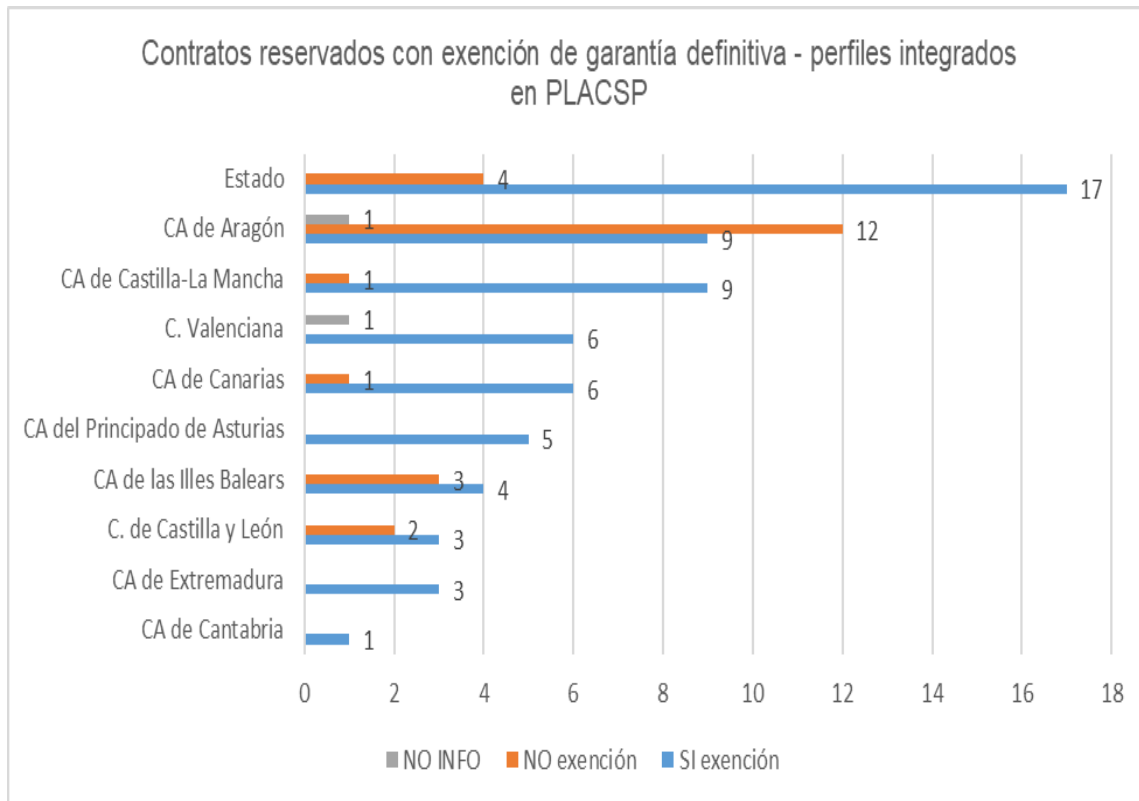
No constan datos publicados en la PLACSP.

12) C.A. del Principado de Asturias

Los 5 contratos reservados exigen de constituir la garantía definitiva.

13) C. Valenciana

De los 7 contratos reservados, 6 eximen de constituir la garantía definitiva y 1 no aporta información al respecto



Fuente: Elaboración propia OIReScon

## B. Supervisión de los datos extraídos de las plataformas de contratación autonómicas agregadas, pero no integradas en PLACSP

### 1) C.A. de Andalucía

Los 8 contratos reservados eximen de constituir la garantía definitiva.

### 2) C.A. de Cataluña

De los 101 contratos reservados, 86 eximen de constituir la garantía definitiva, 11 la exigen y 4 no aportan información al respecto.

### 3) C.A. de Galicia

De los 8 contratos reservados, 6 eximen de constituir la garantía definitiva y 2 la exigen.

### 4) C.A. de La Rioja

No constan datos publicados en la PLACSP ni en su plataforma autonómica.

### 5) C. de Madrid

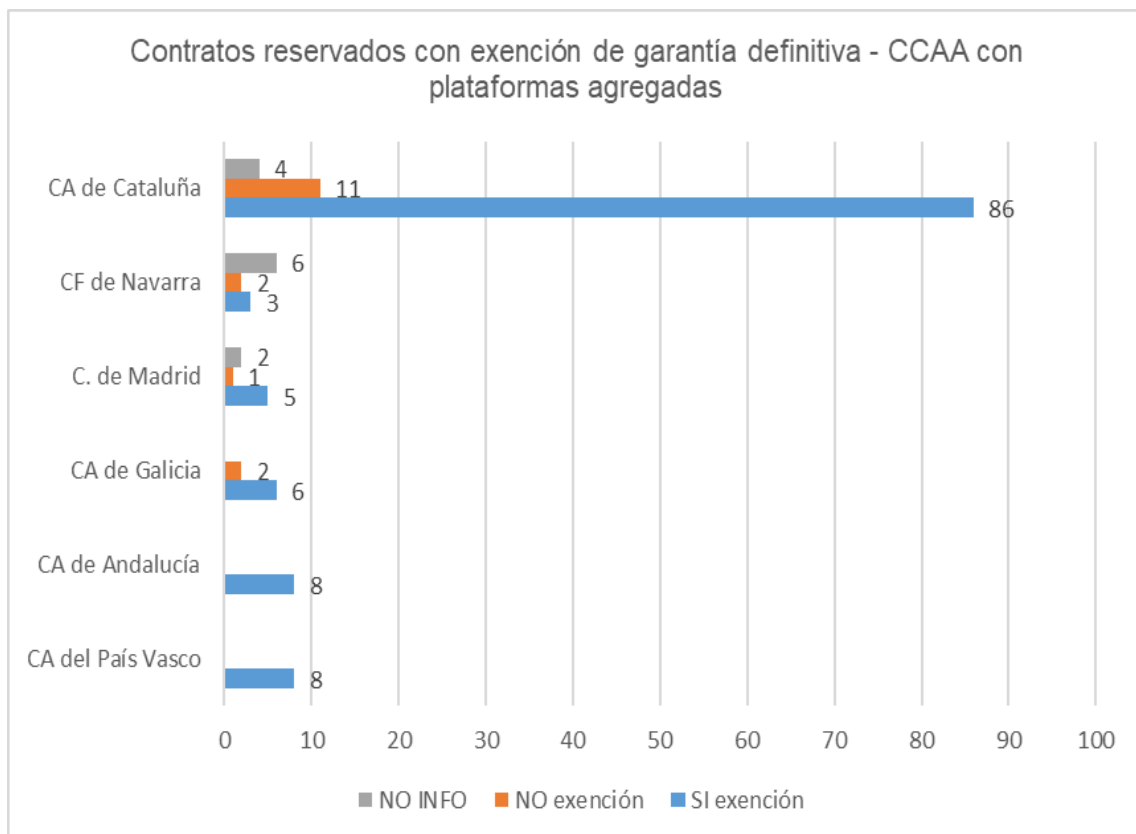
De los 8 contratos reservados, 5 eximen de constituir la garantía definitiva, 1 la exige y 2 no aportan información al respecto.

### 6) C.F. de Navarra

De los 11 contratos reservados, 3 eximen de constituir la garantía definitiva, 2 la exigen y 6 no aportan información al respecto.

### 7) C.A. del País Vasco

Los 8 contratos reservados exigen de constituir la garantía definitiva.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

## C. Resumen de la información analizada.

Como resultado de lo analizado, de los 232 contratos totales que efectivamente son reservados, sólo 179 eximen de constituir la garantía definitiva, es decir, un 77,16%.

## 7. Conclusiones

No existe Acuerdo del Consejo de Ministros fijando porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos, así como tampoco existe Acuerdo de Gobierno en las CCAA de La Rioja, la Región de Murcia (para el 2020, que es el año objeto de análisis en el presente informe), del Principado de Asturias y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

No obstante, en aquellos supuestos en los que sí se han fijado porcentajes de reserva, queda patente la disparidad, de unos casos a otros, en cuanto a la aprobación de los mismos, tanto en la forma, que viene dada por ley, acuerdo o decreto, como por la duración en la aplicación de los porcentajes, que puede ser anual o tener una vigencia mayor o menor.

La propia DA 4ª marca un porcentaje de mínimo de reserva en tanto se apruebe el Acuerdo del Consejo de Ministros, pero únicamente para los órganos de contratación del sector público estatal, por lo que tal régimen subsidiario no es aplicable al ámbito de las comunidades y ciudades autónomas que carecen de tal Acuerdo.

Por lo que respecta a los Acuerdos adoptados por los órganos competentes de las comunidades autónomas, se observa una gran variedad de criterios en relación con la fijación de los porcentajes, lo que resulta lógico en el ejercicio de sus competencias y de la adecuación de la planificación en el ámbito de la contratación pública a las necesidades y realidad propia de cada una de ellas. No obstante, también se observa que el término de referencia para la aplicación de los porcentajes no siempre resulta interpretable claramente, remitiéndose en varios casos al importe total anual de los contratos del ejercicio anterior, en otros casos, ese mismo importe se refiere a determinadas áreas de actividad cuya fijación se remite en ocasiones a un desarrollo posterior inexistente, al presupuesto total de los contratos adjudicados en el ejercicio anterior, al valor estimado anual o al importe global de los procedimientos de adjudicación. En los supuestos en los que la fijación del porcentaje de reserva se referencia con relación al importe de procedimientos adjudicados en el ejercicio anterior, esta determinación puede ser contraria a la necesaria planificación por parte de los diversos órganos de contratación de la contratación del ejercicio siguiente, puesto que, al carecer de la cifra total de los contratos adjudicados en el ámbito de la reserva, al menos en el primer trimestre del año, no podrán cuantificar y programar la contratación en el marco de la reserva de la DA 4ª de la LCSP con adecuación a sus necesidades.

Así mismo, se observa una gran asimetría en cuanto al desarrollo de la cuantificación de los porcentajes de reserva en los diversos Acuerdos de los órganos competentes de las Comunidades autónomas, entre otras, en cuestiones como la cuantificación de la contratación menor, la contratación plurianual o el régimen específico aplicable a la subcontratación en este ámbito.

Es necesario precisar que para la extracción de datos para la supervisión del cumplimiento de las previsiones normativas de la DA 4ª LCSP, se ha tenido que hacer frente a numerosas dificultades que afectan no sólo a la supervisión de esta contratación, sino a la propia publicidad para los eventuales licitadores, operadores económicos y la ciudadanía, en general. En muchos casos, la información recogida tanto en PLASCP como en las plataformas agregadas es errónea porque se consignan como contratos reservados aquellos que no lo son. Y en otros supuestos, el acceso a las contrataciones reservadas en virtud de la DA 4ª LCSP simplemente no es posible porque no existe ningún “campo” previsto en la correspondiente Plataforma autonómica.

De este modo se recuerda que, de los 290 contratos totales publicados como reservados, sólo 232 lo son realmente, es decir, un 80%. Igualmente, de los 290 contratos totales publicados como reservados, sólo 273 hacen referencia a la DA 4ª en el anuncio de licitación, es decir, un 94,14%. Y, finalmente, de los 232 contratos totales que efectivamente son reservados, sólo 179 eximen de constituir la garantía definitiva, es decir, un 77,16%.

## **8. Recomendaciones**

Se recomienda la aprobación de los Acuerdos tanto del Consejo de Ministros como de los órganos competentes de las comunidades y/o ciudades autónomas que no lo hayan aprobado.

La DA 4ª de la LCSP no marca mínimos en cuanto a la fijación de porcentajes de reserva en el ámbito de las Comunidades Autónomas ni de entidades locales, pero sería aconsejable que se asemejase al exigido en el ámbito estatal (7%-10%) en relación con el presupuesto autonómico o local y, previo diálogo con el sector de CEE en su ámbito territorial, su capacidad productiva y su volumen de negocio.

Sería recomendable que la determinación del porcentaje de reserva de los Acuerdos de los órganos competentes de las Comunidades autónomas, en cuanto al término de referencia para su cálculo, permitiese a los correspondientes órganos de contratación hacer una correcta y previa planificación de la contratación. Para ello, pudiera ser oportuno optar por referencias o valores basales disponibles en el momento de realizar la planificación, tales como el PBL sin impuestos

Igualmente, sería aconsejable una mayor precisión en relación con aspectos como la contratación menor o la plurianual para dotar de mayor seguridad al órgano de contratación que redundaría en la mejora de la citada planificación y, en definitiva, en un cumplimiento más eficiente y adecuado de tales Acuerdos.

Por lo que se refiere al contenido de los Acuerdos examinados, sería recomendable:

- Consignar la previsión de que, en caso de resultar adjudicatarios del contrato, ambos tipos de empresas deban mantener su calificación e inscripción en el registro correspondiente durante toda la vigencia del contrato.
- Puede constituir una buena práctica recoger la expresa prohibición de subcontratación a empresas no beneficiarias del derecho de reserva como ocurre en los acuerdos de Castilla-La Mancha o Madrid, salvo en las prestaciones accesorias al objeto principal del contrato, siempre que se justifique debidamente en el expediente.

Como indica Informe 4/2020 JCCA Canarias no tendría sentido calificar como reservado un contrato que implique subrogación de personal no compatible con el de esta tipología de empresas, que no va a poder asumirlo, por no estar aquellos en situación de exclusión social o ser personas con discapacidad. Pero este informe también indica que en la referencia de la DA 4ª a programas de empleo protegido que *“Esta previsión de la LCSP abre las puertas a que, además de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y de las empresas de inserción (para éstos, adjudicación directa), otro tipo de organizaciones, como pudieran ser los centros especiales de empleo de iniciativa privada (ya sea en su condición de tales o a través de enclaves laborales), puedan acceder, (vía subcontratación), a las contrataciones públicas mediante la subcontratación de sus servicios por las empresas adjudicatarias de los contratos, y esto siempre y cuando el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de esas entidades que desarrollan programas de empleo protegido sea el establecido en su normativa de aplicación y, en todo caso, del 30 por 100.”*

Por su parte, el [Informe](#) 16/2011, de 8 de junio, de la JCCA Aragón indica que *“De permitirse la subcontratación en un concreto expediente a favor de empresas ordinarias, no resultaría adecuado a priori establecer un límite meramente cuantitativo, encajando más en la finalidad última de la reserva el establecimiento de una limitación cualitativa de la subcontratación.”* Es decir, que la subcontratación en el ámbito de los contratos reservados no puede suponer una novación subjetiva que desvirtúe su reserva ex DA4ª LCSP. De hecho, la Ley foral de Navarra limita la subcontratación en este tipo de contratos a un 20% del precio del contrato, salvo que se haga a un Centro Especial de Empleo de iniciativa social o Empresa de Inserción.

- En el caso de licitadores que decidan acudir a la licitación bajo la figura de unión temporal de empresas (U.T.E), todos y cada uno de los eventuales integrantes de esa Unión deberían reunir la condición legal exigida para optar a los contratos reservados.



- En el ámbito de la contratación centralizada, se debería hacer un esfuerzo por prever esta excepción en los pliegos del correspondiente procedimiento de contratación centralizada. A este respecto la guía de contratos reservados de la CF de Navarra recomienda, como buenas prácticas que suscribimos:
  - Que al constituirse las centrales de compras se prevea de manera expresa y así se refleje en los pliegos, que los poderes adjudicadores podrán contratar al margen de estas en caso de calificar como reservados dichos contratos.
  - Que los poderes adjudicadores, en el acto expreso de manifestar su voluntad de participar en una central de compras, manifiesten que su adhesión tendrá como excepción el hecho de calificar como reservado un contrato determinado, en cuyo caso tendrá la facultad de contratar al margen suyo.

En materia de publicidad y transparencia, sin perjuicio de las previsiones referidas en el correspondiente apartado de este informe, se recomienda implementar en las correspondientes plataformas de contratación los mecanismos adecuados para que la publicidad de este tipo de contratos sea identificable y accesible.

El incumplimiento de los porcentajes de reserva expuesto conlleva necesariamente por parte de esta Oficina a conminar a su cumplimiento. A estos efectos, se debe recordar que se trata de una disposición normativa de carácter obligatorio y que, de la supervisión realizada, se ha podido constatar que su cumplimiento tiene amplio margen de mejora.

Teniendo en cuenta las áreas de actividad susceptibles de ser objeto de reserva, sería recomendable que el órgano de contratación con carácter previo, coteje si existen Centros Especiales de Empleo de iniciativa social o empresas de inserción o que realicen o se dediquen a la actividad objeto del contrato. Para ello, se podrían realizar las consultas preliminares del mercado, de manera que puedan analizarse los objetos contractuales que se licitarán en los siguientes meses, cotejando si los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y las empresas de inserción operan en dichos sectores de actividad. Para ello sería también recomendable, aunque excede del ámbito estricto de la contratación pública que, existiera una mayor y mejor publicidad de los listados de Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y de Empresas de Inserción inscritos en los correspondientes registros administrativos.

Sería oportuna una revisión de la regulación de la DA 4ª puesto que permite la reserva a todo tipo de contratos, pero únicamente se puede establecer el porcentaje de cumplimiento con respecto de los contratos de suministros y servicios, lo que puede llevar a desincentivar a los órganos de contratación a tramitar como reservados contratos de obras y concesiones puesto que éstos no serán objeto de cómputo a los efectos del cumplimiento de los porcentajes de

reserva fijados tanto en la DA 4ª como en los correspondientes Acuerdos de los órganos competentes de las comunidades autónomas.

Con el objetivo de reajustar aquellas actividades que pueden ser objeto de realización por parte de los sujetos objeto de reserva de la DA 4ª de la LCSP, podría ser oportuno que la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública, creada por el Real Decreto 94/2018, de 2 de marzo, revisara el listado de CPVs relacionados en el Anexo VI LCSP con la finalidad de promover la integración social y profesional de personas desfavorecidas en el mercado laboral como manifestación de una contratación estratégica con la finalidad de promover políticas de empleo de inserción laboral.

Por último, debe recordarse que la consignación en los pliegos y en el anuncio de la existencia de la reserva y de la mención del artículo en el que se basa (ya sea DA 4ª de la LCSP o artículo 36 de la ley foral navarra) tiene una doble función que no debe ser desatendida. Por un lado, justifica la limitación a la concurrencia competitiva de los potenciales licitadores que implica una reserva (la excepción de un principio vertebrador de la LCSP) y, por otro lado, cumple la función estratégica que la contratación pública está llamada a hacer en el ámbito socio-laboral, como elemento integrador del colectivo protegido.

### III. CRITERIOS MEDIOAMBIENTALES, SOCIALES Y DE INNOVACIÓN.

#### 1. Introducción

La necesidad de incorporar en la contratación pública europea consideraciones sociales, ambientales y de innovación se recogió inicialmente en la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y de Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios<sup>30</sup>.

Por su parte, el artículo 18.2 de la actual Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, establece que *“Los Estados miembros tomarán las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de contratos públicos, los operadores económicos cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en el anexo X”*.

Su artículo 67.2 dedicado a *“Criterios de adjudicación del contrato”* indica que *“La oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador se determinará sobre la base del precio o coste, utilizando un planteamiento que atienda a la relación coste-eficacia, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 68, y podrá incluir la mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate.*

La transposición de estas disposiciones a la normativa nacional a través de la LCSP ha supuesto que la incorporación de los criterios indicados anteriormente se considere como una finalidad de la ley en tanto que el artículo 1.3 recoge de forma imperativa la *“incorporación de manera transversal y preceptiva de criterios sociales y medioambientales siempre que guarde 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. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social”*.

La utilización de estos criterios no se limita a la fase de valoración de ofertas, muy al contrario, cabe la exigencia en fase de admisión o solvencia a través de normas de garantía de calidad, en particular en materia de accesibilidad para

---

<sup>30</sup> Considerando 1 y artículo 26.

personas con discapacidad y en normas de gestión medioambiental<sup>31</sup>, así como en la fase de ejecución del contrato, a través de las denominadas condiciones especiales de ejecución en las que se impone que, al menos, una de las que se reflejen en pliego regulador estén relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social<sup>32</sup>.

En el ámbito de los criterios de adjudicación propiamente dichos, la cita obligada es el artículo 145<sup>33</sup> de la LCSP en el que queda desplegado un amplio abanico de posibilidades para el cumplimiento del mandato del artículo 1.3. citado, de forma que el criterio concreto ha de estar vinculado al objeto del contrato (bien a sus prestaciones, bien a través de factores que intervienen en su ciclo de vida), también debe ser de carácter objetivo y cuantificable, no resultar discriminatorio,

---

<sup>31</sup> Artículos 93 y 94 de la LCSP.

<sup>32</sup> Artículo 202.1 y 2 de la LCSP.

<sup>33</sup> *“1. La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.*

*Previa justificación en el expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 148.*

*2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos. Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes:*

*1.º La calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;*

*Las características medioambientales podrán referirse, entre otras, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

*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, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o 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 criterios 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 ....”*

debe permitir una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta y debe quedar adecuadamente justificado en el expediente.

Destaca, además, la [Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética](#), incluyendo preceptos que inciden en la contratación pública de la AGE y organismos dependientes. En la citada norma se introducen medidas relacionadas con la contratación pública, entre las que cabe citar la inclusión en los pliegos de contratación de criterios de adjudicación vinculados con la lucha contra el cambio climático y de prescripciones técnicas particulares que establezcan la necesaria reducción de emisiones y de la huella de carbono.

La inclusión de este tipo de criterios, especialmente los de carácter socio-laboral, ha implicado una especial complejidad para los órganos de contratación, en tanto que su adecuación o no a derecho no resultaba de interpretación clara y unánime y, por tanto, ha sido objeto de recursos contractuales ante los Tribunales especializados que, a través de sus Resoluciones, han marcado los correspondientes criterios interpretativos sobre este asunto<sup>34</sup>, debiendo ajustarse a estas pautas las propuestas que se incluyan en los pliegos de los procedimientos de contratación.

Con el fin de promover la utilización de la contratación pública como herramienta para alcanzar objetivos de política social, la Comisión Europea ha publicado una guía práctica, [\(Adquisiciones sociales: una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones Públicas. 2.ª edición\)](#) que tiene por objeto concienciar a los compradores públicos de los posibles beneficios de la Contratación Pública Socialmente Responsable (CPSR) y explicar de manera práctica las oportunidades que ofrece el marco jurídico de la UE, incorporando sugerencias y ejemplos concretos que abarcan todo el proceso de contratación pública.

## 2. Metodología

Si bien se ha considerado oportuna la supervisión por parte de la OIReScon de los aspectos anteriormente citados, ante la imposibilidad de realizar el examen del total de los contratos del Sector Público, se ha optado por seleccionar una muestra. Así, la actuación de supervisión se circunscribe a los expedientes de servicios y suministros relacionados con las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) de las Administraciones de ámbito estatal, autonómico y local y otras organizaciones. Para ellos se ha procedido a la revisión de sus pliegos, en el entendido de que se trata de contrataciones adecuadas y

---

<sup>34</sup> TACRC: [Resolución 660/2018, de 6 de julio](#), [Resolución 234/2019, de 8 de marzo](#), [Resolución 235/2019, de 8 de marzo](#), [Resolución 344/2019, de 29 de marzo](#), [Resolución 897/2019, de 31 de julio](#) y [Resolución 1116/2019, de 7 de octubre](#)

TARCJA: [Resolución 241/2019, de 23 de julio](#) y [Resolución 229/2020, de 2 de julio](#),

especialmente susceptibles de ser objeto de inclusión de criterios de corte social, medioambiental, y relacionados con la innovación especialmente.

El análisis se realiza en relación con los contratos sujetos a regulación armonizada que se corresponden con los siguientes CPV:

- Los que comienzan por los dígitos 48 - Paquetes de software y sistemas de información,
- Los que comienzan por 72 - Servicios TI: consultoría, desarrollo de software, Internet y apoyo, y
- Aquellos que empiezan por 302 - Equipo y material informático.

Como resultado, se ha trabajado en la captación de información de los pliegos de 1878 contratos.

La información obtenida permite ofrecer resultados sobre el grado de utilización de los parámetros estratégicos que la LCSP impone en los procedimientos.

Los contratos analizados se corresponden con órganos de contratación de distinta naturaleza:

Naturaleza del órgano de contratación	Número de contratos	% sobre el total de los contratos analizados
Otras Entidades del Sector Público	620	33,01%
AGE	375	19,97%
Administración Local	316	16,83%
Comunidad Autónoma	283	15,07%
Universidades y Mutuas	150	7,99%
Entidad de Derecho Público	134	7,14%
<b>Total</b>	<b>1878</b>	<b>100,00%</b>

*Fuente: Elaboración propia OIReScon*

### 3. Consideraciones previas

Con carácter previo a la muestra de los resultados del análisis realizado por esta Oficina y a la vista de la casuística encontrada a lo largo de dicho análisis, se ha considerado oportuno realizar una serie de consideraciones con carácter previo que deben tenerse en cuenta como marco de los criterios analizados y los contratos supervisados.

#### **A. Vinculación de los criterios medioambientales, sociales o de otro orden, al objeto del contrato y grado de concreción de los mismos, especialmente en los criterios sociales y éticos.**

En relación con la inclusión, más o menos homogénea, de los criterios medioambientales, sociales o de otro orden en los distintos pliegos, cabe

recordar lo indicado en el artículo 145 de la LCSP: *“Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato (...)”*. Esta vinculación con el objeto del contrato es, en ocasiones, difícil de delimitar o identificar, encontrando en muchos casos esta relación excesivamente forzada o, incluso, claramente inexistente o inconexa.

Sobre esta cuestión se pronuncia la ya mencionada Directiva 2014/24 en sus Considerandos y la [“Guía para considerar los aspectos sociales en las contrataciones Públicas”](#) elaborada la Comisión Europea en 2010. En ellas se establece que el requisito de la vinculación al objeto del contrato se cumple en las condiciones especiales de ejecución cuando éstas se efectúan o realizan en el cumplimiento de la prestación objeto del contrato, no en otra: *“Se considerará que las condiciones de un contrato están vinculadas al objeto de este cuando 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(...)”*. En este mismo sentido se pronuncia la JCCPE en su [Informe sobre “Cláusulas laborales en los contratos públicos” \(Expediente 1/2020\)](#): *“La vinculación al objeto del contrato, en el caso de las condiciones especiales de ejecución exige que la condición se efectúe durante el cumplimiento y en la ejecución de la prestación contratada, no en otra.”*

Un ejemplo de lo confuso que en ocasiones resulta establecer la vinculación del criterio con el objeto del contrato, es la inclusión como criterio el permiso de paternidad o maternidad más allá del establecido en la legislación vigente, utilizado en diversos de los pliegos supervisados. En este caso, esta Oficina ha podido constatar la existencia de resoluciones de tribunales administrativos contradictorias en relación con su carácter discriminatorio o no ([Resolución nº 108/2019](#) del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la C. de Madrid y [Resolución nº 235/2019](#) del TACRC<sup>35</sup>), lo que pone de manifiesto lo complejo y sutil de la interpretación de la expresión *“vinculación con el objeto del contrato”*.

Otra cuestión a tener en cuenta, es la falta de precisión en la que se incurre en muchas ocasiones. Así, se establecen determinados tipos de comportamiento o conducta como criterio social o ético, sin delimitar actuaciones concretas, no siendo posible identificar su incumplimiento a los efectos de poder aplicar, en su caso, penalidades o atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales, tal y como prevé la LCSP en su artículo 202.3. En este sentido se ha pronunciado el TACRC en su [Resolución nº 1071/2018](#): *“La condición especial de ejecución ha de establecerse, configurarse y determinarse caso por caso, con precisión y detalle, única forma de establecerla en un contrato como condición exigible, y única forma de apreciar su vinculación o no con el objeto del contrato, la prestación principal y los factores que en su ejecución intervienen y que no es*

---

<sup>35</sup> Cabe mencionar que la citada resolución incluye un voto particular que afecta a la condición especial de ejecución impugnada.

*discriminatoria ni directa ni indirectamente, y única forma de dotar de seguridad jurídica a la empresa adjudicataria contratista a los efectos de su cumplimiento o incumplimiento y apreciación de, en ese último caso, de si concurre o no causa de resolución, como exige el artículo 211.1,f), de la LCSP. En definitiva, la mera referencia o cita genérica a las obligaciones legales o convencionales laborales o sociales no implica establecer condición especial de ejecución alguna.”*

De acuerdo con lo anterior, habría que indicar y concretar aspectos tales como un número concreto de horas de formación o el número exacto de personas con discapacidad, superior al que exige la legislación nacional, que se adscribirán al contrato.

### **B. Carácter discriminatorio de los criterios medioambientales, sociales, éticos u de otro orden como condiciones especiales de ejecución.**

Cabe citar, en este punto, lo establecido en la Directiva 2014/24/CE, en su considerando 104 donde se indica que *“las condiciones de ejecución de un contrato deben ser compatibles con la presente Directiva siempre que no sean directa o indirectamente discriminatorias y estén vinculadas al objeto del contrato, que comprende todos los factores que intervienen en el proceso específico de producción, prestación o comercialización. Lo anterior incluye las condiciones relativas al proceso de ejecución del contrato, pero excluye los requisitos relativos a la política general de la empresa”*.

Así, en relación con las condiciones especiales de ejecución, cabe mencionar que, en algunos casos, se utilizan parámetros que han sido calificados como discriminatorios. Un ejemplo de lo anterior es el establecimiento, como condición especial de ejecución, la adopción de Planes de igualdad o medidas de igualdad<sup>36</sup>.

En este sentido, el TACRC se ha pronunciado en diversas ocasiones respecto a las condiciones especiales de ejecución. En su [Resolución nº 427/2021](#), indica: *“De la misma manera, no puede configurarse como condición especial de ejecución disponer un Plan de Igualdad, en tanto sería obligatorio para algunos licitadores y voluntario para otros. Por ello, resulta indiferente la corrección efectuada por el órgano de contratación, pues no se trata de que se exija dicho Plan como condición especial de ejecución a empresas con más o menos*

---

<sup>36</sup> En el caso supervisado por esta Oficina, la empresa contratista, en el plazo de diez días posteriores a la fecha de formalización del contrato, debía presentar a la persona responsable del contrato, el Plan de igualdad entre hombres y mujeres que debía ser de aplicación a las personas que ejecutasen el contrato y, en caso de que no esté legalmente obligada a la elaboración de este plan, debía presentar las medidas aplicables para alcanzar la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral, eliminar estereotipos y fomentar una igualdad efectiva y real entre mujeres y varones.



*trabajadores, siendo lo esencial que no puede articularse como condición especial de ejecución aquello que para unos licitadores no supondría un plus o valor añadido respecto de la legalidad vigente (pues ya dispondrían del Plan por estar obligados legalmente a ello), y para otros no (los no obligados a ello). De hecho, para estos últimos, empresas de menores dimensiones, sería discriminatorio, y tendría por efecto restringir la concurrencia, al exigirles un Plan que la normativa no contempla como obligatorio para ellas, y haciéndolas de peor condición que aquellas empresas de mayores dimensiones, que cuentan ya con el Plan, insistimos, por estar obligadas a ello por la LO 3/2007. (.....)”*

### **C. Las previsiones y exigencias legales como condiciones especiales de ejecución**

En último término, cabe también puntualizar que, en ocasiones, los criterios éticos utilizados como condiciones especiales de ejecución son obligaciones legales, si bien se incide en alguna cuestión que excede de lo exigible por ley a los licitadores. En este sentido cabría mencionar, a título de ejemplo, *“evitar cualquier imagen discriminatoria de las mujeres o estereotipos sexistas y fomentar una imagen con valores de igualdad, presencia equilibrada, diversidad, corresponsabilidad y pluralidad de roles e identidades de género”*, donde no solo se prevé el cumplimiento de la legislación, sino que se trata de fomentar otros valores. Otro ejemplo lo encontramos en *“que todos los licitadores deben comprometerse a ejecutar el contrato con criterios de equidad y transparencia fiscal, por lo que los ingresos o beneficios procedentes del contrato deben ser íntegramente declarados y tributados de acuerdo con la legislación fiscal vigente, sin que en ningún caso se puedan utilizar domicilios fiscales incluidos en algún país de la lista de paraísos fiscales establecida por la OCDE o la Comisión Europea, bien sea de forma directa o a través de empresas filiales, así como respetar los acuerdos y las normas de confidencialidad”*, de manera que no solo se exige el cumplimiento legal sino además un compromiso al respecto.

En tal sentido, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya en su [Informe 7/2018, de 16 de noviembre](#), ha considerado conforme a la ley incluir una cláusula que prevea la obligación de las empresas licitadoras a tener que declarar responsablemente que no incumplirán la legislación tributaria ni harán operaciones financieras contrarias a la normativa tributaria en países que no tengan normas sobre control de capitales y sean considerados paraísos fiscales por la Unión Europea, y que el incumplimiento o la presentación incompleta o inadecuada por parte de las empresas licitadoras comporte, en caso de no ser enmendada en el plazo otorgado a este efecto, la exclusión del procedimiento de contratación. En todo caso, la condición especial de ejecución estará sólo referida al objeto del contrato, de manera que en ningún caso podría incluirse como obligación general de las empresas. En este supuesto, igualmente se solicita una declaración responsable como añadido a la obligatoriedad legal del cumplimiento de la legislación tributaria. Aunque el artículo 201 de la LCSP no hace referencia a la

obligación de los órganos de contratación de tomar medidas para garantizar el cumplimiento de obligaciones en materia fiscal o tributaria, la posibilidad de incluir previsiones en este sentido en los pliegos contractuales se encuentra amparada en la [Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono](#). Esta norma establece una serie de medidas destinadas a promover la libre competencia y la prevención del fraude en la contratación pública, entre las que se encuentra, en el artículo 159.2.2: *“la introducción en los pliegos de cláusulas la exigencia de una declaración responsable o bien la inclusión de una cláusula ética para que los licitadores, adjudicatarios y subcontratistas, o sus empresas filiales o vinculadas, se comprometan a cumplir rigurosamente la legislación tributaria, laboral y de seguridad social, y, específicamente, a no realizar operaciones financieras contrarias a la normativa tributaria en países que no tengan normas sobre control de capitales y sean considerados paraísos fiscales por la Unión Europea.”*

En otros supuestos, parecen limitarse las condiciones especiales de ejecución a un mero cumplimiento de la legislación, por ejemplo al indicarse: *“El contratista aportará o fabricará todos sus productos o suministros, y ejecutará sus obras o servicios, respetando los derechos laborales básicos a lo largo de toda la cadena de producción y con estricto cumplimiento de las convenciones fundamentales de la Organización Internacional de Trabajo de conformidad con la Directiva 2014/24 / UE, del Parlamento Europeo y de Consejo, de 26 de febrero, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18 / CE.”*<sup>37</sup>

Otro ejemplo lo encontramos en aquellas condiciones especiales de ejecución que se pronuncian en los siguientes términos: *que las empresas que cuenten con 50 trabajadores y trabajadoras o más en el total de su plantilla deben acreditar que está formada al menos por un 2% de personas con discapacidad igual o superior al 33%”.* Lo que puede preverse es, por ejemplo, según la [Comunicación Interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos \[COM \(2001\) 566 final\], de 15 de octubre de 2001](#), la obligación de

---

<sup>37</sup> En tal sentido, la Directiva 2014/24/CE, en su considerando 98 indica que *“las condiciones de ejecución de un contrato pueden tender también a favorecer la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo, la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar, la protección medioambiental o animal, respetar en lo sustancial los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y contratar un número de personas discapacitadas superior al que exige la legislación nacional”*.

contratar, con vistas a la ejecución del contrato, a un número de personas discapacitadas superior al exigido por la legislación nacional.

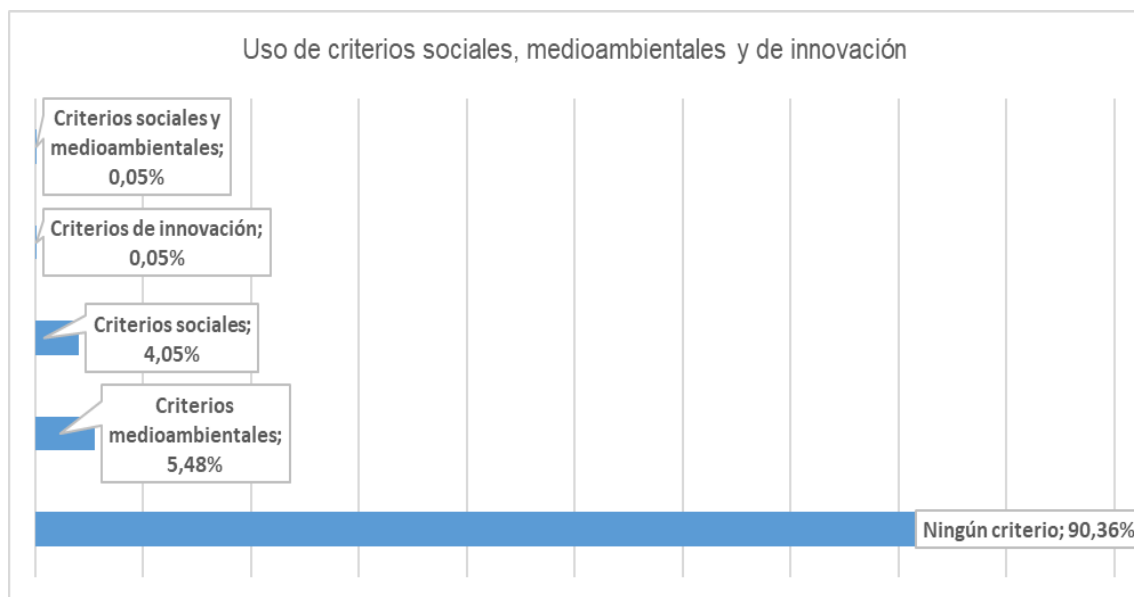
#### 4. Resultados de la supervisión

Conforme se ha indicado anteriormente, son varias las fases en la tramitación del expediente en las que el órgano de contratación puede introducir condicionantes o criterios sociales, medioambientales, de innovación u de otro orden.

##### A. El uso de los criterios sociales, medioambientales y de innovación en las condiciones de admisión

En este caso, la exigencia de certificados acreditativos en materia de medio ambiente es un buen método para garantizar unos niveles mínimos de carácter normalizado y homogéneo en dicho ámbito, así como para asegurar estándares de calidad adecuados en el objeto del contrato. Estos certificados acreditativos están centrados, en particular, en accesibilidad o cumplimiento de normas homologadas en servicios sociales.

El resultado que se obtiene de la utilización de estos condicionantes en fase de admisión es el siguiente:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede apreciarse, en la mayoría de los casos (90,36%), no se opta por el establecimiento de este tipo de criterios como condiciones de admisión, si bien en los casos en que se hace uso de los mismos, se centran en los criterios medioambientales (5,48%, más el 0,05% de los casos en que se combinan con criterios sociales, es decir, 5,53%) o sociales (4,05% más el 0,05% de los casos en que se combinan con criterios medioambientales, es decir, 4,10%), y no en

los de innovación (0,05%), extremo que llama la atención teniendo en cuenta el tipo de contratos analizados en este informe relacionados con la tecnología.

Conforme a la naturaleza del órgano de contratación, y en relación a los contratos celebrados en cada uno de esos ámbitos, se reflejan los siguientes resultados:

Naturaleza órgano contratación	Criterios de innovación	Criterios medioambientales	Criterios sociales	Criterios sociales+ medioambientales	Total
Entidad de Derecho Público	0,00%	2,99%	17,16%	0,00%	20,15%
Administración Local	0,32%	5,70%	6,33%	0,00%	12,34%
AGE	0,00%	10,40%	0,53%	0,00%	10,93%
Universidades y Mutuas	0,00%	8,00%	0,67%	0,00%	8,67%
Otras Entidades del Sector Público	0,00%	3,23%	4,52%	0,16%	7,90%
Comunidad Autónoma	0,00%	3,53%	0,71%	0,00%	4,24%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Únicamente en el 9,64% de los contratos han sido incluidos criterios sociales, medioambientales o de innovación en las condiciones de admisión.

Destacan las entidades de Derecho Público, que en el 20,15% de sus contrataciones sí han incluido dichos criterios, fundamentalmente de carácter social (17,16% de sus contratos los incluyen). En el ámbito donde menos inclusión de dichos criterios se han encontrado es en el ámbito autonómico (4,24% de sus contratos los incluyen, especialmente de carácter medioambiental).

Teniendo ahora en cuenta el total de los contratos analizados en los que se incluyen los criterios sociales y medioambientales en las condiciones de admisión (9,63%), y dejando de lado los de innovación por no ser representativos, la distribución de los mismos por naturaleza del órgano de contratación es la siguiente:

Naturaleza órgano contratación	Criterios medioambientales	Criterios sociales	Ambos tipos de criterios	Total
Otras Entidades del Sector Público	11,11%	15,56%	0,56%	27,22%
AGE	21,67%	1,11%	0,00%	22,78%
Administración Local	10,00%	11,11%	0,00%	21,11%
Entidad de Derecho Público	2,22%	12,78%	0,00%	15,00%

Naturaleza órgano contratación	Criterios medioambientales	Criterios sociales	Ambos tipos de criterios	Total
Universidades y Mutuas	6,67%	0,56%	0,00%	7,22%
Comunidad Autónoma	5,56%	1,11%	0,00%	6,67%
<b>Total</b>	<b>57,22%</b>	<b>42,22%</b>	<b>0,56%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede observarse, son las “otras entidades del Sector Público” las que presenta un mayor porcentaje en su utilización (el 27,22% del total de las contrataciones en las que se incluyen los aspectos mencionados pertenecen a dichas entidades), seguidas de la AGE (22,78%) y de la Administración Local (21,11%). En el caso de las “otras entidades del Sector Público” se han utilizado más los criterios sociales (15,56%) que los medioambientales, al contrario que en la AGE, en la que, en los casos en que han sido utilizados estos criterios, en la mayoría de los supuestos son los criterios medioambientales (21,67%) los que han sido aplicados. En el caso de la Administración Local se muestra un grado más equitativo en la utilización de unos y otros, representando el 10% en el caso de los criterios medioambientales del 11,11% en el caso de los criterios sociales.

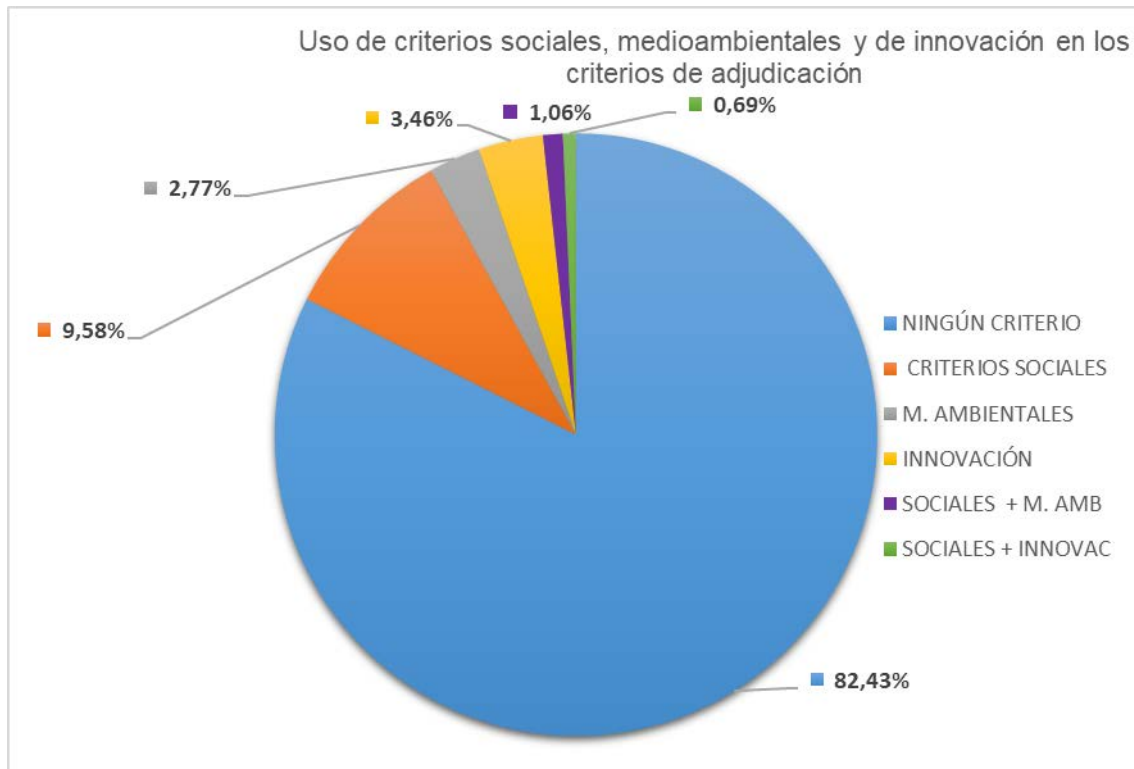
Solo en el caso de las “otras entidades del Sector Público” se combinan los criterios medioambientales y sociales en las condiciones de admisión.

Cabe destacar el bajo grado de utilización de estos criterios en la contratación autonómica (6,67% del total de los contratos en los que se incluyen estos aspectos).

En cualquier caso, en general es baja la tasa de utilización de los mismos en estas condiciones de admisión, de modo que el total no alcanza al 10% de las contrataciones.

## **B. El uso de los criterios sociales, medioambientales, y de innovación en los criterios de adjudicación**

En lo referente a los criterios de adjudicación para la selección de la mejor relación calidad-precio, el análisis realizado pone de manifiesto que los órganos de contratación no incorporan criterios sociales, medioambientales o de innovación en un 82,43% de los contratos. Solo en el 17,57% de las contrataciones se han incluido criterios de adjudicación de carácter social, medioambiental o de innovación.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Los criterios más utilizados, y por este orden, serían:

1. Criterios sociales
2. Criterios de innovación
3. Criterios medioambientales
4. Criterios sociales + medioambientales
5. Criterios sociales + innovación

Teniendo en cuenta la naturaleza del órgano de contratación, y en relación a los contratos celebrados en cada uno de esos ámbitos, los resultados son los siguientes:

Naturaleza órgano contratación	Criterios de innovación	Criterios medioambientales	Criterios sociales	Criterios sociales+ innovación	Criterios sociales+ medioambientales	Total
Entidad de Derecho Público	2,99%	2,24%	16,42%	0,75%	1,49%	23,88%
Comunidad Autónoma	4,95%	3,53%	10,95%	0,35%	0,71%	20,49%
Administración Local	3,80%	1,58%	11,39%	1,90%	1,27%	19,94%
Otras Entidades del Sector Público	1,45%	4,03%	9,84%	0,48%	1,94%	17,74%
Universidades y Mutuas	4,67%	3,33%	5,33%	1,33%	0,00%	14,67%
AGE	5,07%	1,07%	5,87%	0,00%	0,00%	12,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Es en las Entidades de Derecho Público donde se identifica un mayor volumen de contratos en los que se incluyen criterios de adjudicación medioambientales, sociales o de innovación (en el 23,88% de sus contrataciones), seguidas de las Comunidades Autónomas (20,49%) y de la Administración Local (19,94%). Es en la AGE donde encontramos el menor porcentaje en este sentido (12%).

Teniendo ahora en cuenta el total de los contratos analizados en los que se incluyen aspectos sociales, medioambientales o de innovación en los criterios de adjudicación (17,57%), la distribución de los mismos por naturaleza del órgano de contratación es la siguiente:

Naturaleza órgano contratación	Criterios sociales	Criterios de innovac.	Criterios medioamb.	Criterios sociales+m medioamb.	Criterios sociales+i nnovac.	Total
Otras Entidades del Sector Público	2,73%	7,58%	18,48%	0,91%	3,64%	33,33%
Administración Local	3,64%	1,52%	10,91%	1,82%	1,21%	19,09%
Comunidad Autónoma	4,24%	3,03%	9,39%	0,30%	0,61%	17,58%
AGE	5,76%	1,21%	6,67%	0,00%	0,00%	13,64%
Entidad de Derecho Público	1,21%	0,91%	6,67%	0,30%	0,61%	9,70%
Universidades y Mutuas	2,12%	1,52%	2,42%	0,61%	0,00%	6,67%
<b>Total</b>	<b>54,55%</b>	<b>19,70%</b>	<b>15,76%</b>	<b>6,06%</b>	<b>3,94%</b>	<b>100,00%</b>

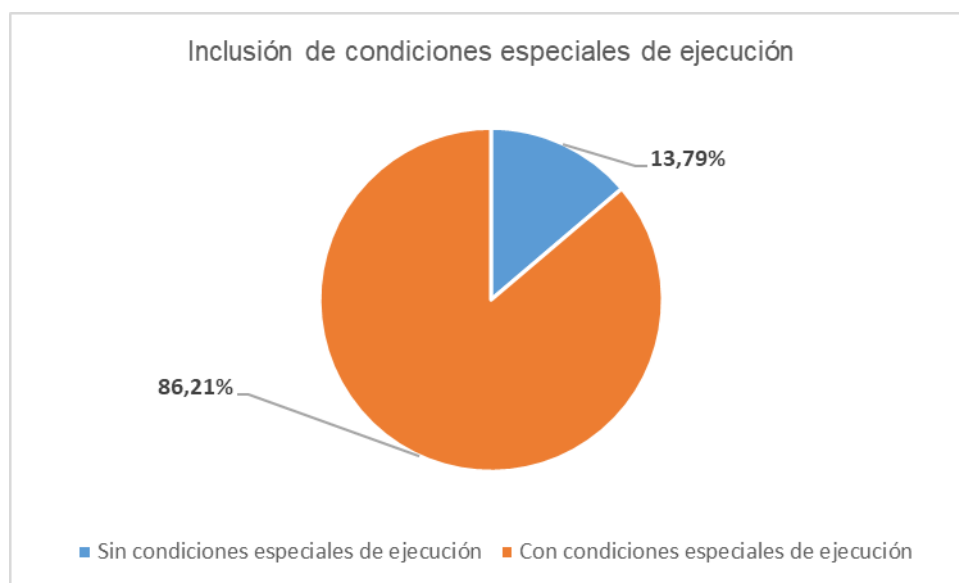
Fuente: Elaboración propia OIReScon

Es en las “otras Entidades del Sector Público” donde mayor número de contratos se incluyen criterios de adjudicación sociales, medioambientales o de innovación (33,33% del total de los contratos analizados). Donde menor número de contratos se identifican que incluyan dichos criterios es en las Universidades y Mutuas (sólo el 6,67% del total de los contratos que las incluyen se corresponden con contratos de estas entidades).

### C. El uso de los criterios sociales, medioambientales y de innovación en las condiciones especiales de ejecución.

Tal y como señala el artículo 202 citado anteriormente, la LCSP obliga a la inclusión de alguna condición especial de ejecución de tipo social, medioambiental o de otro orden, en todos sus procedimientos, detectándose en el IAS 2020 que los incumplimientos en alguna tipología contractual ascendían a un 26,58% de la muestra analizada<sup>38</sup>.

En el análisis de este año, con una amplia muestra de contrataciones analizadas, nos da un resultado del cumplimiento de esta obligación muy positivo, pues el porcentaje de procedimientos en los que no se ha introducido ninguna de estas obligaciones ha continuado su progresivo descenso hasta el 13,79%.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

El porcentaje de incumplimiento (13,79%) se corresponde con 259 contratos, cuya distribución es la siguiente:

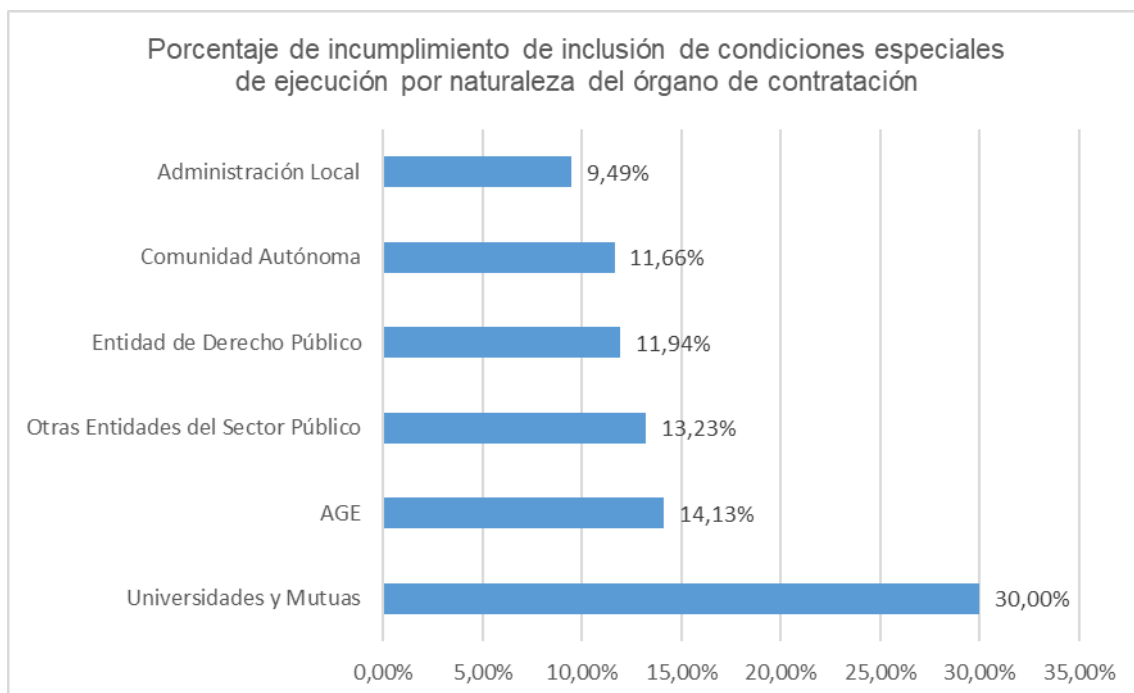
<sup>38</sup> Páginas 255 y 256 del IAS 2020.



Naturaleza órgano contratación	Nº licitaciones sin condiciones especiales de ejecución
Otras Entidades del Sector Público	82
AGE	53
Universidades y Mutuas	45
Comunidad Autónoma	33
Administración Local	30
Entidad de Derecho Público	16
<b>Total general</b>	<b>259</b>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

No obstante, más que el número de contratos en que existe incumplimiento, interesa observar el porcentaje de incumplimiento dentro de cada ámbito, ya que no se está analizando el mismo número de contratos para todos ellos. Analizando los contratos celebrados según la naturaleza del órgano de contratación, y en relación con los contratos celebrados en cada uno de esos ámbitos se observa lo siguiente:

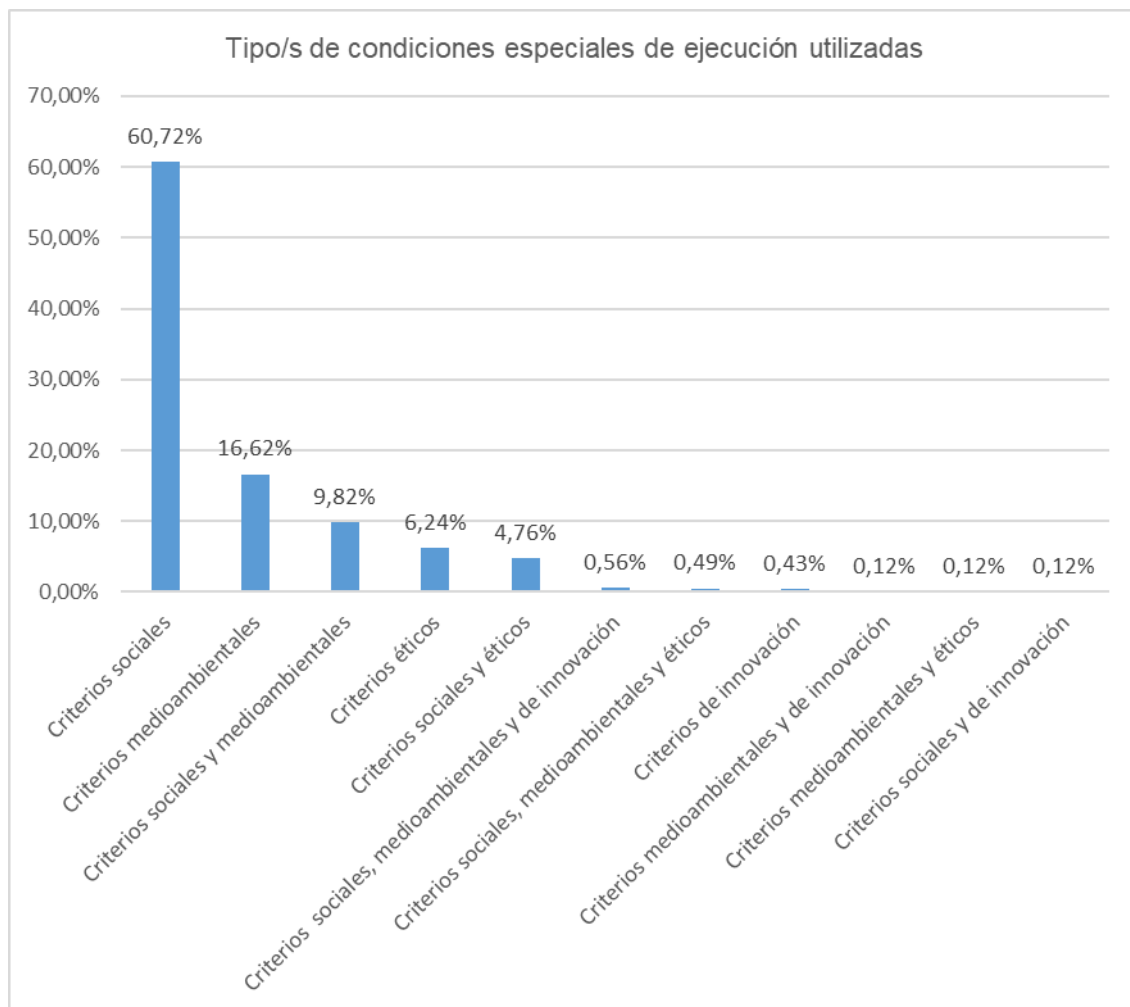


Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por lo que puede apreciarse, es en el ámbito de las Universidades y Mutuas donde mayor porcentaje de incumplimiento existe en comparación con la totalidad de contratos analizados que estas han licitado en 2020 (el 30% de sus contrataciones no incluyen condiciones especiales de ejecución). A estas, les sigue la AGE con un 14,13% de incumplimiento.

En el ámbito en el que se refleja menor incumplimiento es en la Administración Local, donde sólo el 9,49% de sus contrataciones han omitido la inclusión de estas condiciones especiales de ejecución, seguida de las Comunidades Autónomas, con un 11,66% de incumplimiento en tal sentido.

Cabe analizar también que tipo/s de condiciones especiales de ejecución son las más utilizadas, teniendo únicamente en cuenta aquellas licitaciones en las que se ha incluido algún tipo de condición especial de ejecución (86,21%):



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En la gráfica sobresale la inclusión de criterios sociales en un 60,72% de las licitaciones analizadas y en las que se ha incluido algún tipo de condición especial de ejecución. El porcentaje citado representa las licitaciones en las que únicamente se han incluido condiciones especiales de ejecución de carácter social, por lo que a estas habría que añadir aquellas licitaciones en las que además de las condiciones especiales de ejecución de carácter social se suma algún otro tipo. En total, las condiciones de ejecución de carácter social se verían reflejadas en el 76,47% de las licitaciones en las que se ha incluido alguna condición especial de ejecución (60,72% de criterios sociales + 9,82% de

criterios sociales y medioambientales, 4,76% de criterios sociales y éticos + 0,56% de criterios sociales, medioambientales y de innovación + 0,49% de criterios sociales, medioambientales y éticos + 0,12% de criterios sociales y de innovación).

Simplificando la información anterior, reduciendo los resultados a las 4 categorías (criterios sociales, medioambientales, éticos y de innovación), e incluyendo y analizando en cuantas licitaciones en números absolutos se han tenido en cuenta los criterios mencionados, obtendríamos el siguiente resultado:

Tipo de criterio	Nº de licitaciones en que se incluye
Criterios sociales	1238
Criterios medioambientales	449
Criterios éticos	188
Criterios de innovación	20

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tal y como se observa en la tabla anterior, la inclusión de los criterios de innovación como condición especial de ejecución únicamente tiene lugar en 20 licitaciones, mientras que los criterios sociales son ampliamente utilizados.

En la siguiente tabla aparece desglosado el análisis realizado por naturaleza del órgano de contratación y tipo de condición especial de ejecución:

Naturaleza del órgano de contratación	Criterios sociales	%	Criterios medioambientales	%	Criterios éticos	%	Criterios de innovación	%
Otras Entidades del Sector Público	425	34,33 %	113	25%	76	40%	6	30%
AGE	249	20,11 %	114	25%	4	2%	11	55%
Administración Local	206	16,64 %	106	24%	44	23%	1	5%
Comunidad Autónoma	206	16,64 %	59	13%	14	7%	1	5%
Entidad de Derecho Público	105	8,48%	18	4%	15	8%	1	5%
Universidades y Mutuas	47	3,80%	39	9%	35	19%	0	0%
<b>Total</b>	<b>1238</b>	<b>100,00 %</b>	<b>449</b>	<b>100%</b>	<b>188</b>	<b>100%</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

En todos los casos, los criterios sociales son los más utilizados a la hora de establecer condiciones especiales de ejecución. Los menos utilizados son los de innovación, salvo en la AGE, donde los menos utilizados son los criterios éticos.

#### **D. El uso de los criterios éticos.**

Por último, se ha considerado oportuno hacer una referencia a los criterios de carácter ético, máxime si se tiene en cuenta su expresa mención en el título del artículo 202 de la LCSP. De los 1878 contratos analizados, solo en 188 de ellos se han incluido criterios éticos como condiciones especiales de ejecución.

A falta de un catálogo o referencia legal que defina su contenido, dentro de este tipo de criterios se han incluido aquellos pueden considerarse éticos a juicio de esta Oficina, esto es, criterios que hacen referencia a la integridad en el ámbito de la contratación pública. Asimismo, se han identificados criterios más relacionados con cuestiones sociales o laborales pero que incluyen un componente ético a tener en cuenta.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto y analizando los criterios éticos incluidos en los distintos pliegos objeto de examen, puede establecerse la siguiente clasificación de dichos criterios:

1. Relacionados con la integridad del comportamiento o conducta en el ámbito de la contratación pública. En esta categoría encontramos los siguientes ejemplos:
  - a. Obligación de denunciar las situaciones irregulares que se puedan presentar en los procesos de contratación pública o durante la ejecución de los contratos.
  - b. Abstenerse de realizar conductas que tengan por objeto o puedan producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia, como por ejemplo los comportamientos colusorios o de competencia fraudulenta (ofertas de resguardo, eliminación de ofertas, asignación de mercados, rotación de ofertas, etc.).
  - c. En el momento de presentar la oferta, el licitador debe declarar si tiene alguna situación de posible conflicto de interés, a efectos de lo dispuesto en el artículo 64 de la LCSP, o relación equivalente al respecto con partes interesadas en el proyecto. Si durante la ejecución del contrato se produjera una situación de estas características, contratista o subcontratista está obligado a ponerlo en conocimiento del órgano de contratación.
  - d. Los altos cargos, personal directivo, cargos de mando, cargos administrativos y personal al servicio de la Administración pública y de su sector público, que intervienen, directa o indirectamente, en el procedimiento de contratación pública están sujetas al Código de principios y conductas recomendables en la contratación pública y se les aplicarán sus disposiciones de forma transversal a toda actuación que forme parte de cualquier fase del procedimiento de

contratación de acuerdo con el grado de intervención y responsabilidad en los procedimientos contractuales<sup>39</sup>.

- e. Obligación para los licitadores, contratistas y subcontratistas de observar los principios, normas y cánones éticos propios de las actividades, oficios y/o las profesiones correspondientes a las prestaciones objeto de los contratos.
  - f. Compromiso cívico.
  - g. Actuar en todo momento con imparcialidad y de buena fe con arreglo al código deontológico de su profesión.
2. Relacionados con la perspectiva de género, entre los que pueden encontrarse:
- a. Implantación de las correspondientes garantías para aplicar criterios igualitarios de retribución de mujeres y hombres, así como la adecuada valoración de puestos de trabajo teniendo en cuenta la perspectiva de género.
  - b. Igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas LGTBI: La empresa contratista debe aportar, en el plazo máximo de diez días posteriores a la fecha de formalización del contrato, el protocolo o plan de actuación que aplicará en la ejecución del contrato para garantizar la igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas LGTBI, sea el caso entre el personal que ejecuta el contrato como entre los destinatarios de la prestación. Las medidas pueden consistir en formación en contenidos relacionados con las discriminaciones que pueden sufrir las personas LGTBI y en el conocimiento de la diversidad en cuanto a orientación sexual, la identidad de género y la expresión de género.
3. Aquellos que exceden de la perspectiva de género y que afectan a otros ámbitos o colectivos, como los que se citan a título de ejemplo:
- a. La empresa contratista debe garantizar que en las actividades derivadas de la ejecución del contrato no se utilicen lenguaje o imágenes sexistas, que no atenten contra la igualdad de las personas con diversidad funcional de cualquier tipo, los derechos de la infancia, o que no sean respetuosas con el cuidado por el medio ambiente, la sostenibilidad y los derechos de los animales.
  - b. La empresa contratista debe garantizar el uso de una comunicación que no incurra en cualquier tipo de discriminación por razón de orientación y/o identidad sexual, origen, edad,

---

<sup>39</sup> Se entiende por esta Oficina que este tipo de cláusulas responden más a la obligación establecida en el artículo 64 de la LCSP que a un criterio de admisión, adjudicación o condición especial de ejecución.

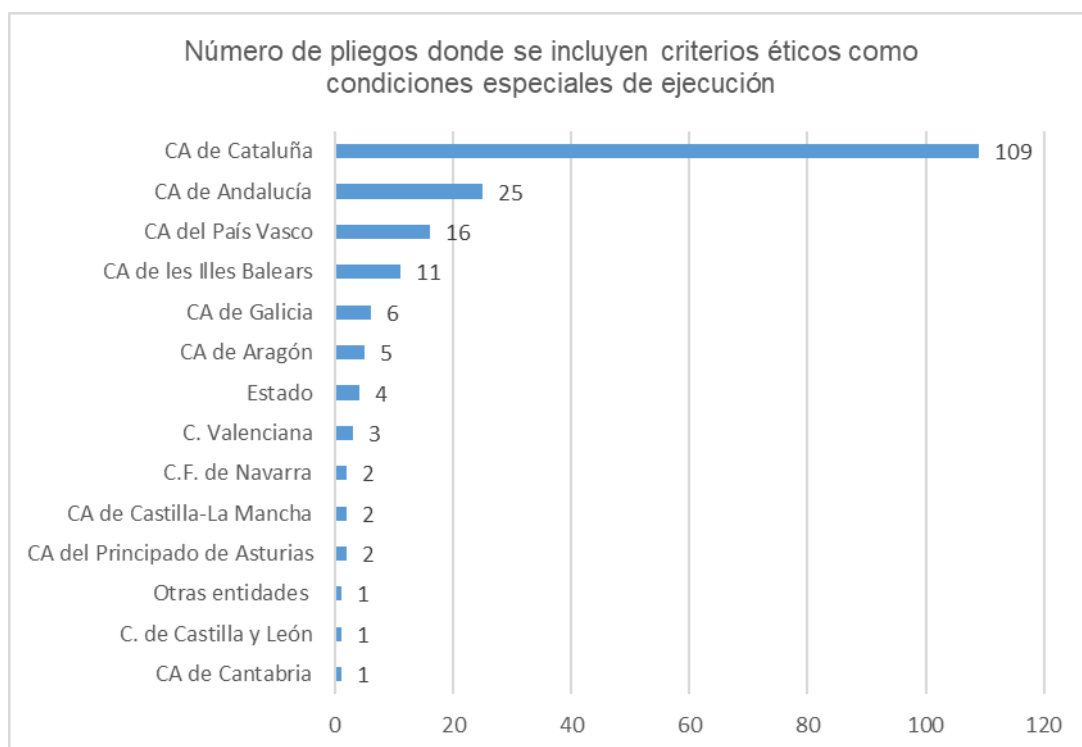
creencias, u otras condiciones o circunstancias personales o sociales.

- c. La empresa contratista debe garantizar en sus comunicaciones derivadas de la ejecución del contrato, evitar la exaltación de la violencia y fomentar la diversidad cultural, huyendo de los estereotipos negativos perpetuadores de prejuicios.

En el análisis de los criterios éticos utilizados como condiciones especiales de ejecución, se ha observado que, en muchos casos, estos se repiten en los pliegos de un determinado ámbito territorial. De este modo, se utiliza un texto modelo o cláusula de estilo, en ocasiones bajo la denominación de “cláusula ética” o “cláusula de buen gobierno” y se adapta mínimamente a cada contrato concreto.

Cabe destacar además que, en algunas ocasiones, esas cláusulas, principios o códigos de conducta son incorporadas expresamente como condiciones especiales de ejecución.

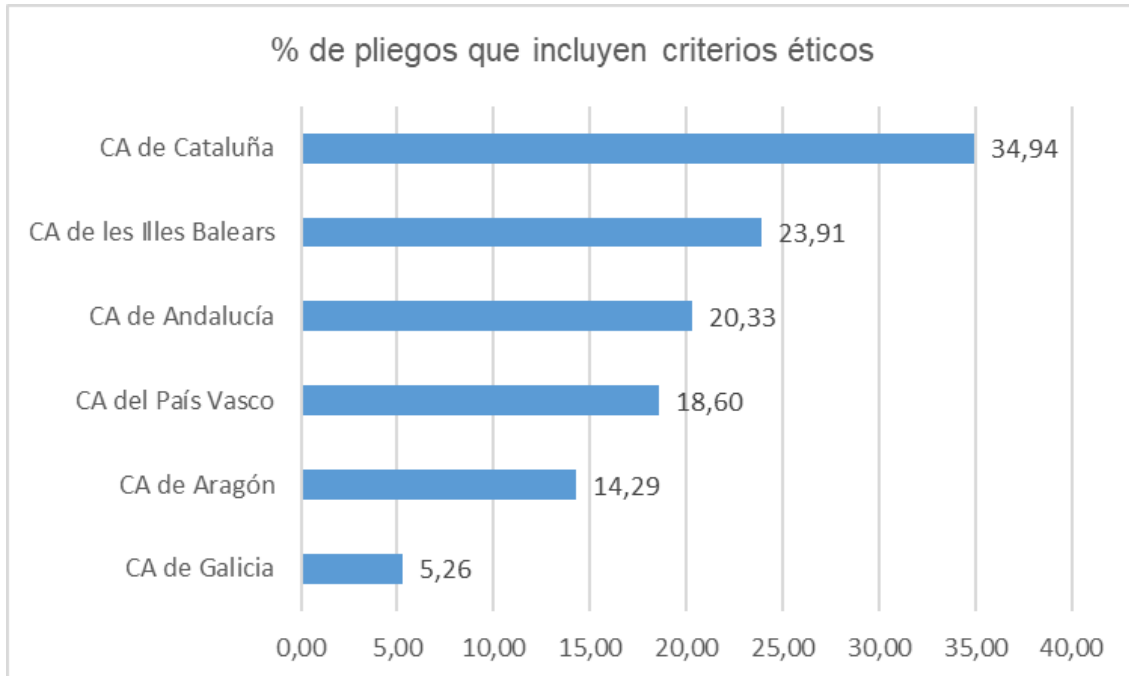
Otro aspecto que puede resultar de interés es el grado de utilización de este tipo de criterios por ámbito geográfico, información que queda reflejada en el siguiente gráfico.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por otro lado, en relación con aquellos ámbitos donde más pliegos han incorporados criterios éticos como condiciones especiales de ejecución, interesa

conocer el porcentaje que estos representan en relación a la totalidad de los pliegos analizados en cada uno de ellos.



*Fuente: Elaboración propia OIReScon*

Como puede observarse, la CA de Cataluña es la que incluyen en más ocasiones criterios éticos, tanto en número como en porcentaje en relación con todos los contratos celebrados por aquella y que han sido objeto de análisis. A continuación, en cuanto a número de pliegos estaría la CA de Andalucía, si bien, respecto al porcentaje en relación a contratos celebrados, la CA de les Illes Balears ocuparía el segundo lugar.

## 5. Conclusiones

En las obligaciones derivadas de la LCSP en materia de inclusión de criterios de adjudicación de carácter social, medioambiental, de innovación u otro orden, y condiciones especiales de ejecución de igual carácter, tras el análisis efectuado, se detectan –en procedimientos de contratación– determinados grados de no aplicación del 82,43% y del 13,79%, respectivamente.

Este resultado pone de manifiesto la necesidad de reforzar las actuaciones en esta materia por parte de los órganos de contratación, especialmente en relación con la inclusión de esos criterios como criterios de adjudicación. Esta diferencia en el grado de aplicación en uno y otro caso, puede deberse a que la inclusión de aspectos sociales o medioambientales en los criterios de adjudicación tiene carácter potestativo, según el artículo 145 de la LCSP, mientras que en el caso de las condiciones especiales de ejecución es obligatorio, según el artículo 202 de la LCSP.

Por otro lado, cabe destacar una falta de utilización en relación a los criterios de adjudicación mucho mayor que en el IAS anterior (33,89%). No obstante, el incumplimiento en la inclusión de las condiciones especiales de ejecución se ha visto reducida respecto al mismo (donde alcanzaba el 26,58%).

Con relación a las condiciones especiales de ejecución de carácter ético, puede concluirse que aún son escasos los pliegos que incluyen tales consideraciones, si bien, la falta de regulación podría ser uno de los motivos.

De otra parte, se destaca la falta de concreción de criterios sociales y éticos en medidas específicas fácilmente comprobables. Asimismo, en varios de los supuestos analizados, este tipo de condiciones se limitan al mero cumplimiento de la legalidad. La complejidad en este aspecto radica en encontrar el punto de equilibrio, de manera que las condiciones previstas vayan más allá del respeto a las normas, pero no se excedan de modo que puedan llegar a ser considerados discriminatorios.

## **6. Recomendaciones**

En lo que respecta a los criterios de adjudicación es precisa una mayor implicación dada la literalidad del artículo 1.3 de la LCSP. En este sentido, parece ser oportuna procurar una mayor formación del órgano de contratación, de tal modo que pueda discernir e identificar los criterios más adecuados al objeto de contrato de que se trate.

Las distintas autoridades competentes en AGE, CC.AA. y EE.LL. han de lograr de sus órganos de contratación una mayor sensibilización al respecto de estas pautas legales que se encuentran incorporadas en el marco de políticas de desarrollo económico eficiente, sostenible e inclusivo.

En cuanto a las condiciones especiales de ejecución, habida cuenta del imperativo legal de su consideración en todas las licitaciones, se recomienda que sean adoptados los protocolos o medidas oportunas relativas a la verificación de su cumplimiento a través de documentación o informes en los que se constate el resultado medioambiental, social o de innovación logrado con la contratación. En este sentido, pudiera ser adecuado poner este extremo de manifiesto en el momento de liquidar el contrato y de recepcionar la prestación correspondiente.

Por último, la utilización de criterios de carácter ético como los evaluados en este informe, suponen una novedad que aún no ha sido desarrollada ni legal ni reglamentariamente, por lo que sería conveniente reflexionar sobre la oportunidad de regular esta cuestión e impulsar actuaciones formativas dirigidas a los gestores para su correcta aplicación. A estos efectos, cabe mencionar que existen ya algunas iniciativas tales como la elaboración de guías para la inclusión



de cláusulas de carácter ético por distintas Administraciones, con el objetivo de promocionar el comercio justo, la lucha contra la corrupción y el fraude fiscal<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> [Decreto de 18 de julio de 2016, del delegado del Área de Gobierno de Economía y Hacienda, por el que se aprueba la Instrucción 2/2016 sobre la incorporación de cláusulas éticas de comercio justo en contratos, concesiones y autorizaciones en el Ayuntamiento de Madrid, sus organismos autónomos y entidades del sector público municipal o la Guía Práctica para la inclusión de Cláusulas de Responsabilidad Social y Medioambiental en la contratación administrativa de la Administración del Principado de Asturias y su sector público.](#)