

2023

INFORME ESPECIAL DE
SUPERVISIÓN RELATIVO A LA
CONTRATACIÓN ESTRATÉGICA EN
2022

OiReScon

OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y
SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN

U
23



La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) tiene como finalidad velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 332 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Este Informe Especial de Supervisión, con arreglo al artículo 332.1 y 7.c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, se aprueba por el Pleno de la OIReScon en su reunión celebrada el día 18 de diciembre de 2023. La información contenida en este documento puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando que procede de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación

Avda. General Perón, 38 - 5.ª Planta - 28020 Madrid – Tel. +34 91 349 14 60

E-mail: oficinaindependientersc@hacienda.gob.es

Web: <https://www.regulaciondelacontratacion.gob.es>

ABREVIATURAS/SIGLAS

Abreviatura/Sigla	Entidad/Unidad/Denominación
AGE	Administración General del Estado
C. A. / CC. AA.	Comunidad/es Autónoma/s
C. E.	Comunidad Europea
CEE	Condición Especial de Ejecución
CEEm	Centro Especial de Empleo
C. F.	Comunidad Foral
CPSR	Contratación Pública Socialmente Responsable
CPV	Common Procurement Vocabulary (Vocabulario Común de Contratación Pública)
CPM	Consultas Preliminares de Mercado
DA	Disposición Adicional
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EE. LL.	Entidades Locales
EIS	Empresa/s de Inserción Social
IAS	Informe Anual de Supervisión
IES	Informe Especial de Supervisión
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa
JCCPE	Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado
LCSP	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
LGTBI	Lesbianas, gays, transexuales, bisexuales o intersexuales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OARC	Órgano Administrativo de Recursos Contractuales en la C. A. de País Vasco
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIReScon	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la contratación
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
PBL	Presupuesto Base de Licitación
PC. de la Junta de Andalucía	Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía
PSCP de Cataluña	Plataforma de Servicios de Contratación Pública de Cataluña
PCP. de Galicia	Plataforma de Contratos Públicos de Galicia
PC. de La Rioja	Plataforma de Contratación de La Rioja
PC. de la C. de Madrid	Plataforma de Contratación de la Comunidad de Madrid
PC. de Navarra	Portal de Contratación de Navarra
PC. del Gobierno Vasco	Plataforma de Contratación del Gobierno Vasco
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares

Abreviatura/Sigla	Entidad/Unidad/Denominación
PIB	Producto Interior Bruto
PLACSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
PRL	Prevención de Riesgos Laborales
Pyme/s	Pequeña/s y Mediana/s Empresa/s
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TACRC	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
TACP Madrid	Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la C. de Madrid
TCCSP	Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea
VEC	Valor Estimado del Contrato

Elaboración propia OIReScon

Las denominaciones de las Comunidades Autónomas (CC. AA.) y el de sus instituciones y órganos de gobierno se han realizado conforme a lo establecido en la [Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.](#)

INFORME ESPECIAL DE SUPERVISIÓN RELATIVO A LA CONTRATACIÓN ESTRATÉGICA EN EL 2022.

Introducción.	11
Primera parte: Los contratos reservados	18
I. Consideraciones generales y marco normativo.	18
II. Metodología.	20
1. Análisis de la existencia de los Acuerdos de fijación de porcentajes de reserva de contratos y concreción de dicho porcentaje.	20
2. Análisis de los contratos reservados licitados en 2022. Precisiones metodológicas.	21
3. Contratos tramitados al amparo de la DA 4ª que eximen de garantía definitiva.	28
III. Análisis agregado de la contratación reservada en 2022 en España.	29
1. Volumen de contratos reservados por nivel territorial.	29
2. Los contratos reservados por tipo de contrato.	31
3. Los contratos reservados según la naturaleza del órgano de contratación.	32
IV. Análisis desglosado de la contratación reservada en ámbito estatal y autonómico, así como del cumplimiento del porcentaje de reserva en 2022.	34
1. Ámbito estatal	34
A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva.	34
B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.	34
2. C. A. del País Vasco	35
A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva	35
B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.	36
3. C. A. de Cataluña	37
A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva	37
B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva	37
4. C. A. de Galicia	39
A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva	39
B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.	39
5. C. A. de Andalucía	41
A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva	41
B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.	41
6. C. A. del Principado de Asturias	42

A.	Normativa de aplicación e instrumento de reserva _____	42
B.	Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva. _____	42
7.	C. A. de Cantabria _____	42
A.	Normativa de aplicación e instrumento de reserva _____	42
B.	Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva. _____	43
8.	C. A. de La Rioja _____	43
A.	Normativa de aplicación e instrumento de reserva _____	43
B.	Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva. _____	44
9.	C. A. de la Región de Murcia _____	44
A.	Normativa de aplicación e instrumento de reserva _____	44
B.	Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva. _____	45
10.	C. Valenciana _____	46
A.	Normativa de aplicación e instrumento de reserva _____	46
B.	Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva. _____	46
11.	C. A. de Aragón _____	47
A.	Normativa de aplicación e instrumento de reserva _____	47
B.	Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva. _____	48
12.	C. A. de Castilla-La Mancha _____	49
A.	Normativa de aplicación e instrumento de reserva _____	49
B.	Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva. _____	50
13.	C. A. de Canarias _____	51
A.	Normativa de aplicación e instrumento de reserva _____	51
B.	Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva. _____	52
14.	C. F. de Navarra _____	53
A.	Normativa de aplicación e instrumento de reserva _____	53
B.	Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva. _____	54
15.	C. A. de Extremadura _____	55
A.	Normativa de aplicación e instrumento de reserva _____	55
B.	Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva. _____	56
16.	C. A. de las Illes Balears _____	56
A.	Normativa de aplicación e instrumento de reserva _____	56
B.	Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva. _____	57
17.	C. de Madrid _____	57

A.	Normativa de aplicación e instrumento de reserva _____	57
B.	Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva. _____	58
18.	C. de Castilla y León _____	59
A.	Normativa de aplicación e instrumento de reserva _____	59
B.	Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva. _____	59
19.	Ciudad de Ceuta _____	60
20.	Ciudad de Melilla _____	60
21.	Resumen del cumplimiento en los ámbitos estatal y autonómico de forma agregada. _____	61
22.	Comparativa interanual. _____	64
A.	Términos e importes de reserva. _____	64
B.	Contratos reservados e importes aplicados a la reserva. _____	67
C.	Cumplimientos del objetivo de reserva _____	70
V.	Supervisión de la regla general de exención de exigencia de garantía definitiva. _____	71
VI.	Supervisión de la previsión de subcontratación en el PCAP. _____	76
VII.	Conclusiones. _____	82
VIII.	Recomendaciones. _____	84
1.	En cuanto a la determinación de los porcentajes de reserva. _____	84
2.	Cumplimiento de la reserva previamente fijada. _____	86
	Anexo I.- Antecedentes normativos de la figura de “contratos reservados” ____	89
	Anexo II.- Tabla resumen de los contratos reservados y del grado de cumplimiento en el 2022 en el ámbito estatal y autonómico. _____	92
	Anexo III.- Tabla relativa al método de determinación de la reserva y al método de su cumplimiento en el ámbito estatal y autonómico. _____	95
	Segunda parte: Criterios medioambientales, sociales, de innovación y de otro orden. _____	100
I.	Consideraciones generales y marco normativo. _____	100
II.	Metodología. _____	105
III.	Cuestiones previas al análisis. _____	107
1.	Vinculación de los criterios medioambientales, sociales, de innovación o de otro orden al objeto del contrato. _____	107
2.	Configuración del criterio: preciso, claro y con detalle. _____	110
IV.	Resultado de la supervisión del uso de los criterios estratégicos en las distintas fases de la licitación (condiciones de admisión, criterios de adjudicación y condiciones de ejecución). _____	112

1.	El uso de los criterios sociales, medioambientales y de innovación en las condiciones de admisión.	112
A.	El uso de los criterios estratégicos en las condiciones de admisión en los contratos de servicios (CPV 80).	113
B.	El uso de los criterios estratégicos en las condiciones de admisión en los contratos de suministro (CPV 37).	117
2.	El uso de los criterios sociales, medioambientales y de innovación en los criterios de adjudicación.	120
A.	El uso de los criterios estratégicos en los criterios de adjudicación en los contratos de servicios (CPV 80).	120
B.	El uso de los criterios estratégicos en los criterios de adjudicación en los contratos de suministro (CPV 37).	125
3.	El uso de los criterios sociales, medioambientales y de innovación en las condiciones especiales de ejecución.	130
A.	El uso de los criterios estratégicos como CEE en los contratos de servicios (CPV 80).	130
B.	El uso de los criterios estratégicos en las CEE de los contratos de suministro (CPV 37).	137
V.	Los criterios medioambientales. Categorías o subcategorías específicas (“segundas categorías”).	142
1.	El uso de los criterios medioambientales en los contratos de servicios (CPV 80).	145
A.	Criterios medioambientales en las condiciones de admisión de los contratos de servicios (CPV 80).	145
B.	Criterios medioambientales en los criterios de adjudicación de los contratos de servicios (CPV 80).	146
C.	Criterios medioambientales en las CEE de los contratos de servicios (CPV 80).	147
2.	El uso de los criterios medioambientales en los contratos de suministro (CPV 37).	149
A.	Criterios medioambientales en las condiciones de admisión de los contratos de suministros (CPV 37).	149
B.	Criterios medioambientales en los criterios de adjudicación en los contratos de suministro (CPV 37).	150
C.	Criterios medioambientales como CEE en los contratos de suministro (CPV 37).	151
VI.	Los criterios sociales. Categorías o subcategorías específicas (“segundas categorías”).	153
1.	El uso de los criterios sociales en los contratos de servicios (CPV 80).	157
A.	Los criterios sociales como condiciones de admisión en los contratos de servicios.	157
B.	Los criterios sociales como criterios de adjudicación.	157
C.	Los criterios sociales como CEE.	159
2.	El uso de los criterios sociales en los contratos de suministro (CPV 37).	161
A.	Los criterios sociales como condiciones de admisión en los contratos de suministro.	161
B.	Los criterios sociales como criterios de adjudicación en los contratos de suministro.	161

C.	Los criterios sociales como CEE en los contratos de suministro.	162
VII.	Los criterios relativos a la innovación. Categorías o subcategorías específicas.	164
1.	El uso de los criterios de innovación en los contratos de servicios (CPV 80).	166
A.	Los criterios de innovación como condiciones de admisión en los contratos de servicios.	166
B.	Los criterios de innovación como criterios de adjudicación en los contratos de servicios.	166
C.	Los criterios de innovación como CEE.	167
2.	El uso de los criterios de innovación en los contratos de suministro (CPV 37).	167
A.	Los criterios de innovación como condiciones de admisión en los contratos de suministro.	167
B.	Los criterios de innovación como criterios de adjudicación en los contratos de suministro.	167
C.	Los criterios de innovación como CEE en los contratos de suministro.	168
VIII.	Conclusiones.	169
IX.	Recomendaciones.	171
	Tercera Parte: La pyme en las licitaciones públicas.	175
I.	Consideraciones previas: concepto de pyme y marco normativo.	175
II.	Metodología.	178
III.	Resultados de la supervisión del acceso de la pyme en el procedimiento de licitación.	180
1.	Condiciones de admisión: la solvencia.	180
A.	Contratos de servicios (CPV 80).	180
B.	Contratos de suministro (CPV 37).	181
2.	El impacto de la estructura de costes en el acceso de la pyme a las licitaciones públicas.	182
A.	Contrato de servicios (CPV 80).	182
B.	Contratos de suministro (CPV 37).	184
IV.	Resultados de la supervisión de la pyme como adjudicataria.	185
1.	Condiciones de admisión.	188
A.	Contratos de servicios (CPV 80).	188
B.	Contratos de suministro (CPV 37).	190
2.	La pyme como adjudicataria según la estructura de costes.	191
A.	Contratos de servicios (CPV 80).	191
B.	Contratos de suministro (CPV 37).	192
3.	La existencia de uno o varios criterios de adjudicación.	194
A.	Contratos de servicios (CPV 80).	194
B.	Contratos de suministro (CPV 37).	195

4. Criterios de adjudicación mediante fórmula y los susceptibles de juicio de valor.	195
A. Contratos de servicios (CPV 80).	195
B. Contratos de suministro (CPV 37).	196
5. La pyme como adjudicataria según los criterios de adjudicación cualitativos y los criterios relativos al coste.	197
A. Contratos de servicios (CPV 80).	197
B. Contratos de suministro (CPV 37).	198
V. Conclusiones.	199
VI. Recomendaciones.	201

Introducción.

El desarrollo sostenible se define como *“la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”*¹. Ya en 1987, en el seno de las Naciones Unidas tuvo lugar una reflexión y replanteamiento en torno a la forma en la que la economía debía prosperar. Mediante el denominado *Informe Brundtland* se introduce el citado concepto de “desarrollo sostenible”, el cual se ha consolidado como principio y eje central de cualquier actuación, así lo refleja la [Agenda 2030 de Naciones Unidas](#), a través de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), consistiendo, a la vez, en el medio y en el fin a conseguir.

Este marco, como no podía ser de otra forma, ha sido adoptado e impulsado por la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros que se han sumado al compromiso que implican los ODS.

Tal compromiso tiene su reflejo también en la contratación pública, que se configura como una de las herramientas esenciales en la consecución de estos ODS. En efecto, 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](#) (Directiva 2014/23/UE), 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](#) (Directiva 2014/24/UE) y la [Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE](#) (Directiva 2014/25/UE), relativas a la contratación pública incluyen la función de ésta como clave, configurándola como uno de los instrumentos para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso con mayor racionalidad económica de los fondos públicos².

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 las Pequeñas y Medianas Empresas (pymes), la innovación y el desarrollo o la defensa de la competencia. Para todo ello es fundamental el carácter transversal de la contratación pública, el gran volumen de recursos que moviliza y su importante repercusión en el Producto Interior Bruto (PIB), tanto a nivel nacional como europeo. La “contratación pública estratégica” se constituye así como una nueva forma de llevar a cabo la compra

¹ Informe “Nuestro futuro común”, también denominado “Informe Brundtland”, de 1987, Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas.

² Cabe citar también como antecedente no normativo el [“Libro Verde la Contratación Pública en la Unión Europea: Reflexiones para el futuro”](#), documento de la Comisión de 27 de noviembre de 1996 en el que se aludía a las formas de conjugar la política de contratación pública con las otras políticas comunitarias. En dicho documento aparece el concepto de taller protegido.

pública, más allá de la función tradicional de dar satisfacción a las necesidades de bienes y servicios del sector público.

Asimismo y a estos efectos, cabe citar la [Comunicación COM \(2021\) 245 final](#), referida al informe «*Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior*». En ésta 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 modo no puede dejar de mencionarse la reciente [Directiva \(UE\) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento \(UE\) 2023/955](#), que se refiere en varias ocasiones a la contratación pública (considerandos 36, 49 al 55 y 119), estableciendo en el anexo IV los requisitos de eficiencia energética para la misma³.

³ En particular, el artículo 7 establece:

"1. Los Estados miembros garantizarán que, cuando celebren contratos públicos y concesiones de un valor igual o superior a los umbrales establecidos en el artículo 8 de la Directiva 2014/23/UE, el artículo 4 de la Directiva 2014/24/UE y el artículo 15 de la Directiva 2014/25/UE, los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras adquieran solamente productos, servicios, edificios y obras que tengan un alto rendimiento energético, de conformidad con los requisitos mencionados en el anexo IV de la presente Directiva, a menos que no sea técnicamente viable.

Los Estados miembros velarán asimismo por que, al celebrar contratos públicos y concesiones de un valor igual o superior a los umbrales a que se refiere el párrafo primero, los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras apliquen el principio de «primero, la eficiencia energética» de conformidad con el artículo 3, incluidos los contratos públicos y las concesiones para los que el anexo IV no establezca requisitos específicos.

2. Las obligaciones a que se refiere el apartado 1 del presente artículo no se aplicarán si van en detrimento de la seguridad pública o impiden responder a emergencias de salud pública. Las obligaciones a que se refiere el apartado 1 del presente artículo serán aplicables a los contratos de las fuerzas armadas únicamente en la medida en que su aplicación no dé lugar a conflicto alguno con la naturaleza y los objetivos básicos de las actividades de las fuerzas armadas. Las obligaciones no se aplicarán a los contratos de suministro de equipo militar tal como este se define en la Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (39).

3. No obstante lo dispuesto en el artículo 29, apartado 4, los Estados miembros, cuando celebren contratos de servicios con un componente energético importante, velarán por que los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras estudien la viabilidad de celebrar contratos de rendimiento energético a largo plazo que ofrezcan un ahorro de energía a largo plazo.

(...)

7. Los Estados miembros establecerán las disposiciones legales y reglamentarias, y las prácticas administrativas, en materia de contratación, presupuestación y contabilidad anuales del sector público que sean necesarias para garantizar que los poderes adjudicadores no desistan de hacer inversiones que mejoren la eficiencia energética ni de utilizar contratos de rendimiento energético o mecanismos de financiación por terceros mediante contratos de larga duración.

Conforme a este marco, la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014](#) (LCSP), establece la contratación estratégica como eje fundamental y principio transversal, tal y como señala su artículo 1.3: *“En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva 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”*. Así, a lo largo de toda la LCSP se recogen preceptos y disposiciones que confirman el compromiso del legislador con el desarrollo sostenible y con la contratación pública como instrumento de aquel. Prueba de su importancia es la continua mención de los criterios estratégicos (medioambientales, sociales, de innovación y de otro orden) a lo largo de todo el texto, incluso, con carácter preceptivo como es el caso del artículo 202, o también la propia reserva de contratos regulada en la DA 4^a.

Más allá de la LCSP, se puede constatar a través de la promulgación de diversa normativa cómo igualmente cómo la contratación pública se ha consolidado como una herramienta al servicio del desarrollo sostenible⁴ y como un medio y

8. Los Estados miembros eliminarán todas las barreras reglamentarias o no reglamentarias a la eficiencia energética, en particular las disposiciones legales y reglamentarias, y las prácticas administrativas, en materia de contratación, presupuestación y contabilidad anuales del sector público, con miras a garantizar que los organismos públicos no desistan de hacer inversiones que mejoren la eficiencia energética ni de utilizar contratos de rendimiento energético o mecanismos de financiación por terceros mediante contratos de larga duración.

Los Estados miembros informarán a la Comisión de las medidas que hayan adoptado para abordar las barreras a la adopción de mejoras de la eficiencia energética como parte de sus informes de situación nacionales integrados de energía y clima presentados con arreglo al artículo 17 del Reglamento (UE) 2018/1999.”

⁴ Así se refleja en distintas normas tales como como la recientemente aprobada [Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI](#) en la que, entre otros preceptos, se modifica el artículo 122, introduciendo un nuevo apartado bis en el que se establece que *“las Administraciones públicas incorporarán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares condiciones especiales de ejecución o criterios de adjudicación dirigidos a la promoción de la igualdad de trato y no discriminación por razón de orientación sexual, identidad sexual, expresión de género y características sexuales, siempre que exista vinculación con el objeto del contrato”*, 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, 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](#), el [Real Decreto 667/2023, de 18 de julio, por el que se crea la Comisión Interministerial para el desarrollo y mejora de la inclusión de las cláusulas sociales en la contratación pública](#) o la [Orden PCM/818/2023, de 18 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de junio de 2023, por el que se aprueba el Plan de Incorporación de la Metodología BIM en la](#)

fin a conseguir, que se refleja en la regulación tanto en el ámbito estatal como autonómico.

[contratación pública de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, de la Generalitat, del cambio climático y la transición ecológica de la Comunidad Valenciana](#), que incluye una serie de medidas en materia de contratación pública, como que las administraciones públicas de la Comunidad Valenciana garantizarán que los contratos de suministro eléctrico que estas liciten sean de energía certificada de origen 100 % renovable, entre otras, y [La Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón](#).

Regulación de la contratación pública estratégica



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por todo ello, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) no podía dejar de incluir entre sus actuaciones, un análisis, supervisión y seguimiento específico de la “contratación pública estratégica” en nuestro país.

La revisión de la perspectiva estratégica de la contratación pública ha formado parte de los Informes Anuales de Supervisión (IAS), singularmente del IAS 2020. No obstante, siendo conscientes de la importancia que la normativa europea y la propia legislación española han querido dar a estos aspectos, en la elaboración del IAS 2021 se decidió no incorporarlo, con el objetivo de dedicarle un espacio singular que permitiera una mayor profundización y una orientación específica de la revisión. De esta forma, se acometió una tarea de supervisión de la contratación estratégica de mayor calado, que se tradujo en el [Informe Especial de Supervisión \(IES\) relativo a la contratación estratégica en el 2020](#) y cuya continuidad se materializó en el [IES relativo a la contratación estratégica en el 2021](#) aprobado en el mes de abril de este 2023.

Con el fin de que las actuaciones de la Oficina no se alejen temporalmente en exceso de los contratos que son objeto de supervisión, la Oficina ha querido esforzarse en analizar la contratación correspondiente al año 2022 en este mismo ejercicio 2023.

Además de lo anterior, a las dos partes que constituyeron el análisis con los IES, anteriores, esto es, el seguimiento del cumplimiento de la contratación reservada y el uso de los criterios estratégicos, en esta ocasión se ha decidido incorporar una tercera parte, también de carácter fundamental y transversal en la LCSP,

dedicada al análisis de la condición de la pyme como licitadora y adjudicataria. Todo ello se resume en el gráfico que se incorpora a continuación:

Estructura del IES sobre la contratación pública del año 2022



Fuente: elaboración propia OIReScon

El fruto del mencionado esfuerzo este Informe cuyos resultados se exponen a continuación.

Primera parte:
Los contratos reservados.

PRIMERA PARTE: LOS CONTRATOS RESERVADOS

I. Consideraciones generales y marco normativo.

A través de la figura de los contratos reservados, las Administraciones pueden “reservar” un sistema de adjudicación, contrato o lote, de manera que en su proceso de licitación únicamente puedan participar los Centros Especiales de Empleo (CEEm) de iniciativa social y las empresas de inserción (EIS), configurándose como una herramienta clave en el fomento de la participación de empresas de economía social en las licitaciones públicas y permitiendo, por tanto, la consecución de los objetivos propios de la contratación estratégica.

Tras la introducción del concepto de contrato reservado mediante las directivas europeas aprobadas en el 2004 (se pueden consultar los antecedentes normativos de la figura en el [Anexo I](#)), actualmente su regulación se encuentra en la LCSP, cuya DA 4ª dispone que:

“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 definitiva, la LCSP establece como obligatoria la reserva de estos contratos como medio de ejecución de políticas sociales. No obstante, tal y como se ha comprobado no solo en informes de esta Oficina sino en otras fuentes, se está todavía lejos de un cumplimiento efectivo tanto de la medida como de su finalidad. Cabe citar en este sentido a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en la C. A. de Canarias que señala que *“los contratos reservados son una herramienta, cada vez más extendida⁵ 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 PYME y la Economía Social”⁶.*

⁵ Prueba de ello es la DA 19ª de la [Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#), en vigor desde 10 de abril de 2022, en la cual hace referencia a los contratos reservados en la gestión de residuos textiles. En dicha DA se establece que, al menos el 50% del importe de adjudicación, deberá ser objeto de contratación reservada a EIS y CEE de iniciativa social autorizados para el tratamiento de residuos. En caso contrario, la administración pública y el órgano de contratación deberán justificarlo debida y motivadamente en el expediente y podrá ser objeto de recurso especial o de los recursos establecidos en materia de contratación pública.

⁶ [Informe 4/2020](#).

II. Metodología.

El análisis de esta parte del Informe se circunscribe a los porcentajes de reserva y contratos reservados, establecidos unos y celebrados los otros, en el ejercicio 2022.

Con la finalidad de supervisar el cumplimiento de la DA 4ª de la LCSP 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 con el objeto de fomentar políticas de empleo de inserción laboral, se ha seguido la siguiente metodología:

1. Análisis de la existencia de los Acuerdos de fijación de porcentajes de reserva de contratos y concreción de dicho porcentaje.

En primer lugar, se analiza la existencia o no del **Acuerdo de fijación de los porcentajes mínimos de reserva**. 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 *“Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las comunidades autónomas y de las Entidades Locales”*.

En el ámbito estatal, tal y como continúa indicando la mencionada DA *“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”*. En este sentido, y al igual que en el informe anterior, se han tomado exclusivamente y de manera literal los CPV indicados en el citado Anexo VI⁷.

En lo que respecta al ámbito autonómico, para poder llevar a cabo el análisis de los Acuerdos de los órganos de gobierno mediante los cuales se fijan los porcentajes de reserva, han sido solicitados dichos Acuerdos⁸.

En este punto, deben considerarse importantes matices consecuencia de lo observado por esta Oficina al analizar estos Acuerdos.

⁷ Se recuerda que en anteriores análisis se había interpretado estos CPV de forma amplia o extensiva, incluyendo aquellos no mencionados expresamente pero sí incluidos en el grupo de los enumerados en el Anexo VI.

⁸ Salvo aquellos de los que la Oficina tenía constancia de su existencia y no habían sido objeto de modificación.

Así, se ha apreciado que las referencias utilizadas para determinar el porcentaje de reserva, así como su cumplimiento, son muy heterogéneas, de manera que se deben tener en cuenta las siguientes notas metodológicas:

- Por un lado, la cuantía de referencia para realizar la reserva es diversa. En ocasiones es el importe global de los procedimientos. En este sentido, cuando los Acuerdos hacen referencia al concepto de “importe global” se entenderá como el Presupuesto Base de Licitación (PBL) con el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) incluido de los contratos licitados, salvo que el propio documento especifique que solo debe atenderse a la anualidad concreta. En el caso de los Acuerdos Marco se ha tenido en cuenta el VEC más el IVA, por seguir la misma regla que cuando se adopta el criterio del PBL, donde también se incluye el IVA.

En otros casos, la referencia para realizar la reserva es el PBL, con o sin IVA, en otros, el importe de adjudicación o bien, el valor estimado del contrato (VEC).

- Por otro lado, el periodo al que se refiere la cuantía del párrafo anterior, en algunos casos tampoco está claramente determinado. Si bien, puede decirse que, con carácter general, suele referirse al ejercicio anterior (por tanto, en este informe al año 2021).
- En cuanto al objeto de los contratos tomados como referencia para realizar la reserva, es igualmente diverso. En algunos casos se limita a los contratos incluidos en determinados CPV (normalmente el Anexo VI de la LCSP), o a determinadas áreas de actividad. En otros casos se refieren a suministros y servicios precisos para su funcionamiento ordinario o bien, no se acota tipología alguna de contratos.

Por último, para poder determinar el importe reservado, se han analizado los documentos de seguimiento a los que se ha tenido acceso, o bien se ha consultado directamente los importes de los contratos licitados o, en su caso, adjudicados en 2021 según la información obrante en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP).

2. Análisis de los contratos reservados licitados en 2022. Precisiones metodológicas.

Tras comprobar la existencia de los 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. En el caso de la C. A. de Cataluña se han tenido en cuenta los datos publicados en la Plataforma de servicios de contratación pública de Cataluña (PSCP). En el caso de la C. A. de Galicia, se ha dejado constancia

de la información remitida por la Consejería de Promoción de Empleo y de Igualdad.

Respecto a la búsqueda de estos contratos y los parámetros utilizados por esta Oficina, cabe realizar las siguientes precisiones metodológicas:

- La búsqueda se ha realizado sobre **“todo tipo de contratos”** y **“todo tipo de procedimientos”**, en el periodo entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022, para el sector público estatal y autonómico, salvo que los Acuerdos establecieran algo distinto.
- Cabe indicar que **no es posible realizar la supervisión en el ámbito local** con los medios e información disponibles en la actualidad. Para que ello fuera posible, tendría que ser público, en todo caso, el acuerdo del órgano de gobierno que fijara la reserva contractual, no estando este extremo en el marco de la información que, obligatoriamente, deba ser publicada.
- Se han excluido de la supervisión las **tramitaciones de emergencia**, ya que en ellas no se lleva a cabo licitación y, por tanto, no puede comprobarse uno de los requisitos de la DA 4ª de la LCSP, esto es, la identificación del contrato como reservado en el anuncio de licitación.
- También se ha excluido la **contratación menor**. En primer lugar, porque lo que se pretende con los contratos reservados, según lo establecido en los Acuerdos, es reservar el derecho a participar en las licitaciones a los CEEem y EIS, aspecto que no se garantiza con la contratación menor que permite la adjudicación directa.

En segundo lugar, precisamente el hecho de la inexistencia de anuncios de licitación en esta contratación menor, como regla general, conlleva que no pueda identificarse en ellos su condición como reservado, que es donde debe indicarse de acuerdo a su regulación en la LCSP.

No obstante, se ha observado que en muchos Acuerdos se incluye la contratación menor como posibilidad para alcanzar el cumplimiento del porcentaje de reserva establecido.

- Los contratos analizados son aquellos cuya **licitación ha tenido lugar en el ejercicio 2022**, independientemente de la fecha, en su caso, de adjudicación. Este criterio ha sido adoptado debido a que la DA 4ª de la LCSP lo que reserva es el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes, independientemente de si estos terminan o no con la adjudicación de dicho procedimiento. El mismo criterio se ha utilizado en aquellas CC. AA. que establecen en sus Acuerdos que lo que reservan es el derecho a participar en las licitaciones⁹. Es por ello que han sido tenidos en cuenta

⁹ En el caso de la C. A. de Andalucía la reserva se realiza a la adjudicación, por lo que en dicho supuesto se toman en consideración los contratos adjudicados en 2022. En el caso de la C. A. de La Rioja, en los procedimientos negociados la reserva se refiere a los contratos adjudicados,

los contratos licitados, incluyendo aquellos que finalmente quedaron desiertos, criterio que, en algunos Acuerdos, se hace constar expresamente.

- En función de lo establecido en cada Acuerdo se ha contabilizado el importe de los contratos reservados, teniendo en cuenta el **concepto** indicado y/o si existen **limitaciones** por áreas temáticas o anualidades concretas, tal y como se indica en el [Anexo III](#) de este informe.
- Por otro lado, las **prórrogas** de los contratos reservados no se han incluido al determinar el cumplimiento del porcentaje de reserva ya que, por lo indicado anteriormente, deben ser contratos nuevos, que permitan el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación.

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

- Contratos reservados. Reservados a CEEem o talleres protegidos.
 - Se ha realizado la supervisión de la totalidad de los contratos licitados en el mencionado periodo e incluidos en esta categoría, respecto a todo tipo de procedimiento y a todo tipo de contratos.
- Contratos reservados. Reservados a programas de empleo protegido.
 - Se ha realizado la supervisión de la totalidad de los contratos licitados en el mencionado periodo e incluidos en esta categoría, respecto a todo tipo de procedimiento y todo tipo de contratos.

Al respecto resulta oportuno volver a recordar el Informe 4/2020 de la JCCA de Canarias que indica que *“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

que también ha sido tenido en cuenta. En la C. A. de Cataluña, incluyen en su informe de cumplimiento las modificaciones y prórrogas, que suman más de 13 millones, mientras que las nuevas licitaciones no alcanzan los 7 millones de €.

categoría se repite, de forma que se distorsionan los datos, lo cual se elimina en este informe al analizar ambas categorías¹⁰.

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” o “filtro” 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 resulte imposible obtener el tipo de licitaciones amparadas en la DA 4ª de la LCSP tomando como criterio de base la condición de admisión en el campo “reservado” o similar. Por otra parte, **esta información no consta en el archivo de los datos abiertos de las plataformas agregadas que PLACSP pone a libre disposición**¹¹.

Otra precisión metodológica necesaria en este apartado implica puntualizar que para la supervisión realizada **se han computado como contratos reservados, en virtud de lo dispuesto en la DA 4ª, aquellos contratos en cuyos Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) se recoge tal reserva o cuya calificación como contrato reservado** ha sido puesta de manifiesto en el anuncio de licitación y, del resto de documentos publicados, se constata que efectivamente se ha tratado como contrato reservado¹².

La última nota que requiere la descripción de la metodología seguida para la realización de la supervisión de esta cuestión, es que, **la propia DA 4ª de la LCSP prescribe que los CEEEm objeto de reserva son únicamente aquellos**

¹⁰ Esta decisión metodológica se ampara, además, en la propia redacción de la DA 4ª de la 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 CEEEm de iniciativa social y a EIS.
- 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 CEEEm, de las EIS o de los programas sean trabajadores con discapacidad o en riesgo de exclusión social.

¹¹ Salvo en el Portal de Contratación de Navarra (PC. de Navarra) y PSCP.

¹² En esta línea, se han identificado 27 contratos en los que el anuncio de licitación calificaba a los contratos como reservados, si bien no se ha podido acceder al PCAP o este no indicaba nada al respecto, por lo que no han sido incluidos como tales. De estos, 22 están publicados en PLACSP de forma que en los “Requisitos de participación de los licitadores”, en las “Condiciones de admisión”- “Capacidad de obrar”, se ha seleccionado alguno de los campos que recogen el término de “Contratos reservados” o el de “Reservado a talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas” o el de “Reservado a organizaciones que cumplan con las condiciones establecidas en el art. 77 de la Directiva 2014/24/UE o en el artículo 94 de la Directiva 2014/25/UE”. Cabe pensar que son casos en los que el gestor, al publicar el anuncio de licitación ha optado por indicar como requisito alguno de los mencionados campos sin que realmente se trate de un contrato reservado. Los otros 5 contratos han sido publicados en la PC. de Navarra, marcándose afirmativamente el campo de “Reserva en licitación”, pero no pudiendo accederse al PCAP.

de iniciativa social, tal y como están definidos en el artículo 43.4 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, anteriormente mencionado. Así lo interpreta el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en su [Resolución 510/2019](#) de 9 de mayo de 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, 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 de 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”.

Otras resoluciones que apoyan esta idea son, por ejemplo, la [Resolución 202/2018](#) del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (TCCSP) o la [Resolución 100/2018](#) del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la C. A. de País Vasco (OARC).

En efecto, la obligación de que los CEEem sean de iniciativa social ha generado controversia, en vista de que determinados sectores económicos encuentran la DA 4ª más restrictiva que el Derecho europeo, entendiéndose que vulnera el artículo 20 de la Directiva 2014/24/UE¹³. Tal es así, que dicha cuestión ha terminado siendo objeto del planteamiento de una cuestión prejudicial.

En primer lugar, y respecto al concepto de CEEem en sus diferentes variantes, el artículo 43 del [Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social](#) (RDL 1/2013) indica que:

1. Los centros especiales de empleo son aquellos cuyo objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad; a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario. (...)

2. La plantilla de los centros especiales de empleo estará constituida por el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad que permita la naturaleza del proceso productivo y, en todo caso, por el 70 por 100 de aquella. (...)

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,

¹³ El artículo 20.1 de la Directiva 2014/24/UE confiere a los Estados miembros la facultad de reservar los procedimientos de adjudicación de contratos públicos a determinadas entidades y la supedita al cumplimiento de los dos requisitos acumulativos que enumera, a saber, por una parte, que los participantes en el procedimiento sean talleres protegidos u operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas con discapacidad o desfavorecidas, y, por otra parte, que al menos el 30% de la plantilla de esos talleres y de esos operadores económicos esté constituida por tales personas.

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.

Ante la duda de si el Derecho nacional podía establecer requisitos adicionales a los indicados en la directiva europea, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de País Vasco consideró oportuno elevar la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) que resolvió en la [sentencia del TJUE \(Sala 5ª\) de 6 de octubre de 2021](#). En dicha sentencia se indica que *“no se opone a que un Estado miembro imponga requisitos adicionales a los enunciados en dicha disposición, excluyendo así de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados a determinados operadores económicos que cumplan los requisitos establecidos en dicha disposición, siempre que dicho Estado miembro respete los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad”*.

De este modo, al tratarse de una medida de política de empleo, la transposición al derecho nacional admite modulaciones por los Estados miembros, siempre que se respeten los principios de igualdad y proporcionalidad, cuestión que corresponde abordar al órgano judicial remitente. En este sentido cabe indicar que los propios órganos judiciales tienen diversos criterios para dirimir tal cuestión¹⁴.

Se deja, por tanto, libertad al Estado miembro para imponer requisitos adicionales siempre que éstos respeten estos principios de igualdad y proporcionalidad, dejando al Tribunal nacional que sea quien decida si la regulación es más restrictiva de lo necesario.

Un Estado miembro puede imponer requisitos adicionales a los establecidos en la Directiva europea de contratación siempre que se respeten los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad.

¹⁴ [Sentencia 495/2022 del TSJ de Cataluña, de 14 de febrero de 2022](#), que indica que, *“si bien es legítima la duda de la actora sobre la razonabilidad de la discriminación de la que han sido objeto los centros especiales de empleo que no sean de iniciativa social, la opción del legislador no se presenta como arbitraria o carencia de justificación considerando que la discriminación se fundamenta en la garantía del perfil social de las entidades y, especialmente, la obligación de reinversión de los resultados de la actividad en la propia finalidad de integración de personas con disminución. Unas características que inicialmente permiten prever una dedicación más intensa y una mayor eficacia de la reserva de contratos en orden a la finalidad que la justifica”*.

[Sentencia 215/2022 del TSJ del País Vasco, de 26 de mayo de 2022](#), censura la exclusión de los CEE de iniciativa empresarial del acceso a los contratos reservados, considerándola contraria a los principios de igualdad de trato y proporcionalidad proclamados por el ordenamiento de la UE.

3. Contratos tramitados al amparo de la DA 4ª que eximen de garantía definitiva.

Por último, se ha supervisado 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 DA 4ª de la LCSP).

III. Análisis agregado de la contratación reservada en 2022 en España.

A continuación, se exponen los datos relativos a los contratos reservados identificados en PLACSP, así como en las plataformas de contratación autonómicas agregadas, pero no integradas en PLASCP, de conformidad con los criterios indicados en el apartado anterior relativo a la metodología.

1. Volumen de contratos reservados por nivel territorial.

En el cálculo del volumen de contratos reservados, ha habido que tener en cuenta que, en 30 de los contratos identificados¹⁵, aunque en el anuncio de licitación sí figuran como reservados, en el PCAP no se establece dicha condición, no deduciéndose tampoco del contenido de algún otro documento publicado, motivo por el cual no se han tenido en cuenta en este análisis.

Por tanto, en lo que se refiere a los contratos reservados, se han considerado únicamente aquellos contratos en cuyos PCAP se recoge tal reserva y también aquellos en los que, no mencionándose expresamente en el PCAP su condición de reservado, sí ha sido puesta de manifiesto en el anuncio de licitación, constatándose, además, dicho carácter en algún otro documento publicado (resolución de adjudicación, contrato...)¹⁶.

Tras la búsqueda realizada, figuran un total de **219 contratos**, referidos al ámbito estatal, autonómico y local.

Ámbito	Nº contratos reservados
Estatal	9
Autonómico	97
Local	113
Total	219

Fuente: Elaboración propia OIReScon

¹⁵ Son estos los 27 contratos ya indicados en la nota al pie 12, además de 3 contratos de ámbito local.

¹⁶ Por tanto, quedan excluidos aquellos que únicamente han indicado que se trata de un contrato reservado en el anuncio de licitación.

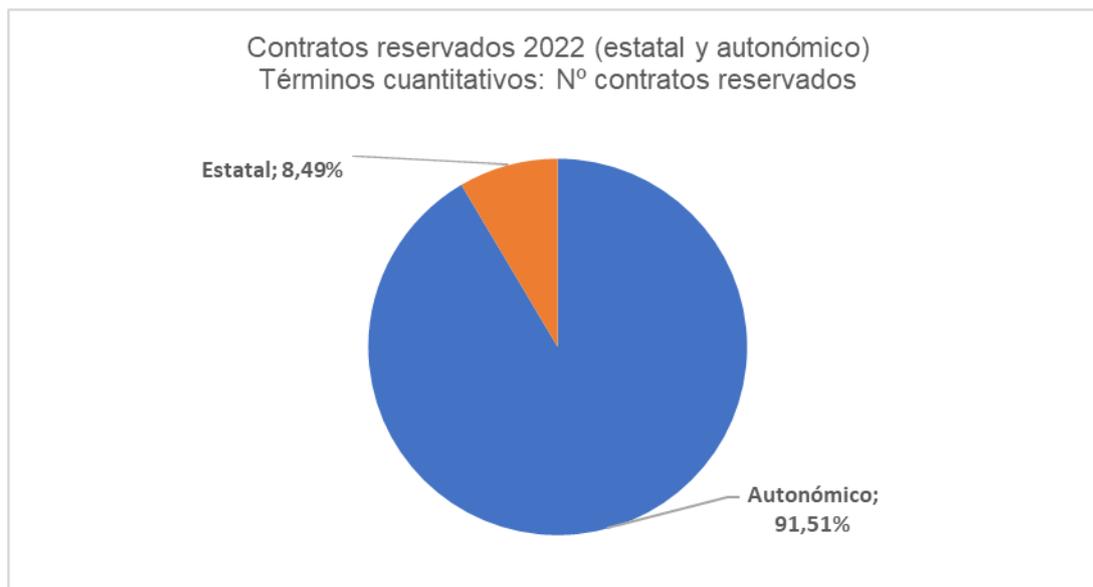


Fuente: Elaboración propia OIReScon

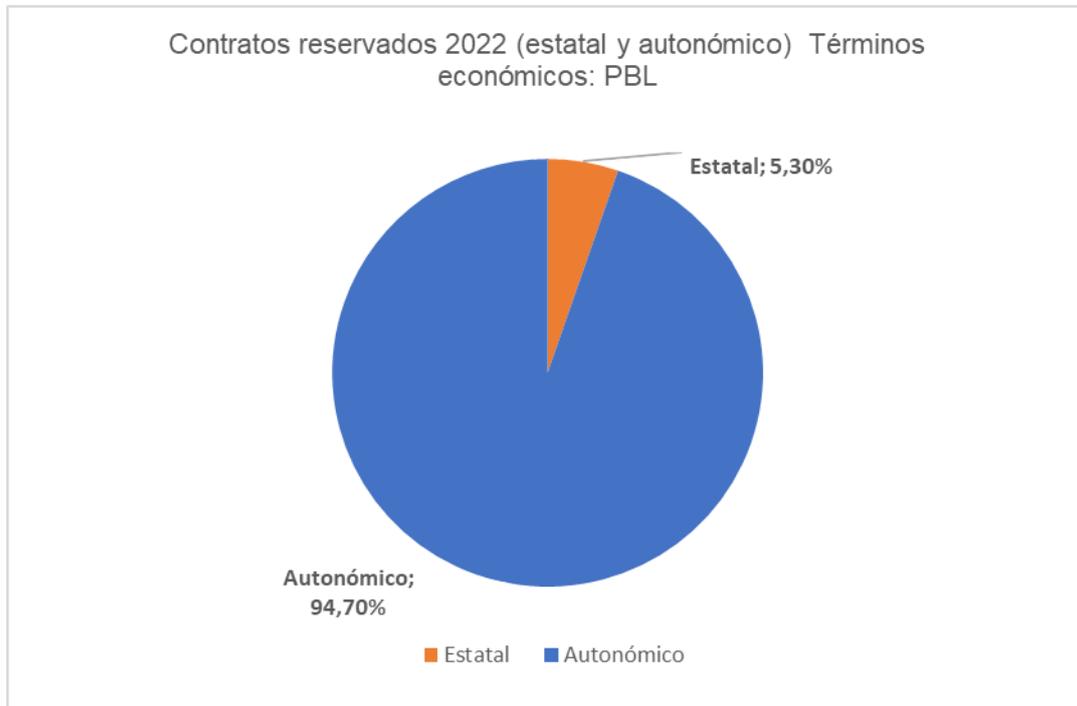
No obstante, tal y como se indicó anteriormente, el análisis se ha centrado en los contratos reservados autonómicos y estatales, que ascienden a **106 contratos**:

Ámbito	Nº contratos reservados	Importe
Estatal	9	1.404.615,31 €
Autonómico	97	25.075.687,42 €
Total	106	26.480.302,73 €

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon



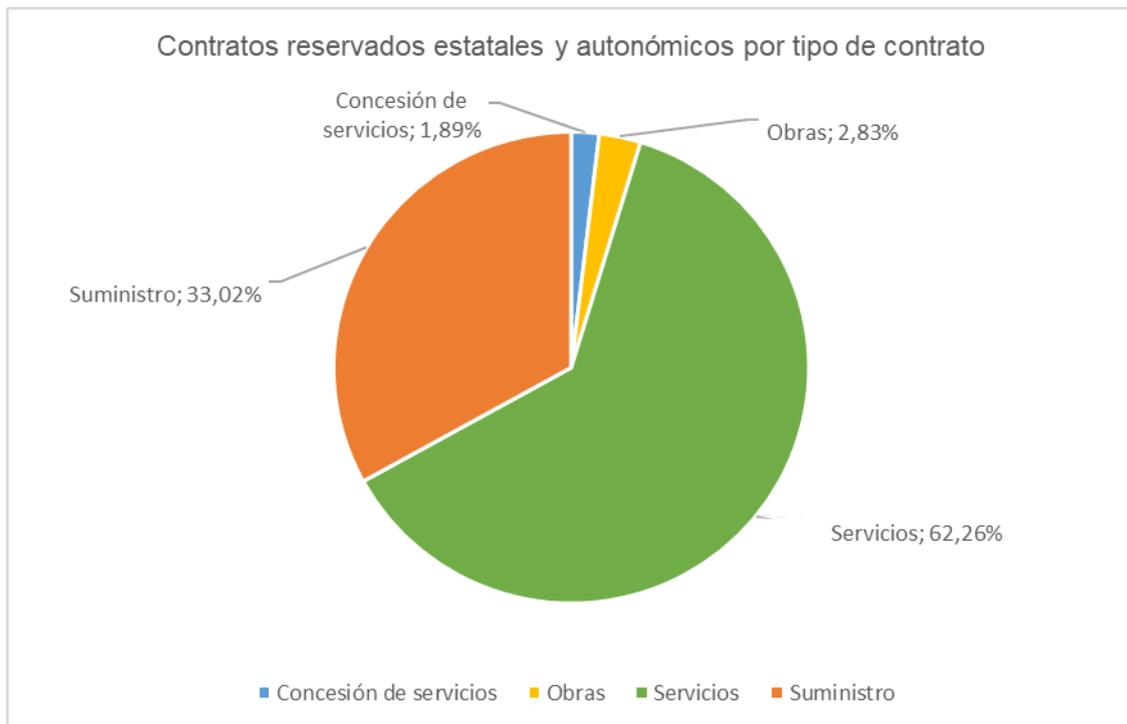
Fuente: Elaboración propia OIReScon

2. Los contratos reservados por tipo de contrato.

Analizando el tipo de contratos reservados que se han licitado en 2022, los resultados son los siguientes:

Tipo de contrato	Nº contratos reservados
Servicios	66
Suministro	35
Obras	3
Concesión de servicios	2
Total	106

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

De los datos reflejados se desprende que, al igual que en 2021, la gran mayoría de los contratos reservados son de servicios, siendo menor la contratación reservada a suministro y mínima en obras y concesiones de servicios, y sin que haya representación de los contratos de concesiones de obras.

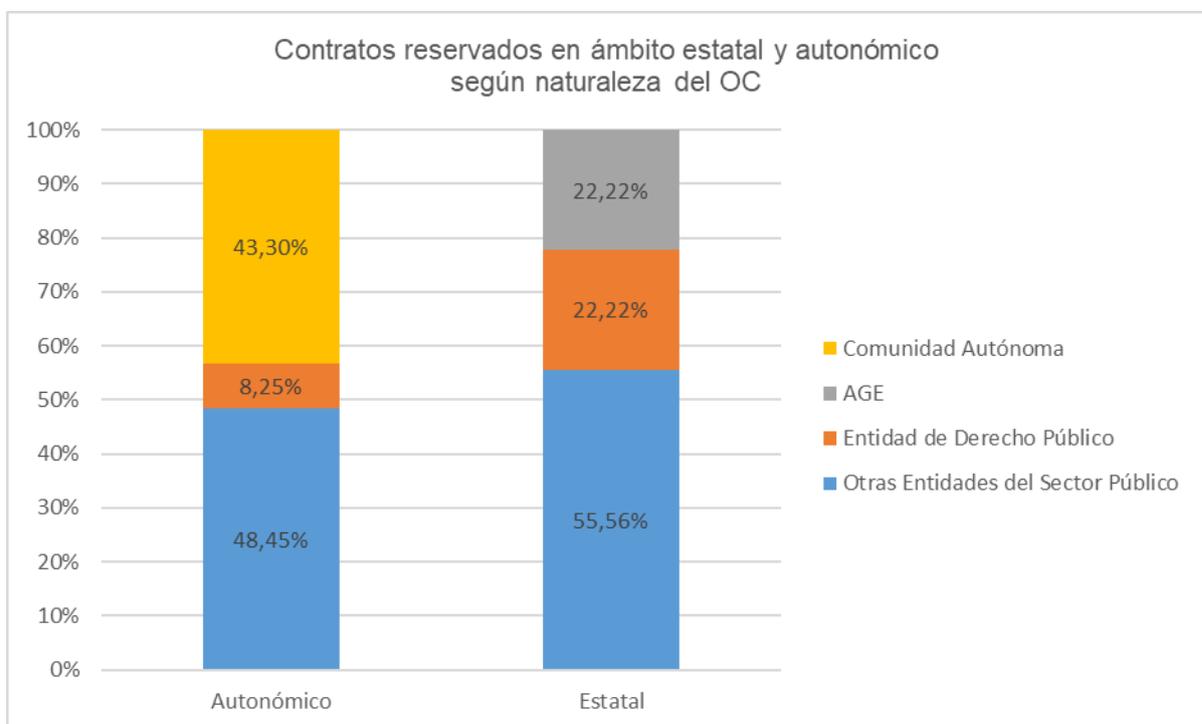
En este sentido, cabe recordar que, en algunos Acuerdos de porcentaje de reserva, ésta se circunscribe a un tipo o varios tipos de contrato.

3. Los contratos reservados según la naturaleza del órgano de contratación.

Teniendo en cuenta la distribución de los contratos reservados en función del órgano de contratación, los resultados son los siguientes:

Ámbito/Naturaleza OC	Nº de contratos reservados
Estatal	9
AGE	2
Entidad de Derecho Público	2
Otras Entidades del Sector Público	5
Autonómico	97
Comunidad Autónoma	42
Entidad de Derecho Público	8
Otras Entidades del Sector Público	47
Total	106

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Destaca la contratación reservada en “Otras Entidades del Sector Público”, tanto en el ámbito estatal (55,56%) como en el autonómico (48,45%).

IV. Análisis desglosado de la contratación reservada en ámbito estatal y autonómico, así como del cumplimiento del porcentaje de reserva en 2022.

En este apartado se procede a analizar los Acuerdos en los que se determina el porcentaje de reserva en cada ámbito autonómico y estatal. Se hará referencia a los conceptos establecidos para determinar la reserva, así como los términos en que los Acuerdos reflejan cómo deben cumplirse los porcentajes o cuantías.

Se adjunta como [anexo](#) la información agregada de los resultados obtenidos relativos al cumplimiento de la reserva contractual de los ámbitos estatal y autonómico supervisados.

1. Ámbito estatal

A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva.

Al no haberse adoptado el correspondiente Acuerdo de Consejo de Ministros, la normativa de aplicación en el Estado es la propia DA 4ª de la LCSP ya citada en el epígrafe I de este informe.

La LCSP entró en vigor el 9 de marzo de 2018, habiéndose por tanto cumplido ya en 2022 los cuatro años de vigencia a los que se refiere la DA 4ª, y siendo por ello de aplicación el 10% como porcentaje mínimo de reserva en el ejercicio presupuestario 2022¹⁷.

Cabe también recordar en este punto que 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, 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](#) 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.

B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.

Por tanto, en el ámbito de la AGE, **el porcentaje de reserva es del 10% del importe global de los procedimientos de adjudicación de suministros y servicios incluidos en los códigos CPV recogidos en el anexo VI de la LCSP**. En este sentido, se ha considerado como “importe global” el PBL (IVA

¹⁷ A los efectos de este informe, se ha aplicado el porcentaje de reserva del 10% para todo el año 2022.

incluido), tal y como se indica en el apartado de “Metodología”. La cuantía resultante de aplicar el 10% asciende a 147.485.443,51 €.

La reserva se refiere al derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a CEEem de iniciativa social y a EIS, por lo que se han tenido en cuenta los procedimientos de licitación iniciados en 2022 para analizar el cumplimiento del porcentaje de reserva. Estos ascienden a 9 contratos, con un PBL (IVA incluido) de 1.404.615,31 €. Por tanto, el nivel de cumplimiento en materia de contratación reservada asciende al 0,95%.

Porcentaje de reserva	Reserva (términos económicos)	Nº de Contratos reservados	Importe efectivamente licitado	% de cumplimiento
10%	147.485.443,51 €	9	1.404.615,31 €	0,95%

Fuente: Datos Abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

Por último, cabe mencionar el Real Decreto 667/2023, de 18 de julio, por el que se crea la Comisión Interministerial para el desarrollo y mejora de la inclusión de las cláusulas sociales en la contratación pública, que establece que la Comisión tiene como fin, entre otras cuestiones, la correcta aplicación de contratos reservados en la contratación pública estatal¹⁸. Como una de sus funciones, destaca la relativa a la elaboración de la propuesta de revisión del Acuerdo del Consejo de Ministros relativo a los contratos reservados previsto en la DA 4ª de la LCSP. La propuesta de revisión se llevará a cabo, al menos, cada cuatro años.

2. C. A. del País Vasco

A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva

El artículo 3.7 del [Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi](#) indica que corresponde al Consejo de Gobierno fijar los porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o lotes de los mismos a CEEem y a EIS reguladas en la ya citada Ley 44/2007, de 13 de diciembre, así como establecer un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas

¹⁸ Indica la Exposición de Motivos de esta norma que “Especial referencia requiere la previsión de reserva de contratos en la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, como expresión de la denominada «contratación estratégica», objeto de informes específicos como el Informe especial de supervisión relativo a la contratación estratégica en el 2020. Contratos reservados y criterios medioambientales, sociales y de innovación, publicado por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación en marzo de 2022, que establece una reserva de contratos para determinadas entidades que cumplan los requisitos legalmente establecidos y da un paso más allá respecto de la norma existente, al prever un porcentaje específico mínimo para la aplicación obligatoria de esta reserva en determinadas actividades, previsión que se desarrollará a través de acuerdo del Consejo de Ministros”.

de empleo protegido, en los términos previstos en la legislación sobre contratos del sector público.

En el [Acuerdo del Consejo de Gobierno de 15 de marzo de 2018, por el que se aprueban instrucciones sobre los contratos reservados](#) se establece que cada órgano de contratación del sector público que tramite expedientes cuyo CPV se corresponda con alguno de los del Anexo VI de la LCSP, deberá tramitar como contratos reservados los correspondientes, al menos, **al 5% de los importes de PBL, sin IVA**, acumulados cada año en los contratos susceptibles de ser reservados¹⁹.

En la [Circular 1/2019, de 25 de octubre, de la junta asesora de contratación pública](#) del Gobierno Vasco se aclara que se trata de tramitar como reservados al menos el 5% del montante global de PBL sin IVA de los contratos que en el ejercicio presupuestario anterior se hayan licitado con los CPV indicados en el Acuerdo (que son los recogidos en el Anexo VI de la LCSP).

Así pues, sobre los contratos del ejercicio anterior que contengan estos trabajos se computará el 5%. Sin embargo, este listado es exhaustivo sólo a efectos de del porcentaje, ya que se tendrán en cuenta para su cumplimiento los contratos reservados en cualquier otro trabajo o actividad.

B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.

La suma de los PBL sin IVA de los contratos del Anexo VI licitados en 2021 asciende a 113.484.612,42 €, por lo que la reserva del 5% establecida para 2022 sería de 5.674.230,62 €.

Así, se han identificado en la Plataforma de Contratación del Gobierno Vasco (PC. del Gobierno Vasco) 16 contratos reservados, cuyos PBL (IVA incluido) alcanzan los 3.751.579,02 €. Se ha tratado de identificar el importe referido a 2022, si bien, en 1 de ellos no ha sido posible y, en 3 no hay importe previsto para la citada anualidad. Teniendo en cuenta únicamente los contratos cuyo importe referido a 2022 ha podido ser analizado²⁰, son 12 los contratos reservados, y la suma del PBL de estos desciende a 1.324.894,48 €. Es por ello que el grado de cumplimiento, sería, en principio del 23,35%²¹.

¹⁹ El importe de referencia será siempre el del año en curso. En cuanto a los contratos menores, será necesario consignar su CPV de modo que computen tanto a efectos de importes globales como respecto al porcentaje reservado. Por último, los importes de los contratos tramitados anticipadamente se computarán para el año en que se inicie su tramitación y no en aquél de inicio de su ejecución.

²⁰ En los de tramitación anticipada se ha tenido en cuenta el importe total del PBL (IVA incluido), tal y como dispone el Acuerdo.

²¹ No están incluidos los contratos menores.

De los resultados obtenidos²², se ha analizado cada pliego para determinar el importe para la anualidad 2022, que es la que se indica que ha de tenerse en cuenta.

Porcentaje de reserva	Reserva (términos económicos)	Nº de Contratos reservados	Importe efectivamente licitado	% de cumplimiento
5%	5.674.230,62 €.	12	1.324.894,48 €	23,35%

Fuente: Datos Abiertos de PC. del Gobierno Vasco y elaboración propia OIReScon

Con relación al seguimiento de su cumplimiento, indica el Acuerdo de 13 de marzo de 2018 que, en caso de que no se alcanzase el mencionado porcentaje de reserva por algún motivo, deberá justificarse en una memoria comprensiva de importes totales licitados en esos CPV, importes reservados y causa por la que no se ha alcanzado el 5%. La memoria comprensiva de la reserva de contratos correspondiente ha de enviarse a la Dirección de Patrimonio y Contratación antes del 31 de marzo del ejercicio siguiente a aquél en que se ha producido la reserva, si bien, a la vista de la información recibida a esta Oficina no le consta esta actuación.

3. C. A. de Cataluña

A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva

En esta C. A. es el [Acuerdo del Gobierno, de fecha 19/04/2022, por el que se fija, para el ejercicio 2022, la cuantía que los departamentos de la Administración de la Generalidad y el sector público adscrito deben destinar a la contratación reservada al fomento de los objetivos sociales](#), el que indica que se mantiene para 2022 la **cuantía de 22.000.000 €** en concepto de contratación reservada al fomento de los objetivos sociales, así como la distribución de esta reserva en las cantidades que resulten aplicables a cada uno de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña, incluidas las entidades del sector público que tienen adscritas, de acuerdo con el cuadro que consta como anexo en dicho Acuerdo.

B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva

No se establece un porcentaje como tal, sino que se indica la cuantía de 22.000.000 € como PBL reservado a CEEem y CEIS o talleres de empleo protegido. Asimismo, se indica su distribución:

²² La búsqueda se ha realizado marcando la opción “reservado a talleres protegidos” en el campo “Otros criterios” de la búsqueda avanzada, y, complementariamente, incluyendo la palabra “reserva” en el campo “Texto libre” dentro del apartado “Objeto del contrato”.

Departamento	Cuantía
Presidencia	520.000 €
Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio	6.000.000 €
Empresa y Trabajo	1.288.700 €
Economía y Hacienda	300.000 €
Igualdad y Feminismos	20.000 €
Acción Exterior y Gobierno Abierto	52.000 €
Educación	400.000 €
Investigación y Universidades	363.000 €
Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural	350.000 €
Salud	6.925.000 €
Interior	508.300 €
Derechos Sociales	3.750.000 €
Cultura	350.000 €
Justicia	1.173.000 €
Total	22.000.000 €

Fuente: Acuerdo del Gobierno, de fecha de 2 de marzo de 2021

Respecto a su seguimiento, se le encomienda a la Dirección General de Contratación Pública. A estos efectos, los órganos de contratación de los departamentos de la Administración de la Generalidad y su sector público deben facilitar los datos relativos a los contratos reservados al fomento de los objetivos sociales mediante el formulario que la Dirección General de Contratación Pública pondrá en su disposición²³.

Establece el [informe sobre cumplimiento](#) publicado en [PSCP](#)²⁴ que, de los datos comunicados por los departamentos de la Generalidad y su sector público, resulta que el importe que los departamentos de la Administración de la Generalidad y su sector público han adjudicado mediante procedimientos reservados durante el año 2022 ha sido de 20.291.423 €²⁵. Además, desde el

²³ El formulario debe enviarse debidamente cumplimentado una vez adjudicado éste o, como mínimo, comunicarlo con una periodicidad bimensual. Los órganos de contratación deben hacer constar si el contrato es reservado en PSCP, en la fase de licitación o de adjudicación y/o formalización, así como en el Registro Público de Contratos, marcando el indicador de "Reserva Social". Finalizado el ejercicio 2022, y dentro del primer trimestre del ejercicio 2023, el/la consejero/a del departamento competente en materia de contratación pública, informará al Gobierno del grado de cumplimiento de los objetivos fijados mediante el Acuerdo.

²⁴ En este caso, se han tomado los datos del citado informe para evaluar el cumplimiento del nivel de la contratación reservada. Entre otros aspectos, el hecho de que esta C. A. permita la contratación menor para la consecución del objetivo fijado, imposibilita un análisis homogéneo por parte de esta Oficina.

²⁵ El reparto inicialmente previsto entre departamentos se vio alterado por el [Decreto 184/2022, de 10 de octubre, de denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos en que se organiza el Gobierno y la Administración de la Generalitat de](#)

Portal, se puede acceder a un Excel donde se identifican los contratos, modificaciones y prórrogas²⁶.

Reserva	Reserva (términos económicos)	Nº de Contratos reservados	Importe efectivamente licitado	% de cumplimiento
Distribución incluida en el Anexo del Acuerdo	22.000.000 €	-	20.291.423,00 €	92,23 %

Fuente: Datos PSCP

Por último, puede destacarse como una buena práctica, la publicación de la [“Guía para el logro de los objetivos de reserva social”](#).

4. C. A. de Galicia

A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva

Según se indica en el artículo 26 de la [Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico](#), el importe global de los contratos reservados a la participación será, como mínimo, de un 5%, calculado sobre la suma de los importes de adjudicación, con IVA, de los contratos menores y contratos abiertos simplificados a los que se refiere el artículo 159.6 de la LCSP, incluidos en los códigos CPV recogidos en el anexo VI de dicha norma, y adjudicados en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior por el sector público autonómico.

No se ha encontrado la publicación de Acuerdo alguno, si bien ha sido remitido a esta Oficina certificado en relación con el establecimiento de las condiciones de reserva acordadas para 2022.

B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.

Según el certificado remitido a esta Oficina, con fecha de 24 de noviembre de 2022, del Vicepresidente Segundo y Consejero de Presidencia, Justicia y Deportes, y Secretario del Consejo de la Junta de Galicia, se acordó por el

[Catalunya](#), que modificó la denominación de varios departamentos, así como la atribución de competencias entre éstos y la adscripción de diversas entidades del sector público. Sin embargo, según se indica en el informe sobre cumplimiento, se constató que dichos cambios no tuvieron un gran impacto en la distribución entre los departamentos de la cuantía destinada a la consecución de estos objetivos sociales, ya que la mayor parte de las comunicaciones referidas a contratos reservados se produjo con anterioridad al Decreto 184/2022, de 10 de octubre. Concretamente, únicamente se han visto afectados dos envíos del Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, por un importe total de 3.385 €.

²⁶ No obstante, en PSCP se han identificado únicamente 2 contratos reservados.

Consejo de la Junta de Galicia determinar que el importe global mínimo a reservar para el año 2022 sería de 2.323.329,71 € (IVA incluido).

Teniendo en cuenta los datos identificados en la Plataforma de Contratos Públicos de Galicia (PCP. de Galicia)²⁷, 5 son los contratos reservados, y estos suman un importe de 450.328,27€, con lo que el cumplimiento de reserva asciende al 19,38%.

Porcentaje de reserva	Reserva (términos económicos)	Nº de Contratos reservados	Importe efectivamente licitado	% de cumplimiento
5%	2.323.329,71 €.	5	450.328,27 €	19,38%

Fuente: Datos Abiertos de PCP. de Galicia, certificados mencionados y elaboración propia OIReScon

En lo que respecta a su seguimiento, indica la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, que se constituirá una comisión de seguimiento, formada por una persona en representación de la Junta de Galicia, una persona representante de la patronal mayoritaria de los CEEem de iniciativa social de Galicia y otra de las EIS, para que, con carácter trimestral, pueda valorar la aplicación de la reserva de contratos²⁸. Además, se establece que, tras el cierre de cada ejercicio presupuestario, y a efectos de realizar un adecuado seguimiento de la reserva de contratos, se presentará ante la comisión de seguimiento un informe detallado que contendrá el listado y el importe total de los contratos, o lotes de los mismos, reservados y adjudicados a CEEem de iniciativa social y a EIS, reflejando la ejecución de la reserva en el ejercicio presupuestario cerrado, que se publicará en el portal web institucional de la Xunta de Galicia. No obstante, no se tiene

²⁷ La búsqueda se ha realizado incorporando la palabra “reserva” en el campo de texto libre, ya que la PCP. de Galicia no contiene un campo específico para filtrar este tipo de contratos.

²⁸ Los apartados 7 y 8 del artículo 26 de la citada norma indica:

“Artículo 26. Reserva de contratos a centros especiales de empleo de iniciativa social y empresas de inserción sociolaboral.

7. Se constituirá una comisión de seguimiento, formada por una persona en representación de la de Galicia, una persona representante de la patronal mayoritaria de los centros especiales de empleo de iniciativa social de Galicia y otra de las empresas de inserción, para que, con carácter trimestral, pueda valorar la aplicación de la reserva de contratos. La comisión de seguimiento propondrá, a la persona titular de la consejería con competencias en materia de economía social, la fijación del porcentaje mínimo de reserva al que se refiere el apartado 1 de este artículo, para su elevación al consejo de la Xunta de Galicia.

8. Tras el cierre de cada ejercicio presupuestario, y a efectos de realizar un adecuado seguimiento de la reserva de contratos, se presentará ante la comisión de seguimiento un informe detallado que contendrá el listado y el importe total de los contratos, o lotes de los mismos, reservados y adjudicados a centros especiales de empleo de iniciativa social y a empresas de inserción, reflejando la ejecución de la reserva en el ejercicio presupuestario cerrado. Dicho informe se publicará en el portal web institucional de la Xunta de Galicia.”

constancia de la creación de dicha comisión ni de la publicación del mencionado informe²⁹.

5. C. A. de Andalucía

A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva

La reserva en la C. A. de Andalucía se lleva a cabo en la [Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía](#) (artículo 76), en la que se establece que los órganos de contratación de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales **reservarán la adjudicación de un porcentaje de, al menos, un 5%** del importe total anual de su contratación destinada a las actividades que se determinen a CEEem 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.

No obstante, en la fecha de realización de este informe, no se tiene constancia de ningún Acuerdo de aplicación ni determinación de las actividades de reserva³⁰.

B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.

Teniendo cuenta la información expuesta, se ha producido un incumplimiento por no haber acuerdo que determine el porcentaje y las condiciones de reserva.

No obstante, se ha consultado la existencia de contratos reservados adjudicados³¹ en esta C. A. en 2022, y se ha identificado uno, cuyo importe de adjudicación es de 19.296,95 €³².

²⁹ Se ha publicado no obstante el [Decreto 123/2022, de 23 de junio de 2022, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Promoción del Empleo e Igualdad](#), que atribuye como función de la Subdirección General de Economía Social el apoyo y coordinación de la Comisión de Seguimiento de Contratos Reservados.

³⁰ Por esta C. A. se informó de la no existencia de Acuerdo, si bien, también se comunicó la publicación del [Acuerdo de 27 de junio de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se determinan las condiciones para garantizar el cumplimiento de la reserva del 5% en la contratación administrativa de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales a CEEem de iniciativa social y EIS](#), si bien, no era de aplicación en 2022 y no ha sido tenido en cuenta en el presente informe.

³¹ Ante la imposibilidad de filtrar directamente por la condición de contrato reservado, se ha realizado la búsqueda indicando “reserva” en el campo “Titulo de expediente”.

³² Al reservarse la adjudicación, se ha tenido en cuenta el importe de adjudicación de los contratos adjudicados en 2022.

Porcentaje de reserva	Reserva (términos económicos)	Nº de Contratos reservados	Importe efectivamente adjudicado	% de cumplimiento
No establecido	No establecido	1	19.296,95 €	--

Fuente: Datos Abiertos de la P. C. de la Junta de Andalucía y elaboración propia OIReScon

6. C. A. del Principado de Asturias

A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva

Según la información recibida la C. A. no dispone de ningún Acuerdo. Por otra parte, el [Acuerdo de Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 10 de febrero de 2016, por el que se reserva el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos a Centros Especiales de Empleo y a Empresas de Inserción y se establecen los porcentajes mínimos de esta reserva y las condiciones mínimas para garantizar su cumplimiento](#), ya no se encuentra en vigor, dado que la LCSP introdujo un cambio en la naturaleza jurídica de las entidades que se encuentran dentro del ámbito de la reserva, exigiendo que se trate de CEEem de “iniciativa social”.

B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.

De acuerdo con lo indicado, se ha producido un incumplimiento por no haber acuerdo que determine el porcentaje y las condiciones de reserva.

No se ha identificado ningún contrato reservado en 2022.

Porcentaje de reserva	Reserva (términos económicos)	Nº de Contratos reservados	Importe efectivamente licitado	% de cumplimiento
No establecido	No establecido	0	0,00 €	--

Fuente: Datos Abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

7. C. A. de Cantabria

A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva

El [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](#) establece un porcentaje de **reserva a participar 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.³³

B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.

El importe derivado del porcentaje de reserva establecido asciende a 2.344.178,79 €, calculado a partir del PBL (IVA incluido) de los procedimientos de adjudicación de suministros y servicios incluidos en los códigos CPV del Anexo VI de la LCSP en 2021.

En PLACSP se han identificado 2 contratos, y sumando sus PBL (IVA incluido) se obtiene la cifra de 148.527,50 €. Por lo indicado, el grado de cumplimiento, de acuerdo con esta información, es del 6,34%.

Porcentaje de reserva	7% del Importe de los CPV del Anexo VI	Nº de Contratos reservados	Importe efectivamente licitado	% de cumplimiento
7%	2.344.178,79 €	2	148.527,50 €	6,34%

Fuente: Datos Abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

8. C. A. de La Rioja

A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva

Respecto a la C. A. de La Rioja, es de aplicación la [Resolución 1448/2021, de 23 de diciembre, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por el que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Gobierno por la que se determina el 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 y a las empresas de inserción y se fijan las condiciones mínimas para su cumplimiento](#), que determina el porcentaje mínimo de reserva en el 1%, que se computará sobre el importe global de todos contratos de suministro y servicios incluidos en los códigos CPV del Anexo VI de la LCSP, adjudicados cualquiera que sea el procedimiento seguido para su adjudicación, incluidos los contratos menores, celebrados en el ejercicio anterior a la entrada en vigor del Acuerdo. A efectos del cumplimiento del porcentaje de reserva, quedarán excluidos del importe global de los contratos celebrados en el ejercicio anterior, los contratos en los que, procediendo la subrogación del personal, la

³³ Se informa a esta Oficina de que, siguiendo la recomendación del Servicio de Contratación y Compras de la Consejería de Presidencia, Justicia, Seguridad y Simplificación Administrativa se está tramitando por la C. A. un Acuerdo de Consejo de Gobierno que desarrolle los aspectos necesarios para completar la regulación de la normativa aprobada, no obstante, está aún pendiente de informe de legalidad para su posterior elevación a aprobación del Consejo de Gobierno.

prestación no venga realizándose por una EIS o un CEEem. A los efectos del cumplimiento del porcentaje efectivo de contratos reservados, se computará el importe que represente la parte del contrato que se haya ejecutado o subcontratado, a CEEem de iniciativa social o empresas de inserción, como consecuencia del establecimiento en el pliego de una condición de ejecución y/o de un criterio de adjudicación. El Acuerdo será de aplicación a las licitaciones de contratos que se publiquen, si se trata de procedimientos abiertos, o que se adjudiquen, si se trata de procedimientos negociados o contratos menores.

B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.

De conformidad con el mencionado Acuerdo, la suma del PBL³⁴ de los contratos de suministro y servicios referidos al Anexo VI de la LCSP adjudicados en 2021 asciende a 18.326.404,67 €. Si de esa cuantía se excluyen aquellos contratos en los que, procediendo la subrogación del personal, no vinieran siendo prestados por un CEEem o EIS³⁵, la cuantía de referencia sería de 11.120.979,06 €. El 1% de dicho importe asciende a 111.209,79 €.

No se ha identificado ningún contrato reservado en la Plataforma de Contratación de La Rioja (PC. de La Rioja)³⁶.

Porcentaje de reserva	Reserva (términos económicos)	Nº de Contratos reservados	Importe efectivamente licitado	% de cumplimiento
1%	111.209,79 €	0	0€	0%

Fuente: Datos Abiertos de PC. de La Rioja y elaboración propia OIReScon

9. C. A. de la Región de Murcia

A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva

En la C. A. de la Región de Murcia se aprobó 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](#), publicado el 6 de octubre de 2021, que indica que se reservará el derecho a participar como **mínimo el 8% del importe global** de los procedimientos de

³⁴ Sin IVA, ya que no se ha podido obtener la información con IVA, y sin incluir contratos menores.

³⁵ En los casos en que no se ha podido extraer la información relativa al contratista anterior no se ha procedido a su exclusión.

³⁶ Ni contrato licitado ni, en el caso de procedimientos negociados, adjudicado. Al respecto debe indicarse, además, que la plataforma 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”.

adjudicación de suministros y servicios incluidos en los códigos CPV recogidos en el Anexo VI de la LCSP iniciados en el ejercicio presupuestario anterior a aquel al que se refiere la reserva³⁷.

B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.

En aplicación del citado Acuerdo, la suma del PBL (sin IVA) de los contratos referidos al Anexo VI de la LCSP licitados en 2021 asciende a 92.780.981,44 €.

El importe resultante del porcentaje de reserva del 8% sería de 7.422.478,52€.

No se ha identificado en PLACSP ningún contrato reservado, por lo que el cumplimiento es del 0%.

Porcentaje de reserva	Reserva (términos económicos)	Nº de Contratos reservados	Importe efectivamente licitado	% de cumplimiento
8%	7.422.478,52 €	0	0,00 €	0%

Fuente: Datos Abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

En lo que respecta al seguimiento del cumplimiento, se establece en el mencionado Acuerdo que, dentro de los tres meses siguientes a la finalización del ejercicio presupuestario, cada órgano de contratación deberá remitir telemáticamente a la Secretaría de la Junta Regional de Contratación Administrativa de la C. A. un informe sobre el grado de cumplimiento del Acuerdo en el ejercicio inmediatamente anterior. En este informe se debe justificar motivadamente, en su caso, las circunstancias determinantes de no alcanzar el importe del porcentaje de reserva correspondiente. El centro directivo competente en materia de coordinación de los servicios de contratación de las distintas consejerías, emitirá un informe valorando el grado de cumplimiento alcanzado, incorporando, en su caso, una propuesta con las medidas incentivadoras que estime convenientes para garantizar el cumplimiento del Acuerdo y facilitar su seguimiento. Del citado informe se dará cuenta al Consejo de Gobierno y, además, será publicado en la página web de contratación de la C. A. de la Región de Murcia y en el Portal de la Transparencia de la Región de Murcia. No obstante, con la información recibida y la publicada, a esta Oficina no le consta el mencionado informe por lo que no puede comprobarse el seguimiento realizado.

³⁷ A los efectos de cuantificar el importe global de los procedimientos de adjudicación, se tendrá en cuenta el PBL (IVA excluido). En el caso de contratos plurianuales, el importe correspondiente a cada anualidad será el que computará a efectos de la reserva de cada año.

10.C. Valenciana

A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva

Respecto a la C. Valenciana, se indica en la [Ley 18/2018, de 13 de julio, para el fomento de la responsabilidad social](#) (artículo 12.2) que los órganos de contratación reservarán la participación en el proceso de adjudicación de determinados contratos de obras, suministro y servicios a CEEem y EIS. Mediante un acuerdo del Consell se fijará el porcentaje mínimo de reserva, así como las condiciones y áreas de actividad de la reserva.

El [Acuerdo de 27 de marzo de 2015, del Consell, 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](#), establece que 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 Generalidad, debiendo informarse motivadamente en el caso de que no logre alcanzarse dicha cifra.

Los objetos contractuales susceptibles de reserva son las obras de conservación y los servicios de mantenimiento y conservación de bienes inmuebles, los servicios de mensajería, correspondencia y distribución, artes gráficas, limpieza y lavandería, restauración, recogida y transporte de residuos, hostelería, servicios sociales, logística, hospedaje y turismo rural, así como los servicios y los suministros auxiliares para el funcionamiento de la Administración.

Cabe mencionar la [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](#), en la que se recoge que las referencias en cuanto al porcentaje de reserva se entenderán de conformidad con lo establecido en la DA 5ª del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre³⁸ en la redacción dada por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre.

B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.

El PBL de los contratos licitados en 2021 referidos a servicios y suministros del Anexo VI de la LCSP asciende a 281.952.364,57 €, y el 10% de esta cuantía es 28.195.236,46 €.

³⁸ Debe entenderse actualmente la referencia a la DA 4ª de la LCSP, y por ello es de aplicación el 10% como porcentaje mínimo de reserva en el ejercicio presupuestario 2022.

Se han determinado 3 contratos en PLACSP, cuyos objetos estarían incluidos dentro de los que son objeto de reserva y cuyos PBL (IVA incluido) suman 258.434,02 €. Por tanto, se ha producido un cumplimiento del 0,92%.³⁹

Porcentaje de reserva	Reserva (términos económicos)	Nº de Contratos reservados	Importe efectivamente licitado	% de cumplimiento
10%	28.195.236,46 €	3	258.434,02 €	0,92 %

Fuente: Datos Abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

11.C. A. de Aragón

A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva

El artículo 7 de la [Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón](#) establece que, anualmente, la Ley de Presupuestos de la C. A. 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.

La [Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022](#) (DA 18ª) fija dicho porcentaje mínimo en el 3%.

Por otro lado, establece el artículo 74.3 de la [Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón](#) que 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 CEEem, siempre que su actividad tenga relación directa con el objeto del contrato. Indica la misma norma que reglamentariamente, se determinarán las condiciones en que se efectuará dicha reserva.

La [Orden HAP/522/2017, de 7 de abril, por la que se da publicidad al Acuerdo de 28 de marzo de 2017, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas para el uso estratégico de los contratos públicos en apoyo de objetivos sociales comunes y la reducción del déficit de la Comunidad Autónoma de Aragón](#), incluye

³⁹ Cabe mencionar el [Decreto 118/2022 de 5 de agosto, del Consell, por el que se regula la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación pública y en las convocatorias de ayudas y subvenciones](#), no aplicable a los reservados de 2022 y que entrará en vigor el 16 de mayo de 2023 en virtud del [Decreto-Ley 15/2022, de 11 de noviembre, del Consell, de modificación del Decreto 118/2022, de 5 de agosto, del Consell, por el que se regula la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación pública y en las convocatorias de ayudas y subvenciones](#).

como medida 12^a la planificación de las reservas sociales de contratos públicos⁴⁰.

La concreción de los ámbitos, departamentos, organismos o contratos sobre los que se materializarán estas reservas se recoge en la [Orden del Consejero del departamento de Hacienda y Administración Pública, por el que se concretan los departamentos, organismos y contratos sobre los que se materializará la reserva de contratos a favor de centros especiales de empleo y empresas de inserción para el ejercicio 2022](#). En dicha Orden, publicada en el portal de transparencia de la C. A., se reserva la participación en el procedimiento de adjudicación de unos determinados contratos a CEEem debidamente calificados e inscritos en el Registro de CEEem de la C. A. de Aragón (43 contratos) y a Empresas de Inserción debidamente inscritas en el Registro de Empresas de Inserción de la C. A. de Aragón (19 contratos). Todos los contratos están identificados en el Acuerdo y son un total de 62.

B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.

De acuerdo con lo dispuesto en la mencionada Orden, se reservan 62 contratos, que ascienden a un importe en la anualidad 2022 de 1.124.650,50 €⁴¹.

En PLACSP figuran 4 contratos reservados, cuyo PBL asciende a 673.939,12 €.

Teniendo en cuenta que esta oficina no ha podido cotejar, como se anticipaba en la metodología, la contratación menor, no puede concluirse que haya habido un incumplimiento. No obstante, del resultado y cifras obtenidas excluyendo la contratación menor, sí puede verse que el número e importe de contratos reservados publicados como tal en PLACSP es inferior a la reserva establecida en la Orden. Respecto al número de contratos, el porcentaje de cumplimiento es del 6,45%, y en relación con el importe, es del 59,92%.

Reserva	Reserva (términos económicos)	Nº de Contratos reservados	Importe efectivamente licitado	% de cumplimiento
62 contratos	1.124.650,50 €	4	673.939,12 €	Número: 6,45% Importe: 59,92%

Fuente: Datos Abiertos de PLACSP, Orden de reserva y elaboración propia OIReScon

⁴⁰ A los efectos de preparar el Acuerdo del Gobierno de Aragón al que se refiere el artículo 7.6 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, los Departamentos de la Administración de la C. A. de Aragón y las entidades dependientes que tengan la consideración de poder adjudicador remitirán a la Dirección General competente en materia de contratación pública, a más tardar un mes después de aprobarse el Presupuesto para el correspondiente ejercicio, la relación de contratos que tiene previsto reservar a favor de CEEem y EIS.

⁴¹ No se ha detallado importe en 5 contratos y se incluyen 3 Acuerdos Marco sin expediente económico.

Por otro lado, cabe destacar como **buena práctica** que en la [página web de transparencia](#) de dicha C. A. son publicados los contratos reservados, indicando, entre otras cuestiones, la entidad contratante, tipo de contrato, procedimiento y fecha de adjudicación, denominación del contrato, importe de la reserva e identificación del adjudicatario y su condición como CEEEm o EIS.

De acuerdo con los datos publicados en la citada web de transparencia, que incluyen la contratación menor, el importe de los contratos reservados en 2022 asciende a 1.940.207,63 € (1.760.508,06 € en departamentos y organismos autónomos, y 179.699,57 € en otras entidades). Al respecto debe precisarse que se incluyen contratos licitados antes de 2022, pero que abarcan la anualidad 2022, y esta Oficina solo ha tenido en cuenta, como criterio de delimitación, los contratos licitados en 2022 (debido a que lo que se reserva en cada anualidad es el derecho a participar en las licitaciones). Tras comprobar si el listado publicado se corresponde con los 62 contratos identificados en la Orden, **se aprecia que 30 de ellos no figuran en la página web de transparencia**. Con estos datos, el grado de cumplimiento en relación con el número de contratos sería del 51,61%, mientras que teniendo en cuenta los importes, se alcanzaría un 75,75 % de cumplimiento.

Por último y como mecanismo de seguimiento de los contratos reservados, el artículo 60 de la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, establece que el Gobierno de Aragón remitirá trimestralmente a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón el grado de cumplimiento, por organismo o entidad concedente, del porcentaje de contratos reservados. No existe al respecto previsión de que dicha información, o sus conclusiones, se hagan públicas.

12.C. A. de Castilla-La Mancha

A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva

Indica la [Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022](#) (DA 14ª) que los órganos de contratación deberán reservar la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos de **servicios, suministro y gestión de servicios públicos**, o de determinados lotes de los mismos. 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.

Las áreas de actividad susceptibles de esta reserva y las condiciones mínimas para garantizar su cumplimiento son las establecidas en [el Acuerdo de 20 de diciembre de 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](#), sin perjuicio de su posible modificación por dicho órgano a

propuesta de la consejería competente en materia de hacienda⁴². En resumen, las áreas identificadas son:

- Servicios de mantenimiento y conservación de zonas verdes.
- Servicios de almacenamiento.
- Servicios de lavandería y planchado.
- Servicios de restauración, catering y hostelería.
- Servicios de recogida y transporte de residuos.
- Servicios auxiliares y conserjería.
- Suministro de ropa de trabajo.
- Servicio de digitalización y tratamiento documental.
- Servicios de limpieza de edificios.

B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.

Se han identificado 144 contratos adjudicados en 2021 referidos a las áreas temáticas mencionadas, cuyo presupuesto total adjudicado asciende a 106.435.866,13 €. Por tanto, el porcentaje de reserva para 2022 (10%) sería de 10.643.586,61 €.

Por otro lado, se han identificado en PLACSP un total de 32 contratos reservados (31 de suministros y 1 de servicios), ascendiendo la suma de sus PBL a 652.548,11 €. Tomando en cuenta únicamente los importes para 2022, tal y como indica el Acuerdo, la cuantía es de 468.352,11 €. Por tanto, el grado de cumplimiento alcanza el 4,40%.

Porcentaje de reserva	Reserva (términos económicos)	Nº de Contratos reservados	Importe efectivamente licitado	% de cumplimiento
10%	10.643.586,61 €	32	468.352,11 €	4,40%

Fuente: Datos Abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

En relación con su seguimiento, establece el referido Acuerdo que, en el primer trimestre de cada ejercicio presupuestario, la Consejería competente en materia de hacienda, a la vista de los datos que figuren inscritos en el Registro de Contratos del Sector Público de Castilla-La Mancha y en el gestor electrónico de

⁴² En tal sentido, debe tenerse en cuenta lo indicado en el [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](#). Además, se indica en el citado Acuerdo que, en el apartado relativo a las condiciones para la aplicación de la reserva, en caso de contratos plurianuales, el importe correspondiente a cada anualidad será el que computará a efectos de la reserva de cada año.

expedientes de contratación “PICOS”, comunicará a cada órgano de contratación el importe mínimo que deberá destinar a contratos reservados.

Durante el primer trimestre del ejercicio presupuestario cada órgano de contratación deberá remitir a la Consejería competente en materia de hacienda, comunicación acerca del cumplimiento del presente acuerdo en el ejercicio anterior, especificando, para cada área de actividad, el importe total adjudicado y el importe adjudicado a CEEem y EIS, debiendo informar motivadamente, en su caso, las circunstancias determinantes de no haber alcanzado las cifras inicialmente asignadas. Atendiendo al importe total adjudicado por todos los órganos de contratación mediante contratos reservados, se efectuará la compensación correspondiente entre los que hubieran superado y los que no hubieran alcanzado el importe mínimo de reserva.

Añade el mencionado Acuerdo que la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas constituirá una comisión de seguimiento del cumplimiento del Acuerdo y que en la misma tendrán derecho a estar representados los CEEem y las EIS a través de sus asociaciones empresariales o federación de asociaciones empresariales correspondientes. Esta Oficina no tiene constancia de la creación de la mencionada comisión ni, en su caso, el seguimiento realizado por esta.

13.C. A. de Canarias

A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva

En el ámbito canario, la DA 48ª de la [Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2019](#), establece una reserva de un mínimo de un 2% y máximo de un 4% del volumen de contratación del sector público autonómico del último ejercicio cerrado a CEEem, EIS 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.

La [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](#) fija el porcentaje mínimo del **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 CEEem de iniciativa social, EIS y Programas de Empleo Protegido, y, en concreto, a los suministros y servicios con los CPV incluidos en el Anexo VI de la LCSP, como la cantidad que deberán reservar los diferentes órganos de contratación para posibilitar el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación a los CEEem de iniciativa social,

EIS y Programas de Empleo protegido, de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora de la contratación del sector público.

Con carácter enunciativo y no tasado, los objetos contractuales que podrán ser objeto de reserva se indican en el anexo I de la Resolución. Así, el propio anexo I se titula: “*Relación orientativa de actividades y servicios susceptibles de ser incluidos en los procedimientos de contratación reservada*”.

Anualmente se revisará la identificación de los contratos de suministro y servicios a efectos del cómputo a reservar, a la vista del informe-propuesta emitido por la JCCA.

B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.

Por lo anteriormente indicado, el porcentaje de reserva establecido en el referido Acuerdo es del 2% del PBL de los contratos de servicios y suministros del Anexo VI de la LCSP que hayan sido adjudicados en 2021 (este porcentaje resulta ser de 2.103.698,80 €).

Se ha identificado en PLACSP un contrato reservado licitado en 2022, cuyo importe asciende a 39.804,00 €. Por tanto, se aprecia un grado de cumplimiento del 1,89 %.

Porcentaje de reserva	2% del Importe de los CPV del Anexo VI	Nº de Contratos reservados	Importe efectivamente licitado	% de cumplimiento
2%	2.103.698,80 €	1	39.804,00 €	1,89 %

Fuente: Datos Abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

Respecto al seguimiento de los contratos reservados, establece el Acuerdo que, anualmente, se publicará en el Portal de Transparencia y en la PLACSP el resultado y cuantía de su cumplimiento desglosado por cada sección presupuestaria, sin embargo, esta Oficina no tiene constancia de dicha publicación.

Asimismo, el citado Acuerdo añade que, durante el primer trimestre del ejercicio presupuestario, cada órgano de contratación deberá remitir telemáticamente a la JCCA de la C. A. un informe acerca del grado de cumplimiento del acuerdo en el ejercicio anterior, especificando, para cada área de actividad, el importe total adjudicado y el importe adjudicado a CEEem de iniciativa social, EIS y programas de empleo protegido, debiendo justificar motivadamente, en su caso, las circunstancias determinantes de no haber alcanzado las cifras inicialmente asignadas.

La JCCA emite un informe valorando el grado de cumplimiento alcanzado, incorporando, en su caso, una propuesta con las medidas incentivadoras que estime conveniente y, en su caso, proponiendo una revisión de la fórmula fijada. Este sistema de seguimiento, se considera a juicio de esta Oficina como una buena práctica en la materia. El último informe de la JCCA de Canarias es el

[informe 5/2023 de 2 de noviembre sobre el cumplimiento del acuerdo de gobierno de 22 de mayo del 2019 relativo a los contratos reservados a centros especiales de empleo de iniciativa social, a empresas de inserción y programas de empleo protegido en relación a los contratos tramitados en el ejercicio 2022.](#)

Dicho informe establece que el importe destinado en el ejercicio 2022 a los contratos reservados ascendió a 286.934,11 €, afectando a 16 contratos. En 2021 el importe había sido de 2.060.071,69 €, referido a 25 contratos. Indican además que *“se constata, nuevamente, la utilización mayoritaria de la contratación menor para dar cumplimiento a esta reserva, pero debe destacarse el esfuerzo realizado por los poderes adjudicadores no administración pública (a diferencia de los órganos de contratación de la propia administración) por licitar contratos reservados por procedimientos abiertos, si bien, lamentablemente, la mayoría de estos han quedado desiertos, lo cual obliga a analizar las causas de esta circunstancia y trabajar para que no vuelva a suceder.”*

Del mismo modo, se señala en el informe que, en la mayoría de los casos, al publicar en la plataforma, no sólo no se hace referencia a la DA 4ª de la LCSP, sino que, no se señala de forma expresa su condición de reservados, lo que dificulta su localización, sobre todo, para los potenciales licitadores, con lo que difícilmente cumplen con su objetivo.

14.C. F. de Navarra

A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva

La [Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos](#) (artículo 36) indica 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.

Se añade que todos los poderes adjudicadores deberán reservar la participación en los correspondientes procedimientos de adjudicación de contratos de **servicios, obras, suministro y concesión de servicios**, de manera que los contratos reservados alcanzarán un 6%, como mínimo, del importe de los contratos adjudicados en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior.

Todas las entidades sometidas a esta ley foral deberán fijar y publicar las condiciones para alcanzar el cumplimiento del 6% de reserva con los contratos que prevean adjudicar cada ejercicio y previo análisis de la posibilidad de reservar dividiendo en lotes, y se establecen alternativas cuando se prevea que no pueden alcanzarlo⁴³.

⁴³ Entre las alternativas, podrá acordarse exigir al contratista principal alguna de las condiciones indicadas en aquellos contratos en que no quepa la reserva: que subcontrate con un CEEem sin ánimo de lucro, un CEEem de iniciativa social o una EIS aquellos servicios accesorios que sí presten este tipo de empresas; que en caso de necesitar sustituir o contratar más personal, acredite haber remitido a los servicios de empleo y/o agencias de colocación o al Departamento

B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.

El 6% del importe de los contratos adjudicados en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior, de acuerdo con la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, asciende a 32.390.860,18 € (IVA excluido⁴⁴).

En PC. de Navarra se han identificado 22 contratos reservados⁴⁵, cuya suma de PBL (IVA excluido) ⁴⁶, alcanza la cifra de 1.302.585,68 €. Por lo expuesto, el grado de cumplimiento alcanzado es del 4,02%.

En la plataforma autonómica existe la opción de descargar un Excel de los contratos licitados en 2022 y, dentro del mismo, figura la opción de filtrar por la opción de si está o no reservado⁴⁷. Además, ha sido facilitado por la Comunidad Foral (C. F.) un listado de los contratos reservados licitados en 2022 que ha permitido su comprobación de la PC. de Navarra.

Porcentaje de reserva	Reserva (términos económicos)	Nº de Contratos reservados	Importe efectivamente licitado	% de cumplimiento
6%	32.390.860,18 €	22	1.302.585,68 €	4,02%

Fuente: Datos Abiertos de PC. de Navarra y elaboración propia OIReScon

Por otro lado, como ejemplo y buena práctica de transparencia, añade la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, que todas las entidades que forman parte del sector público foral deberán publicar con carácter anual el listado y el importe total de los contratos reservados a CEEem y EIS.

Por último, deben destacarse buenas prácticas e iniciativas que se han identificado en esta C. F.:

- En primer lugar, el [buscador](#) que identifica CEEem o EIS según el tipo de contratación a realizar⁴⁸.
- En segundo lugar, el ["Informe del Retorno Social de la Inversión \(SROI\) de la Reserva de Contratos"](#), que aparece publicado en la web <https://reservadecontratos.navarra.es/es/home>.

de Derechos Sociales la oferta de empleo para cubrir dichos puestos con personas con discapacidad o en situación de exclusión social o que organice prácticas laborales para personas con discapacidad o en situación de exclusión social.

⁴⁴ No constan datos con impuestos.

⁴⁵ 19 de servicios, 2 de obras y 1 de suministro.

⁴⁶ Al no disponer del importe de adjudicación en 2020 con IVA, el cálculo para la comprobación del cumplimiento se lleva a cabo sin IVA también.

⁴⁷ Algunos que figuran como no reservados sí incluyen lotes que sí lo están, por lo que se ha procedido a revisar esta cuestión.

⁴⁸ Interesante extremo de cara a poder remitir invitaciones a este tipo de entidades en procedimientos negociados sin publicidad o en contratación menor.

- Y, finalmente, la [“Guía para la aplicación de la reserva de contratos públicos”](#).

15.C. A. de Extremadura

A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva

Según se indica, en el artículo 30 de la [Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura](#), mediante acuerdo de Consejo de Gobierno se fijarán porcentajes mínimos de las 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.

Con posterioridad a la entrada en vigor de la citada ley, no se ha fijado mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura el porcentaje mínimo de reservas sociales. No obstante, su Disposición transitoria tercera, prevé que serán de aplicación las instrucciones dictadas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, en tanto en cuanto no se opongan a su contenido.

En este sentido, cabe mencionar la [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 el que se aprueba la Instrucción sobre incorporación de criterios sociales, medioambientales, de promoción de las pyme y de impulso de la sostenibilidad en la contratación pública de la Junta de Extremadura y de las entidades que integran su sector público](#), que, por lo expuesto, continúa en vigor. En ella se establece que los órganos de contratación de la Junta de Extremadura y sus entidades públicas dependientes reservarán la participación, de modo que 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. Se determinan además las áreas de actividad (lavandería, jardinería e imprenta) para la ejecución de la reserva de contratos.

En el momento de elaboración de este informe,⁴⁹ los contratos adjudicados que figuran en el mencionado Registro son mayoritariamente contratos adjudicados en 2022. Únicamente figuran 17 contratos adjudicados en 2021, cuyo importe asciende a 3.090.854,95 €.

⁴⁹ 20 de noviembre de 2023.

B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.

Teniendo en cuenta los datos extraídos de PLACSP, el importe de los contratos adjudicados (PBL, IVA incluido) en 2021 asciende a 825.305.988,43 €, de modo que, aplicando el 6% del porcentaje de reserva, la cuantía a reservar es de 49.518.359,31 €. Se ha identificado en la plataforma 1 contrato reservado licitado en 2021, cuyo PBL asciende a 2.520.420,84 €, pero se refiere al servicio de atención telefónica externo del Servicio Extremeño de Salud, que no figura en la Resolución de 25 de febrero de 2016 como área de actividad para la ejecución de la reserva de contratos.

Porcentaje de reserva	Reserva (términos económicos)	Nº de Contratos reservados	Importe efectivamente licitado	% de cumplimiento
6%	49.518.359,31 €	0	0 €	0%

Fuente: Datos Abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

16.C. A. de las Illes Balears

A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva

El [Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de enero de 2022 por el que se establecen directrices para la inclusión de cláusulas de carácter social, laboral y medioambiental en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y su sector público instrumental](#)⁵⁰ fija un **porcentaje mínimo anual del 10% de reserva del derecho a participar** en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de estos contratos, a los CEEEm de iniciativa social, a las EIS y a los programas de empleo protegido. Este porcentaje se calculará tomando como referencia el PBL (sin IVA) de los procedimientos de adjudicación de suministros y servicios, incluidos los contratos menores, cuyo objeto coincida con alguno de los CPV relacionados en el anexo I, tramitados en el ejercicio anterior a aquel al que se refiera la reserva (2021). No se incluirán en el cómputo del mínimo anual los siguientes contratos: servicios de limpieza (apartado 2 del anexo I), servicios de hostelería y catering cuando sean de ámbito hospitalario (apartado 6 del anexo I) y mobiliario escolar (apartados 15 y 16 del anexo I).⁵¹

La evaluación del cumplimiento de la reserva se realizará anualmente por la JCCA de la C. A. de las Illes Balears, que elaborará un informe a partir de los datos aportados por los órganos de contratación.

⁵⁰ Publicado en el Boletín Oficial de las Illes Balears.

⁵¹ La reserva se aplicará sin ningún límite respecto del objeto contractual. En el caso que el contrato reservado sea plurianual, se computará el importe correspondiente a cada anualidad.

B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.

El PBL (sin IVA) de los procedimientos de adjudicación de suministros y servicios, cuyo objeto coincide con alguno de los CPV relacionados en el anexo I del Acuerdo, tramitados en 2021, asciende a 23.699.224,78 €⁵². Por ello, el importe de reserva a alcanzar sería de 2.369.922,48 €.

Se han identificado en PLACSP un total de 12 contratos, cuya suma de PBL (IVA incluido) asciende a 278.063,65 €. Al seleccionar, en los contratos plurianuales⁵³, únicamente el importe correspondiente a 2022, la cuantía desciende a 53.724,58 €. Con los datos indicados, el grado de cumplimiento alcanzado es del 2,27%.

Porcentaje de reserva	Reserva (términos económicos)	Nº de Contratos reservados	Importe efectivamente licitado	% de cumplimiento
10%	2.369.922,48 €	12	53.724,58 €	2,27%

Fuente: Datos Abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

La evaluación del cumplimiento de la reserva se realizará anualmente por la JCCA de la C. A. de las Illes Balears, que elaborará un informe a partir de los datos aportados por los órganos de contratación. Si algún órgano de contratación no alcanzase el importe mínimo anual de reserva deberá adjuntar al anexo II una memoria explicativa de los motivos. No obstante, esta Oficina no tiene constancia de dicho informe.

17.C. de Madrid

A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva

En esta C. A. debe acudir al [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 4º, punto 1) que establece como porcentaje de reserva del derecho a participar en procedimientos de contratación pública que representen un **mínimo del 8% del presupuesto total de los contratos adjudicados** por la C. de Madrid que figuran en el anexo I del citado Acuerdo⁵⁴, en cómputo global anual y tomando como referencia el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior. Este porcentaje se incrementará hasta **un 10 por 100 a los cuatro años de la**

⁵² No se incluyen los contratos menores.

⁵³ Uno de ellos al ser de tramitación anticipada no establecía importe alguno para la anualidad 2022.

⁵⁴ Este anexo recoge los contratos de suministro y servicios o lotes de los mismos que pueden ser objeto de reserva, que será revisado anualmente por la Comisión de Seguimiento.

entrada en vigor de este Acuerdo⁵⁵. Este porcentaje de reserva anual, que se fijará por orden del titular de la Consejería competente en materia de hacienda, podrá establecerse de manera conjunta para ambos tipos de entidades, o bien de manera individualizada para cada tipo de entidad, no pudiendo sobrepasar la suma de las reservas a CEEem de iniciativa social y a EIS, el porcentaje total anual establecido⁵⁶.

B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.

En este caso, no se ha fijado porcentaje de reserva anual. El PBL (IVA excluido⁵⁷) de los contratos adjudicados en 2021, referidos a las áreas incluidas en el Anexo I del Acuerdo anteriormente mencionado, asciende a 245.335.469,41 €. El 10% de dicha cuantía asciende a 24.533.546,94 €.

La Plataforma de Contratación de la Comunidad de Madrid (PC. de la C. de Madrid) no contiene un campo específico para filtrar este tipo de contratos, por lo que se ha procedido incorporando la palabra “reserva” en el campo “Denominación del contrato”. En este sentido, se ha identificado un contrato de servicios de limpieza como reservado en la PC. de la C. de Madrid con un PBL (IVA incluido) de 176.033,69€, si bien, para la anualidad 2022 el importe previsto es de 0,00 €, por lo que el cumplimiento ha sido, a la luz de estos datos, del 0%.

Porcentaje de reserva	Reserva (términos económicos)	Nº de Contratos reservados	Importe efectivamente licitado	% de cumplimiento
10%	24.533.546,94 €	0	0 €	0%

Fuente: Datos Abiertos de la PC. de la C. de Madrid y elaboración propia OIReScon

Respecto a su seguimiento, indica el mencionado Acuerdo que, al final de cada ejercicio presupuestario, la Dirección General del Servicio Público de Empleo, con la colaboración de la Dirección General competente en materia de coordinación de la contratación pública, elaborará un informe de seguimiento detallado, donde se reflejará la ejecución de la reserva en el ejercicio presupuestario cerrado, con los datos aportados por las Secretarías Generales Técnicas. El informe de seguimiento será presentado ante la Comisión de Seguimiento prevista en el Acuerdo. No obstante, con la información recibida y la publicada, esta Oficina no tiene constancia de la creación de esta Comisión de Seguimiento.

⁵⁵ El Acuerdo fue publicado el 16 de mayo de 2018 en el Boletín Oficial de la C. de Madrid, y es aplicable desde el día 17 de mayo de 2018.

⁵⁶ En el caso de contratos plurianuales, el importe correspondiente a cada anualidad será el que compute a efectos del seguimiento de la reserva de cada año.

⁵⁷ No se han podido obtener los datos con IVA.

18.C. de Castilla y León

A. Normativa de aplicación e instrumento de reserva

Se fija en el [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](#) (apartado II.B.) **un 10% de reserva** del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de los contratos de servicios y suministro cuyo objeto viene definido por los códigos (CPV) recogidos en el Anexo, o de determinados lotes de los mismos. El porcentaje 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](#).

Los objetos contractuales recogidos en el Anexo se consideran a los efectos de cómputo del compromiso de reserva adquirido, pero no limitan en modo alguno los contratos que pueden ser reservados a CEEem de iniciativa social y a EIS, pudiendo recaer también sobre obras, así como sobre otros suministros y servicios no incluidos en este Anexo⁵⁸.

B. Porcentaje de reserva, contratos reservados en 2022 y cumplimiento del porcentaje de reserva.

Para calcular el porcentaje de reserva, se han analizados los contratos adjudicados en 2021 correspondientes a los CPV indicados en el Acuerdo, que ascienden a 567 contratos⁵⁹. La suma de los precios de adjudicación de estos contratos, asciende a 117.995.485,98 €. A este importe hay que restar el 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. Cabe señalar que, en 175 de ellos, no se ha podido realizar tal comprobación por no haber acceso a los pliegos (en la mayoría de los casos se trata de contratos basados o negociados sin publicidad). En total, teniendo en cuenta los contratos a cuyos pliegos ha sido posible acceder, son **392 los contratos adjudicados en 2021** correspondientes a los CPV indicados en el Acuerdo. Excluyendo aquellos que generan la obligación de subrogación del personal, y los que tienen por objeto las acciones reguladas en la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León (44 contratos), el número de contratos asciende

⁵⁸ A efectos de cumplir con el objetivo previsto, en el caso de contratos plurianuales, el importe correspondiente a cada anualidad será el que computará a efectos de la reserva de cada año.

⁵⁹ No se han tenido en cuenta las prórrogas, ya que se refiere a contratos adjudicados.

a 348, cuya suma de los importes de adjudicación es de 69.159.840,36 €. El importe de reserva es por tanto de 6.915.984,04 €.

En lo que respecta a su cumplimiento, se han identificado 12 contratos reservados licitados en 2022, siendo la suma de los PBL (IVA incluido) de 1.122.840,48 €. Atendiendo a lo que dispone el Acuerdo respecto de los contratos plurianuales, deben eliminarse 9 de esos contratos, ya que no recogen cuantía alguna para 2022. En los otros 3 contratos, la cuantía de los PBL previstas en los pliegos para 2022 asciende a 63.674,66 €, por lo que el grado de cumplimiento alcanzado es del 0,92%.

Porcentaje de reserva	Reserva (términos económicos)	Nº de Contratos reservados	Importe efectivamente licitado	% de cumplimiento
10%	6.915.984,04 €	3	63.674,66 €	0,92%

Fuente: Datos Abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

Por otro lado, establece el referido Acuerdo que los contratos y lotes susceptibles de reserva serán objeto de planificación anual. Para ello, en el primer trimestre del año los órganos de contratación de la Administración General e Institucional elaborarán una relación los contratos y lotes objeto de reserva indicando las fechas aproximadas para su licitación. La evaluación de su cumplimiento se realizará periódicamente por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades a partir de los datos aportados por los órganos de contratación o las plataformas de contratación electrónica, si bien, de la información recibida y la publicada, a esta Oficina no le consta dicha evaluación.

Por último, el citado Acuerdo indica que se prestará especial atención a la posibilidad de reservar los contratos de servicios que surjan con ocasión de la puesta en funcionamiento de nuevos centros, al tratarse de contratos en los que todavía no se ha generado la obligación de subrogación del personal.

Como **buenas prácticas** puede señalarse la inclusión de [información relativa a EIS y CEEem](#), que incluye un listado permanentemente actualizado de los CEEem registrados en Castilla y León.

19. Ciudad de Ceuta

A esta Oficina no le consta la existencia de Acuerdo ni ha sido remitida información alguna por la Ciudad Autónoma. Tampoco ha sido identificado contrato reservado alguno en PLACSP.

20. Ciudad de Melilla

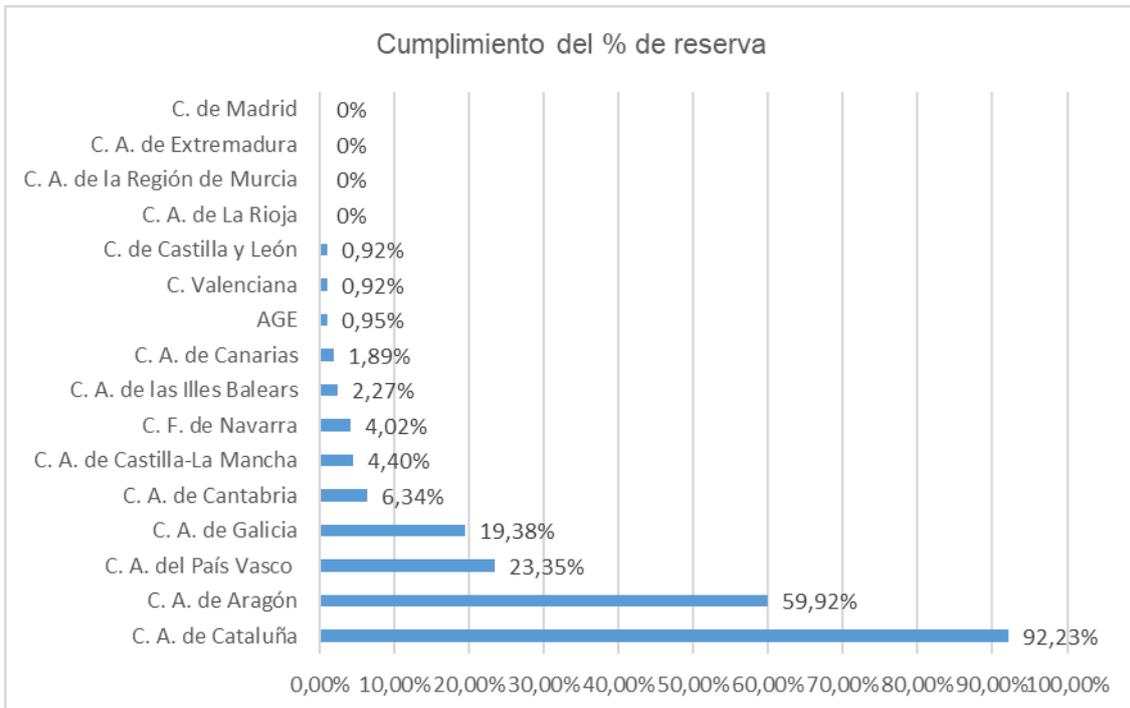
A esta Oficina no le consta la existencia de Acuerdo ni ha sido remitida información alguna por la Ciudad Autónoma. Tampoco ha sido identificado contrato reservado alguno en PLACSP.

21. Resumen del cumplimiento en los ámbitos estatal y autonómico de forma agregada.

Finalmente, los datos obtenidos relativos al grado de cumplimiento se reflejan de manera agregada en el cuadro y gráfica que se ven a continuación.

Ámbito	% Cumplimiento
AGE	0,95%
C. A. del País Vasco	23,35 %
C. A. de Cataluña	92,23%
C. A. de Galicia	19,38%
C. A. de Andalucía	--
C. A. del Principado de Asturias	--
C. A. de Cantabria	6,34%
C. A. de La Rioja	0%
C. A. de la Región de Murcia	0%
C. Valenciana	0,92%
C. A. de Aragón	Número: 6,45% Importe: 59,92%
C. A. de Castilla-La Mancha	4,40%
C. A. de Canarias	1,89%
C. F. de Navarra	4,02%
C. A. de Extremadura	0%
C. A. de las Illes Balears	2,27%
C. de Madrid	0%
C. de Castilla y León	0,92%
Cdad. de Ceuta	--
Cdad. de Melilla	--

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede verse, no ha sido posible fijar un porcentaje de cumplimiento de algunas comunidades y ciudades autónomas por no existir acuerdo de fijación del porcentaje de reserva por el órgano competente, no siendo tampoco posible la aplicación subsidiaria de los porcentajes de reserva de la DA 4ª que sólo rigen para las contrataciones del sector público estatal.

A pesar de lo anterior, cabe destacar como aspecto positivo, las reseñables actuaciones en materia de publicidad de los Acuerdos por parte de muchas de las CC. AA. en sus diarios oficiales.

Por otro lado, de manera agregada, respecto de la **determinación de las reservas** realizadas y los conceptos para su delimitación, puede confirmarse la diversidad ya avanzada en el apartado de metodología.

Mientras que en algunos casos se parte del PBL (con IVA y sin IVA) de los contratos licitados en 2021, en otros del PBL de los contratos adjudicados en 2021, y, en otros, del importe de adjudicación de los mismos. Además, en algunos casos se limitan a los servicios y suministros del Anexo VI de la LCSP, en otros casos se hace referencia a CPV establecidos en el Acuerdo o a concretas áreas temáticas, así como a determinados procedimientos de adjudicación utilizados. En algunos supuestos más ambiciosos, la reserva no se establece con esas limitaciones, sino que se refiere a la totalidad de contratos adjudicados en 2021, como es el caso de la C. A. de Extremadura, C. de Madrid y la C. F. de Navarra. Por último, existen casos en los que se establecen cuantías concretas de reserva, como son el caso de la C. A. de Aragón y la C. A. de Cataluña. Estas divergencias se traducen en dificultades para hacer análisis y

también en el establecimiento de objetivos muy diferentes entre CC. AA., que deben considerarse a la hora de ver el grado de cumplimiento de los mismos.

En lo que al **cumplimiento de reserva** se refiere, la mayor parte de los Acuerdos indican que la reserva es respecto **al derecho a participar**, por lo que se han tenido en cuenta los PBL de los contratos reservados para analizar el grado de cumplimiento. Es decir, se han considerado los declarados desiertos a efectos de determinar el cumplimiento de los porcentajes o cuantías.⁶⁰

En este aspecto también queda reflejada la diversidad existente. En algunos casos, los Acuerdos limitan el cumplimiento a determinadas áreas o tipos de contrato, tal y como ocurre en la C. Valenciana, C. F. de Navarra o C. A. de Extremadura. En otros casos, se limita el cumplimiento al importe del PBL de la anualidad concreta (2022), como son los casos de la C. A. de la Región de Murcia, la C. de Castilla León, la C. A. del País Vasco, la C. de Madrid o la C. A. de Castilla-La Mancha. Estas dos últimas indican también tipos de contratos que pueden ser reservados (servicios y suministro determinados en la C. de Madrid y servicios, suministro y gestión de servicios públicos en la C. A. de Castilla-La Mancha). En el caso de la C. A. de Aragón se identifican los contratos que deben ser reservados y sus cuantías, y en el caso de la C. A. de Cataluña se determina la cuantía y distribución. Esta diversidad de métricas también hace difícil una comparación entre resultados

En cuanto a **los resultados obtenidos**, en esta ocasión, ninguna C.A. alcanza el 100% de los porcentajes de reserva establecidos.

En este sentido puede ser que algunas Administraciones hayan indicado en sus Acuerdos porcentajes poco realistas⁶¹.

El hecho de que ni el Estado ni ninguna C. A. haya alcanzado el 100% de reserva, invita a reflexionar sobre si los porcentajes de reserva son adecuados y, sobre todo, realistas.

De acuerdo con lo comentado, y para ofrecer una visión más clara de las distintas situaciones recogidas en los diferentes Acuerdos, se ha incorporado a este informe como [anexo II](#) un cuadro con la información agregada sobre los términos en los que se establecen los compromisos de reserva, y sobre qué contratos se calculan, así como la forma en que se comprueba el cumplimiento de dicha

⁶⁰ En el caso de la C. A. de Andalucía, la referencia es a contratos adjudicados, por lo que el criterio sería el importe de adjudicación de los contratos adjudicados reservados para analizar el cumplimiento. En la C. A. de La Rioja se habría tenido en cuenta el PBL en procedimientos abiertos e importe de adjudicación en negociados, si bien, no se identificó ningún contrato reservado.

⁶¹ Por ejemplo, en alguna C. A. la reserva se establece teniendo en cuenta la totalidad de los contratos adjudicados en 2021 (sin circunscribir a CPV ni procedimientos concretos), lo que puede haber conducido a un alto grado de incumplimiento.

reserva y si para ello se establecen limitaciones en los contratos reservados que pueden celebrarse.

22. Comparativa interanual.

Se muestra a continuación una comparativa respecto a los contratos reservados de 2022 con los de 2021.

Por una parte, interesa comprobar si los términos e importes de reserva han sufrido variaciones y, en segundo lugar, si ha habido cambios significativos en cuanto al número e importe de contratos reservados licitados/adjudicados y el grado de cumplimiento conseguido.

A. Términos e importes de reserva.

A continuación, se muestran los porcentajes de reserva y la reserva en términos económicos establecidos para el año 2022 y 2021:

	2021		2022	
	Porcentaje de reserva	Reserva (términos económicos)	Porcentaje de reserva	Reserva (términos económicos)
AGE	7%	53.522.396,72 €	10%	147.485.443,51 €
C. A. del País Vasco	5%	2.741.094,80 €	5%	5.674.230,62 €
C. A. de Cataluña	Distribución incluida en el Anexo del Acuerdo	22.000.000 €	Distribución incluida en el Anexo del Acuerdo	22.000.000 €
C. A. de Galicia	5%	2.155.318,76 €	5%	2.155.318,76 €
C. A. de Andalucía	No establecido	No establecido	No establecido	No establecido
C. A. del Principado de Asturias	No establecido	No establecido	No establecido	No establecido
C. A. de Cantabria	7%	2.231.314,89 €	7%	2.344.178,79 €
C. A. de La Rioja	No establecido	No establecido	1%	111.209,79 €
C. A. de la Región de Murcia	8%	254.788,24 €	8%	7.422.478,52 €
C. Valenciana	7%	27.438.552,42 €	10%	28.195.236,46 €
C. A. de Aragón	77 contratos	1.184.550,37 €	62 contratos	1.124.650,50 €
C. A. de Castilla-La Mancha	10%	3.939.658,89 €	10%	10.643.586,61 €
C. A. de Canarias	2%	480.430,96 €	2%	2.103.698,80 €
C. F. de Navarra	6%	13.516.336,77 €	6%	32.390.860,18 €
C. A. de Extremadura	6%	20.463.098,10 €	6%	49.518.359,31 €
C. A. de las Illes Balears	3%	--	10%	2.369.922,48 €
C. de Madrid	8%	193.837.001,52 €	10%	24.533.546,94 €
C. de Castilla y León	10%	14.978.922,08 €	10%	6.915.984,04
Ciudad de Ceuta	--	--	--	--
Ciudad de Melilla	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tal y como puede observarse, en la AGE y en la C. Valenciana se han ampliado los porcentajes de reserva por haber transcurrido ya 4 años desde la entrada en vigor de la LCSP, al igual que en la C. de Madrid, que pasa del 8% al 10% por

haber pasado 4 años desde la aplicación de su Acuerdo. En el caso de la C. A. de las Illes Balears el cambio viene motivado por el establecimiento de un nuevo Acuerdo, al igual que en la C. A. de La Rioja.

En lo que a importes se refiere, destaca el aumento de la cuantía a reservar en varias de las CC. AA., tal y como ocurre en las siguientes:

AGE/C.A.	Reserva en 2021 (en €)	Aumento (en €)	Aumento (en %)
C. A. de la Región de Murcia	254.788,24 €	7.167.690,28 €	2.813,20%
C. A. de Canarias	480.430,96 €	1.623.267,84 €	337,88%
AGE	53.522.396,72 €	93.963.046,79 €	175,56%
C. A. de Castilla-La Mancha	3.939.658,89 €	6.703.927,72 €	170,17%
C. F. de Navarra	13.516.336,77 €	18.874.523,41 €	139,64%
C. A. de Extremadura	20.463.098,10 €	29.055.261,21 €	141,99%
C. A. del País Vasco	2.741.094,80 €	2.933.135,82 €	107,01%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

En los casos de la C. de Madrid y C. de Castilla y León, los importes de reserva se han visto reducidos al compararlos con el año anterior:

AGE/C.A.	Reserva en 2021 (en €)	Reducción (en €)	Reducción (en %)
C. de Madrid	193.837.001,52 €	-169.303.454,6 €	-87,34%
C. de Castilla y León	14.978.922,08	-8.062.938,04 €	-53,83%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

B. Contratos reservados e importes aplicados a la reserva.

El número de contratos reservados e importes efectivamente aplicados a las reservas en el año 2022 y 2021 se recogen en la siguiente tabla:

	2021		2022	
	Nº de Contratos reservados	Importe efectivamente licitado	Nº de Contratos reservados	Importe efectivamente licitado
AGE	28	4.070.846,76 €	9	1.404.615,31 €
C. A. del País Vasco	13	1.838.073,22 €	12	1.324.894,48 €
C. A. de Cataluña		21.145.282,00 €	-	20.291.423,00 €
C. A. de Galicia	10	2.629.844,68 €	5	450.328,27 €
C. A. de Andalucía	8	1.592.471,74 €	1	19.296,95 €
C. A. del Principado de Asturias	1	3.692,62 €	0	0,00 €
C. A. de Cantabria	1	27.065,28 €	2	148.527,50 €
C. A. de La Rioja	0	0 €	0	0 €
C. A. de la Región de Murcia	1	615.505,16	0	0,00 €
C. Valenciana	5	333.092,15 €	3	258.434,02 €
C. A. de Aragón	3	86.400 €	4	673.939,12 €
C. A. de Castilla-La Mancha	3	112.439,76 €	32	468.352,11 €
C. A. de Canarias	2	212.072,82 €	1	39.804,00 €
C. F. de Navarra	1	28.270,00 €	22	1.302.585,68 €
C. A. de Extremadura	0	0 €	0	0 €
C. A. de las Illes Balears	4	198.003,35 €	12	53.724,58 €
C. de Madrid	0	0 €	0	0 €
C. de Castilla y León	9	240.566,83 €	3	63.674,66 €
Ciudad de Ceuta	--	--	--	--
Ciudad de Melilla	--	--	--	--
Total	89	33.133.626,37 €	106	26.480.302,73 €

Fuente: Elaboración propia OIReScon

A continuación, se refleja la diferencia en cuanto al número de contratos reservados entre 2022 y 2021:

AGE/ C. A.	Diferencia en nº de contratos reservados	Diferencia en %
AGE	-19	-67,86%
C. A. del País Vasco	-1	-7,69%
C. A. de Cataluña	--	--
C. A. de Galicia	-5	-50,00%
C. A. de Andalucía	-7	-87,50%
C. A. del Principado de Asturias	-1	-100,00%
C. A. de Cantabria	1	100,00%
C. A. de La Rioja	0	--
C. A. de la Región de Murcia	-1	-100,00%
C. Valenciana	-2	-40,00%
C. A. de Aragón	1	33,33%
C. A. de Castilla-La Mancha	29	966,67%
C. A. de Canarias	-1	-50,00%
C. F. de Navarra	21	2.100,00%
C. A. de Extremadura	0	--
C. A. de las Illes Balears	8	200,00%
C. de Madrid	0	--
C. de Castilla y León	-6	-66,67%
Ciudad de Ceuta	--	--
Ciudad de Melilla	--	--

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tal y como puede observarse, en la AGE y en 8 CC. AA. se ha visto reducido el número de contratos reservados. Destaca positivamente la C. A. de Castilla-La Mancha, en la que se licitan 29 contratos reservados más que en 2021, seguida de la C. F. de Navarra, donde son 21 contratos más los identificados. Igualmente cabe mencionar la evolución por parte de la C. A. de las Illes Balears, C. A. de Cantabria y la C. A. de Aragón.

En lo que al importe se refiere, los datos serían los siguientes:

AGE/ C. A.	Diferencia en importe	Diferencia en %
AGE	-2.666.231,45	-65,50%
C. A. del País Vasco	-513.178,74	-27,92%
C. A. de Cataluña	-853.859,00	-4,04%
C. A. de Galicia	-2.179.516,41	-82,88%
C. A. de Andalucía	0,00	0,00%
C. A. del Principado de Asturias	-3.692,62	-100,00%
C. A. de Cantabria	121.462,22	448,78%
C. A. de La Rioja	0,00	--
C. A. de la Región de Murcia	-615.505,16	-100,00%
C. Valenciana	-74.658,13	-22,41%
C. A. de Aragón	587.539,12	680,02%
C. A. de Castilla-La Mancha	355.912,35	316,54%
C. A. de Canarias	-172.268,82	-81,23%
C. F. de Navarra	1.274.315,68	4.507,66%
C. A. de Extremadura	0,00	--
C. A. de las Illes Balears	-144.278,77	-72,87%
C. de Madrid	0,00	--
C. de Castilla y León	-176.892,17	-73,53%
Ciudad de Ceuta	--	--
Ciudad de Melilla	--	--

Fuente: Elaboración propia OIReScon

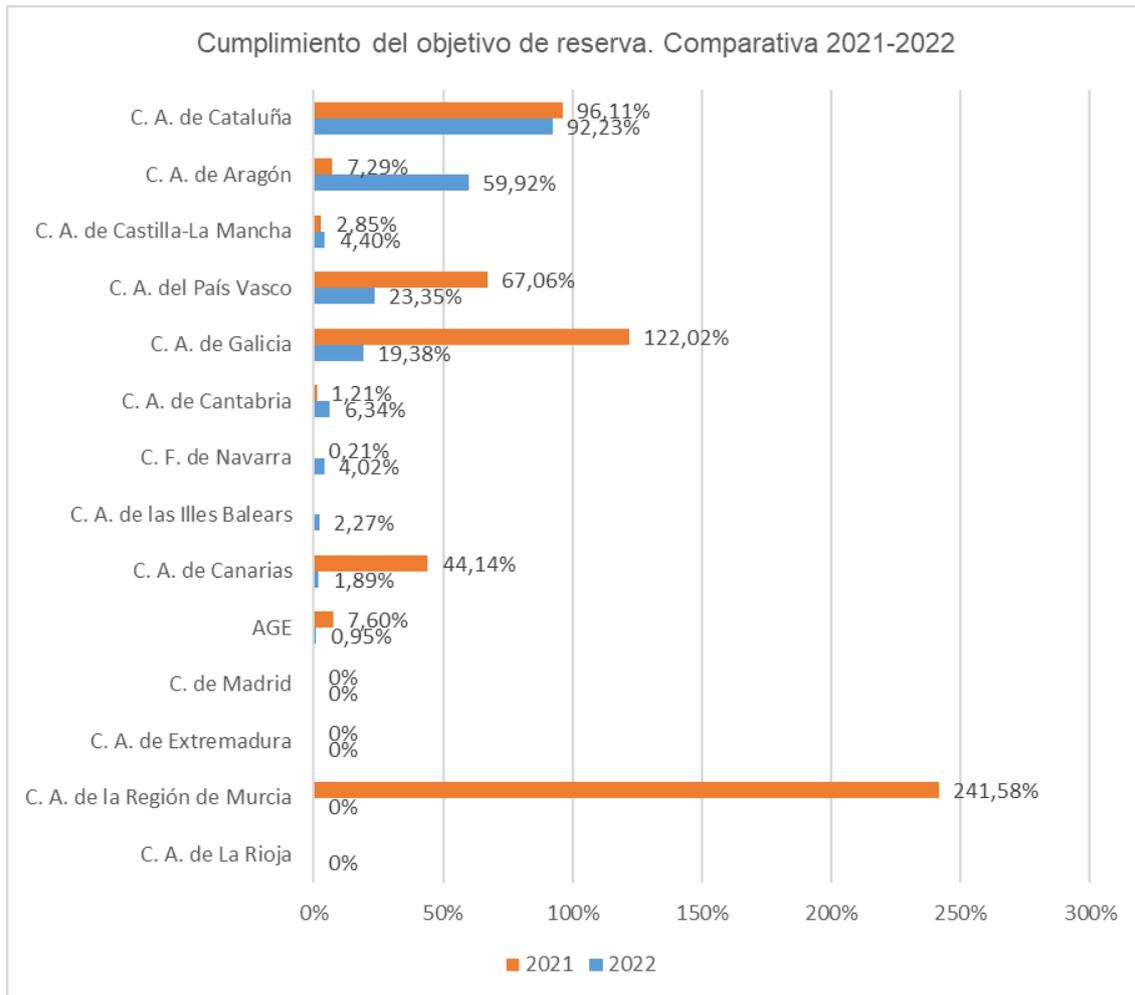
Teniendo en cuenta los importes referidos a contratos reservados, destaca la C. F. de Navarra, que lo ha visto incrementado en 1.274.315,68 €. Seguidamente cabe mencionar la C. A. de Aragón, que aumenta 587.539,12 € en tal sentido. Destaca también la evolución identificada en la C. A. de Castilla-La Mancha y la C. A. de Cantabria.

C. Cumplimientos del objetivo de reserva

Por último, interesa el grado de cumplimiento alcanzado en comparación con el conseguido en el ejercicio anterior:

	2022	2021
AGE	0,95%	7,60%
C. A. del País Vasco	23,35%	67,06%
C. A. de Cataluña	92,23%	96,11%
C. A. de Galicia	19,38%	122,02%
C. A. de Andalucía	--	--
C. A. del Principado de Asturias	--	--
C. A. de Cantabria	6,34%	1,21%
C. A. de La Rioja	0%	--
C. A. de la Región de Murcia	0%	241,58%
C. Valenciana	0,92%	1,21%
C. A. de Aragón	59,92%	7,29%
C. A. de Castilla-La Mancha	4,40%	2,85%
C. A. de Canarias	1,89%	44,14%
C. F. de Navarra	4,02%	0,21%
C. A. de Extremadura	0%	0%
C. A. de las Illes Balears	2,27%	--
C. de Madrid	0%	0%
C. de Castilla y León	0,92%	1,61%
Ciudad de Ceuta	--	--
Ciudad de Melilla	--	--

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En lo que al cumplimiento de reserva se refiere, en la AGE y en 6 CC. AA. los resultados obtenidos han empeorado si tenemos en cuenta los datos del ejercicio anterior (2021). No obstante, en 4 mejoran los resultados, si bien en ninguna de ellas se ha logrado alcanzar el 100%.

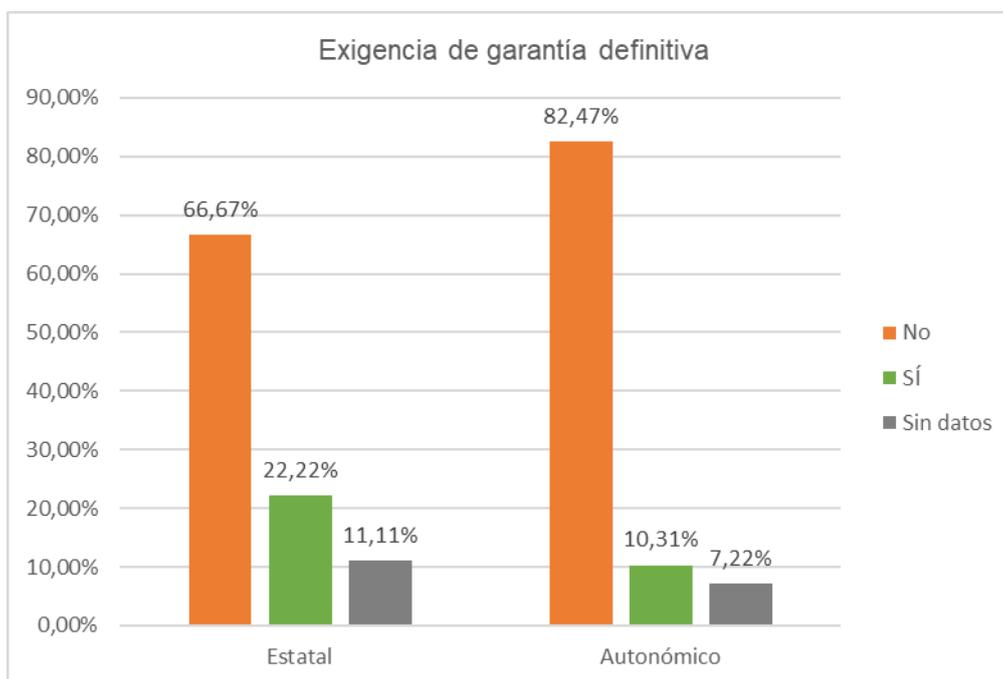
V. Supervisión de la regla general de exención de exigencia de garantía definitiva.

Como se ha indicado anteriormente, la DA 4ª de la LCSP establece, en su apartado 3 que “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”.

Con relación a esta cuestión, los resultados obtenidos en el ámbito estatal y autonómico son los siguientes:

Ámbito	Nº contratos en que no se exige garantía	Nº contratos en que se exige garantía	Sin datos	Total
Estatad	6	2	1	9
Autonómico	80	10	7	97
Total	86	12	8	106

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

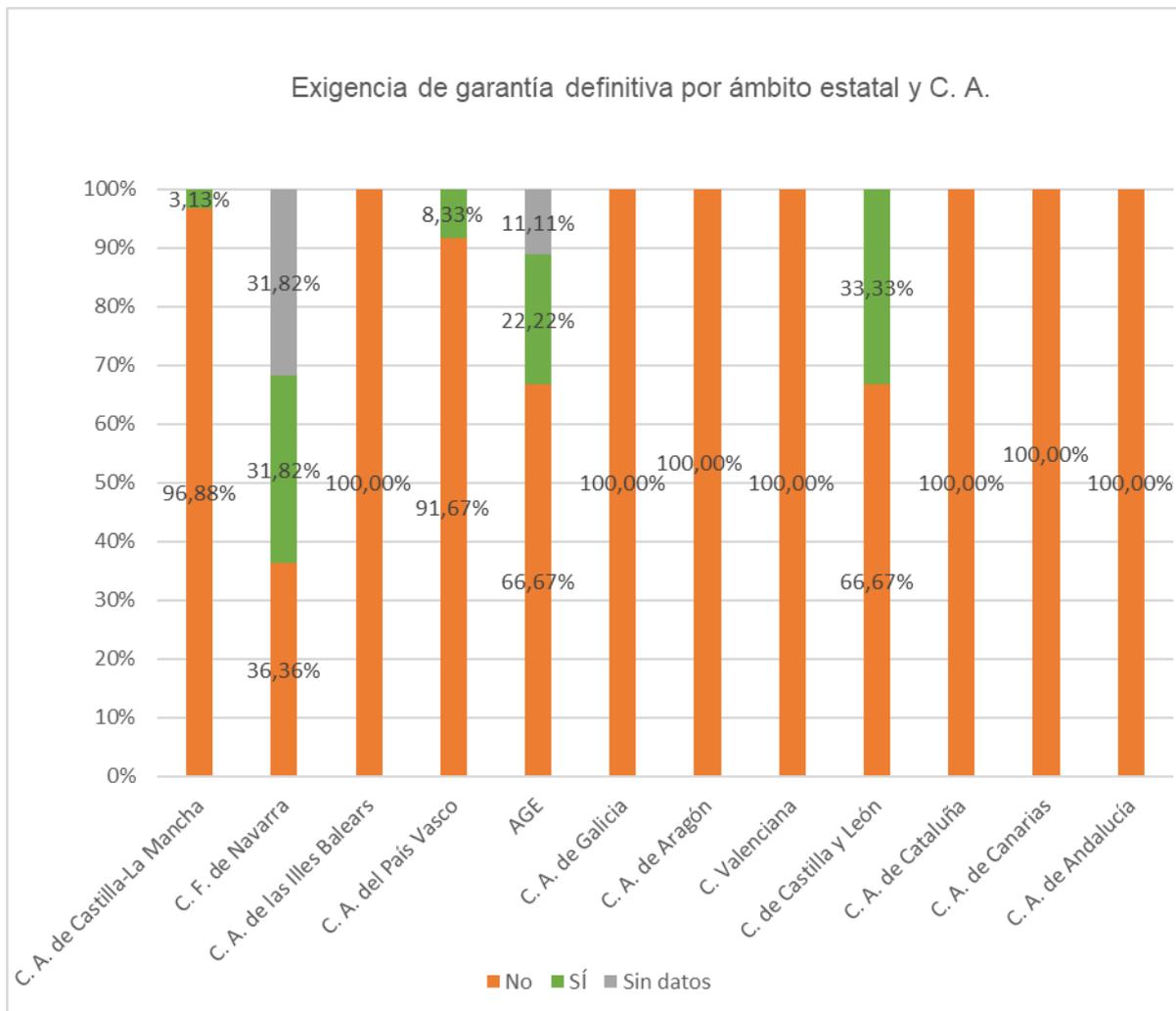
Llama la atención que, en el ámbito estatal, en el 22,22% de los contratos reservados se exige garantía definitiva del 5%. No obstante, y tras analizar si se trata de motivos excepcionales justificados motivadamente en el expediente, en los 2 contratos donde se exige garantía consta una justificación en la documentación publicada.

En el ámbito autonómico, en el 10,31% de los casos se exige garantía, en 3 casos del 5%, en 6 casos del 4% y en otro se exige un importe de 14.000 €. En ninguno de los 10 pliegos se establece justificación alguna para la exigencia de la garantía.

Analizando esta cuestión teniendo en cuenta la distribución por ámbito AGE y CC. AA., el resultado es el siguiente:

Ámbito AGE/CC. AA.	Nº contratos en que no se exige garantía	Nº contratos en que se exige garantía	Sin datos	Total
C. A. de Castilla-La Mancha	31	1		32
C. F. de Navarra	8	7	7	22
C. A. de las Illes Balears	12			12
C. A. del País Vasco	11	1		12
AGE	6	2	1	9
C. A. de Galicia	5			5
C. A. de Aragón	4			4
C. Valenciana	3			3
C. de Castilla y León	2	1		3
C. A. de Cataluña	2			2
C. A. de Canarias	1			1
C. A. de Andalucía	1			1
Total	86	12	8	106

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Destaca la C. de Castilla y León, que en el 33,33% de sus contratos reservados exige garantía definitiva⁶². Le siguen en esta exigencia la C. F. de Navarra⁶³, con un 31,82% y la AGE con un 22,22%. También en la C. A. del País Vasco se exige en el 8,33% de los contratos y en la C. A. de Castilla-La Mancha en el 3,13% de los mismos. No obstante, en 7 CC. AA. no se ha exigido garantía definitiva en ningunos de sus contratos reservados.

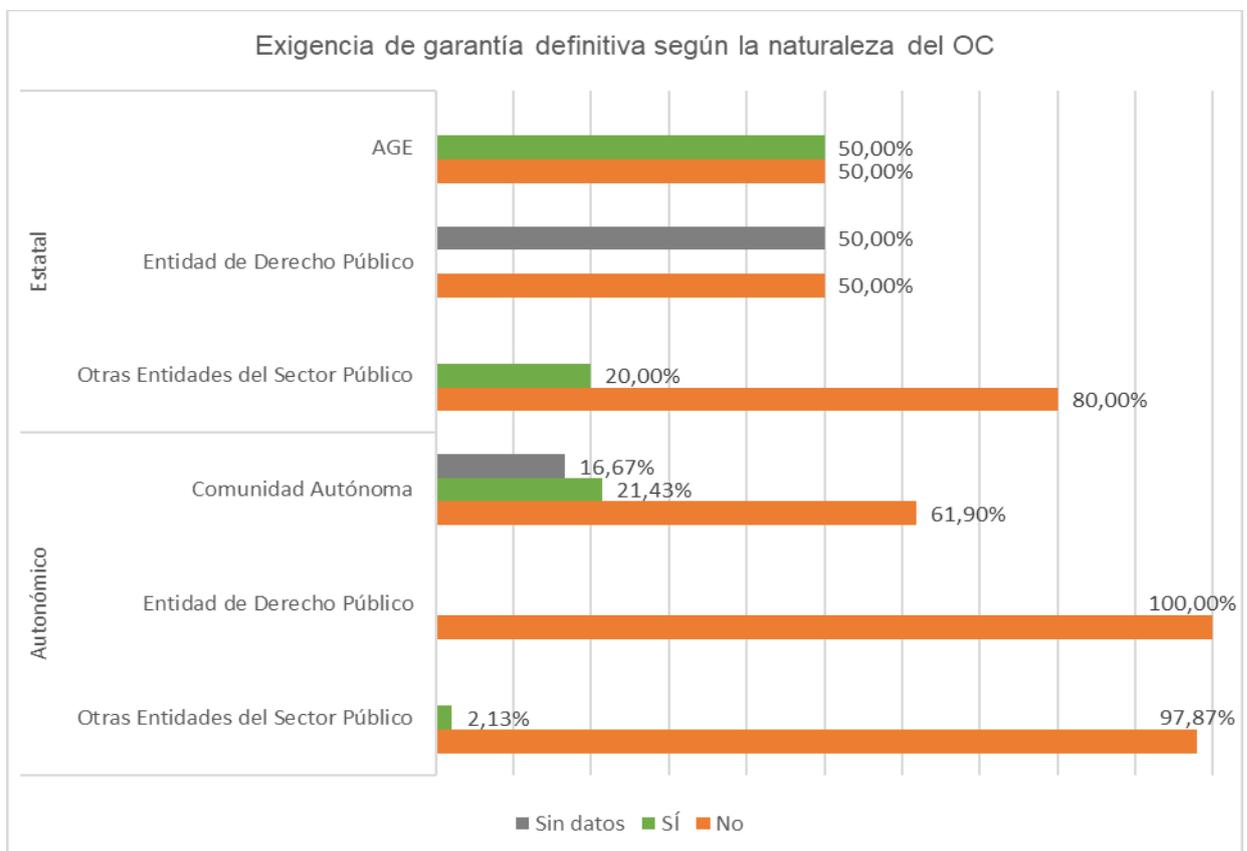
Analizando este aspecto, de acuerdo con la distribución en función del órgano de contratación, los resultados son los siguientes:

⁶² En este sentido, cabe recordar el carácter básico del apartado 3 de la DA 4ª de la LCSP.

⁶³ La [Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos](#), en su artículo 36.8 también indica que en los contratos reservados no se exigirá la constitución de garantías, sean provisionales o definitivas, salvo que, de forma excepcional, se motive su necesidad en el expediente.

Naturaleza del OC	No	Sí	Sin datos	Total
Autonómico	80	10	7	97
Comunidad Autónoma	26	9	7	42
Entidad de Derecho Público	8			8
Otras Entidades del Sector Público	46	1		47
Estatal	6	2	1	9
AGE	1	1		2
Entidad de Derecho Público	1		1	2
Otras Entidades del Sector Público	4	1		5
Total	86	12	8	106

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tal y como puede apreciarse, en el ámbito estatal, es la AGE (entendida como Administración general) donde mayor porcentaje de exigencia de garantía tiene lugar, de modo que en el 50% de los contratos reservados licitados en dicho ámbito se exige garantía definitiva sin justificación en el PCAP.

VI. Supervisión de la previsión de subcontratación en el PCAP.

El artículo 215 de la LCSP contempla la posibilidad de que los contratistas pueden concertar con terceros la realización parcial de la prestación con sujeción a lo que dispongan los pliegos, salvo que, conforme a lo establecido en las letras d) y e) del apartado 2.º del artículo 215⁶⁴, la prestación o parte de la misma haya de ser ejecutada directamente por el primero, sin incluir una prohibición expresa para los contratos reservados. En tal sentido, el OARC, en su [Resolución 129/2019, de 24 de julio](#), indica que, debido al especial carácter de estos contratos (que podría quedar desvirtuado si su ejecución material se traslada a operadores económicos no incluidos en el ámbito subjetivo de la DA 4ª), cabría una prohibición de subcontratación vía pliego o, en todo caso, prohibición hacia operadores no beneficiarios de la reserva.

El [Informe 16/2011 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 DA 4ª de la LCSP. De hecho, la Ley Foral 2/2018 limita la subcontratación en este tipo de contratos a un 20% del precio del contrato, salvo que se haga a CEEem de iniciativa social o EIS.

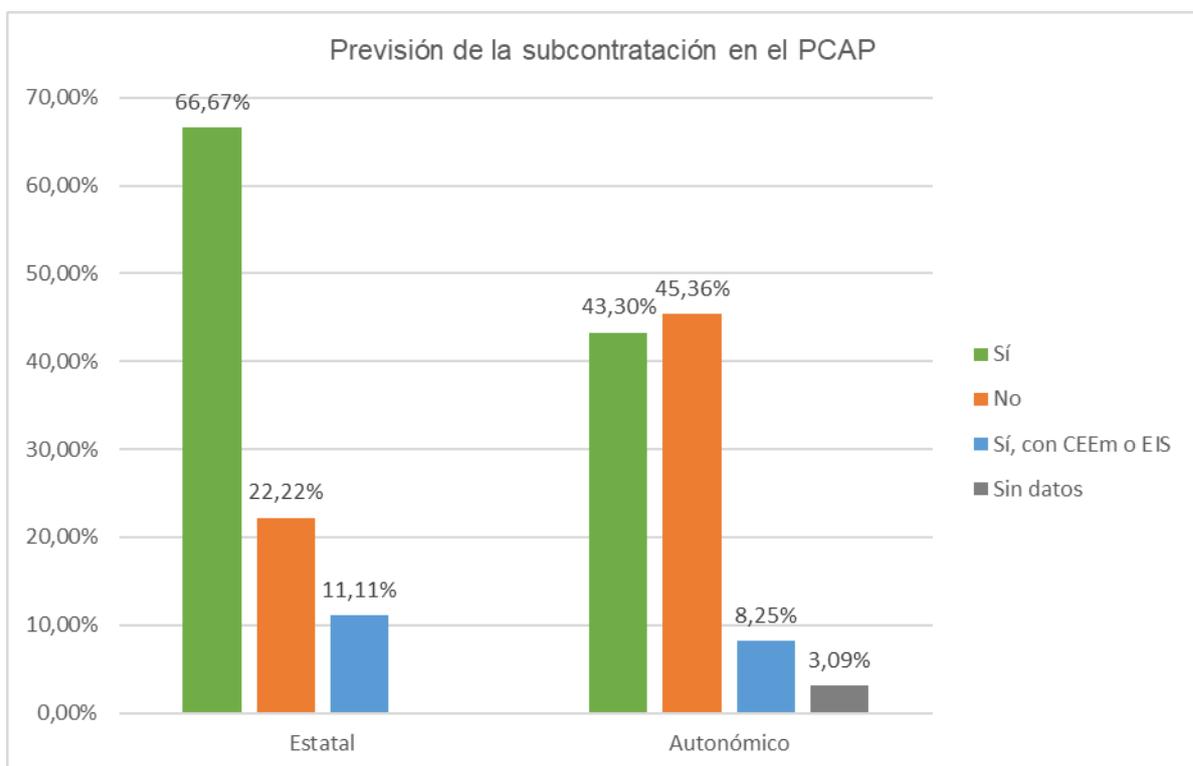
⁶⁴ d) *En los contratos de carácter secreto o reservado, o en aquellos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales de acuerdo con disposiciones legales o reglamentarias o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado, la subcontratación requerirá siempre autorización expresa del órgano de contratación.*

e) *De conformidad con lo establecido en el apartado 4 del artículo 75, en los contratos de obras, los contratos de servicios o los servicios o trabajos de colocación o instalación en el contexto de un contrato de suministro, los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos que determinadas tareas críticas no puedan ser objeto de subcontratación, debiendo ser estas ejecutadas directamente por el contratista principal. La determinación de las tareas críticas deberá ser objeto de justificación en el expediente de contratación.*

En esta cuestión, los resultados obtenidos en el ámbito estatal y autonómico son los siguientes:

Ámbito	Nº contratos que sí permiten subcontratación	Nº contratos que no permiten subcontratación	Nº contratos que sí permiten subcontratación, pero con CEEem o EIS	Sin datos	Total
Estatal	6	2	1		9
Autonómico	42	44	8	3	97
Total	48	46	9	3	106

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede observarse, en 57 de los 106 contratos reservados se permite la subcontratación⁶⁵, y solo en 9 de ellos se matiza que esta pueda ser llevada a cabo con CEEem o EIS. De esos 9, se identifica 1 en el ámbito estatal y los otros 8 corresponden al ámbito autonómico.

En cuanto a los 48 contratos en los que se permite la subcontratación (no específicamente a CEEem o EIS), 6 se refieren al ámbito estatal y 42 al autonómico. Es en este último donde mayor porcentaje de pliegos prohíben la subcontratación (45,36%), mientras que en el ámbito estatal solo se lleva a cabo en el 22,22% de los casos.

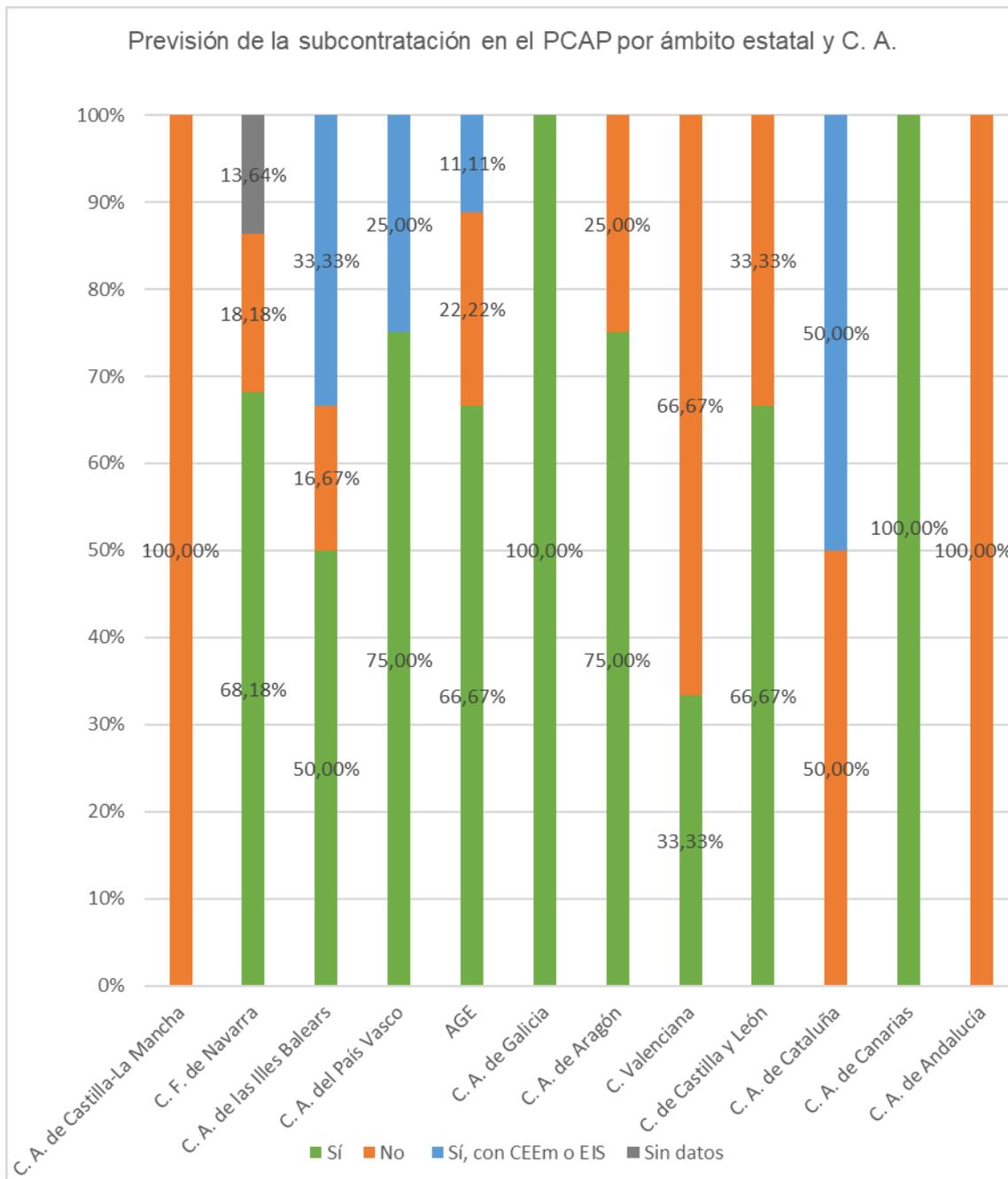
⁶⁵ Solo en 2 casos se establece un porcentaje de subcontratación, 20% en un caso y 30% en el otro.

Se ha estudiado también la inclusión o no de tareas críticas en el PCAP, de modo que solo han sido previstas en uno de ellos y, en otros 4 se ha limitado la subcontratación a tareas de carácter accesorio sin entrar en más definición.

Por otro lado, analizando la figura de la subcontratación en estos contratos teniendo en cuenta la distribución por ámbito AGE y CC. AA., el resultado es el siguiente:

Ámbito AGE/CC. AA.	Nº contratos que sí permiten subcontratación	Nº contratos que no permiten subcontratación	Nº contratos que sí permiten subcontratación pero con CEEem o EIS	Sin datos	Total
C. A. de Castilla-La Mancha		32			32
C. F. de Navarra	15	4		3	22
C. A. de las Illes Balears	6	2	4		12
C. A. del País Vasco	9		3		12
AGE	6	2	1		9
C. A. de Galicia	5				5
C. A. de Aragón	3	1			4
C. Valenciana	1	2			3
C. de Castilla y León	2	1			3
C. A. de Cataluña		1	1		2
C. A. de Canarias	1				1
C. A. de Andalucía		1			1
Total	48	46	9	3	106

Fuente: Elaboración propia OIReScon



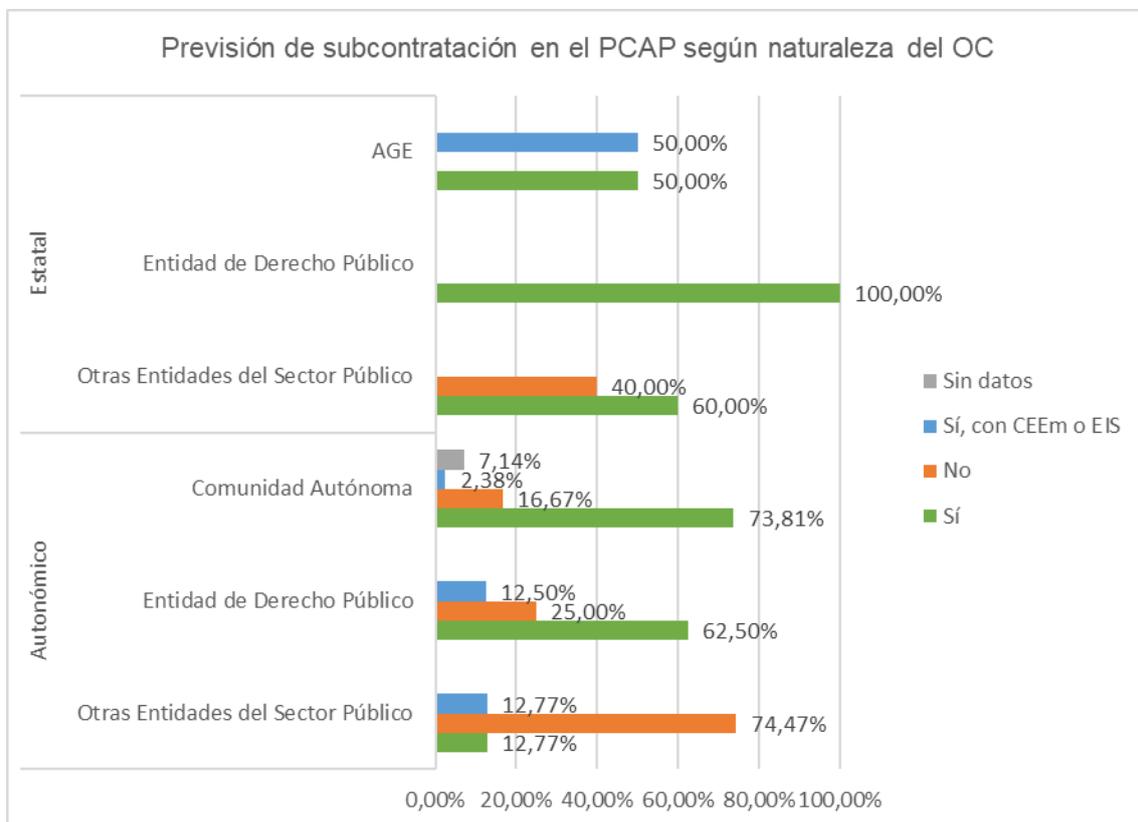
Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede observarse, en las CC. AA. de Galicia y Canarias, se permite en el 100% de sus pliegos la subcontratación en contratos reservados, mientras que, en la C. A. de Castilla-La Mancha y la C. A. de Andalucía se prohíbe en todos ellos. Destaca también la C. A. de Cataluña, en la que, en el 50% de los casos se prohíbe la subcontratación y, en el otro 50% esta se permite, pero con CEEEm o EIS.

Analizando este aspecto, de acuerdo con la distribución en función del órgano de contratación, los resultados son los siguientes:

Naturaleza del OC	Nº contratos que sí permiten subcontratación	Nº contratos que no permiten subcontratación	Nº contratos que sí permiten subcontratación pero con CEEem o EIS	Sin datos	Total
Estatral	6	2	1		9
AGE	1		1		2
Entidad de Derecho Público	2				2
Otras Entidades del Sector Público	3	2			5
Autonómico	42	44	8	3	97
Comunidad Autónoma	31	7	1	3	42
Entidad de Derecho Público	5	2	1		8
Otras Entidades del Sector Público	6	35	6		47
Total	48	46	9	3	106

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Teniendo en cuenta la naturaleza del OC, se refleja que, es en la categoría de “Otras Entidades del Sector Público” donde más se prohíbe la subcontratación en los pliegos referidos a contratos reservados (71,15%), mientras que es en la de “Comunidad Autónoma” donde más se permite sin hacerlo en favor de CEEem o EIS expresamente (73,81%), seguida de la referida a “Entidad de Derecho Público” (70,00%).

VII. Conclusiones.

Habida cuenta de la información reflejada en este informe y de los resultados del análisis realizado, cabe concluir lo siguiente:

- Por un lado, como en anteriores análisis realizados por esta Oficina, se constata que siguen sin fijarse porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos en ámbito estatal, por lo que continúa siendo aplicable la propia regulación de la DA 4^a⁶⁶. Tampoco existe Acuerdo de Gobierno en este sentido en las CC. AA. de Andalucía, del Principado de Asturias y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
- 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 forma de aprobación de los mismos (ley, acuerdo o decreto).

Por lo que respecta a los criterios para la fijación de los porcentajes en el ámbito autonómico, tal y como se indicaba ya en el informe anterior, se sigue observando una gran variedad. Dicha diversidad resulta lógica, al derivarse del 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, a pesar de ello, no puede obviarse que los compromisos de unas y otras son, cuanto menos, desiguales.

Adicionalmente también se observa que las referencias consideradas para la fijación y para la aplicación de los porcentajes no siempre resulta interpretable claramente.

- Por otro lado, en los supuestos en los que la fijación del porcentaje de reserva se referencia 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 para un ejercicio siguiente, puesto que, al carecer de la cifra total de los contratos adjudicados en el ámbito de la reserva, no podrán cuantificar y programar la contratación en el marco de la reserva de la DA 4^a de la LCSP con adecuación a sus necesidades.
- En comparación con el ejercicio anterior, aumenta tanto el porcentaje de reserva establecido en algunos supuestos como el importe a reservar, y se establece por primera vez en otros, lo que resulta una mejora en materia de reserva de la contratación para estos supuestos. No obstante, en la mayor parte de los casos, se ha visto reducido el número de

⁶⁶ La propia DA 4^a marca un porcentaje mínimo de reserva en tanto no 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 CC. AA. y ciudades autónomas que no lo regulan expresamente.

contratos reservados realizados y el importe de reserva efectivamente llevada a cabo. Esto supone un descenso generalizado en el cumplimiento de los porcentajes de reserva. En ningún caso se alcanza el 100% del objetivo, por lo se observa un incumplimiento generalizado, siendo más acusado en unos casos que en otros. En algunos supuestos, el número de contratos y/o el importe reservado ha aumentado en relación con los datos del año pasado, si bien al haberlo hecho también el importe sobre el que se calcula el porcentaje de reserva, no se alcanza el grado de cumplimiento previsto y es incluso inferior al alcanzado el año anterior.

5 años después de la entrada en vigor la LCSP, en materia de contratos reservados se constata un incumplimiento generalizado de la normativa puesto que ni el Estado ni las CC. AA. alcanzan el 100% de los objetivos.

- Así mismo, se observa una gran asimetría con respecto a la cuantificación de los cumplimientos, los contratos y la métrica utilizada para entender cumplido el porcentaje fijado. En particular, se observa que aquellos Acuerdos que prevén que solo sea tenida en cuenta la cuantía de PBL prevista para la anulación concreta hacen que el cumplimiento del objetivo de reserva sea más complicado de cumplir, ya que, según se ha observado, en varias licitaciones que se inician 2022 no se prevé implicación presupuestaria en dicho ejercicio, por lo que no se contabiliza importe alguno para el cumplimiento. Esta situación se refleja, salvo previsión distinta en el Acuerdo, en las tramitaciones anticipadas.
- Llama la atención la inclusión de la posibilidad de subcontratar prevista en los PCAP de los contratos reservados, sin que, con carácter general, se prevea que esta sea en favor de CEEem o EIS.
- Por último, debe insistirse en que, a pesar de la mejora ya mencionada en este extremo, sigue habiendo déficit en cuanto a la publicidad y transparencia de los Acuerdos de fijación de porcentajes y, sobre todo, respecto a los informes o acuerdos que evalúan los resultados de su cumplimiento.

VIII. Recomendaciones.

Teniendo en cuenta las conclusiones expuestas se indican una serie de recomendaciones.

1. En cuanto a la determinación de los porcentajes de reserva.
 - En primer lugar, y si bien la propia DA 4ª de la LCSP recoge una regla subsidiaria para el ámbito estatal, debe recordarse por esta Oficina la obligación establecida en la citada disposición. Por ello, se insta al Consejo de Ministros, a los órganos competentes de las comunidades y/o ciudades autónomas y a EE. LL. que no lo hayan hecho, a que aprueben los debidos objetivos de reserva.
 - Por otro lado, y respecto a los porcentajes efectivamente fijados, debe tenerse en consideración que la DA 4ª de la LCSP no establece mínimos en cuanto a la fijación de porcentajes de reserva en el ámbito de las CC. AA. ni EE. LL., pero sería aconsejable que se asemejasen al exigido en la norma (10%) en relación con su presupuesto y previo diálogo con el sector de CEEem y EIS en su ámbito territorial, su capacidad productiva y su volumen de negocio.
 - Igualmente, sería deseable que, independientemente del instrumento elegido para fijar el porcentaje de reserva, éste se publique en las plataformas de contratación, portales de transparencia y/o diarios oficiales que correspondan.
 - Respecto a las EE. LL. sería conveniente el establecimiento de un mecanismo de publicidad y transparencia que permitiera acceder de manera ágil e intuitiva a los Acuerdos de los órganos competentes que la DA 4ª de la LCSP indica que deben adoptarse, así como a los contratos reservados licitados en dichas entidades. En este sentido parece recomendable utilizar las plataformas de contratación y, más concretamente, el perfil del órgano de contratación para llevar a cabo tal publicidad.

En esta línea, desde esta Oficina se estima oportuno considerar la posibilidad de modificar el artículo 63 de la LCSP, de tal manera que la información de los contratos reservados se incluya, obligatoriamente, en la información de cada perfil.

- Por otro lado, sería recomendable que la determinación del porcentaje de reserva de los Acuerdos de los órganos competentes, 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.**⁶⁷

- Igualmente, sería aconsejable una mayor precisión y claridad en relación con aspectos como la contratación menor o al carácter plurianual para dotar de mayor seguridad al órgano de contratación. Ello redundaría en la mejora de la citada planificación y, en definitiva, en un cumplimiento más eficiente y adecuado de tales Acuerdos.
- Por otro lado, es necesario que **se establezca de forma clara cuál es el sistema para determinar el porcentaje de reserva**, señalando qué indicador se va a tomar en consideración (PBL, con o sin IVA, precio de adjudicación, etc.) y sobre qué se va a aplicar (contratos licitados o adjudicados), si se limita o no a tipos concretos de contratos según objeto, y si se limita a unos CPV determinados o no. Sería, a estos efectos, recomendable, que se publicaran las cuantías y no solo los porcentajes de reserva previstos. Además, se ha podido comprobar que, teniendo en cuenta el mismo criterio de reserva, de un ejercicio a otro, la cuantía a reservar difiere considerablemente. Esto dificulta la planificación de la contratación reservada, por lo que se sugiere, tal y como se indicaba, establecer cuantías específicas de reserva.
- Por otra parte, **debería figurar de forma precisa qué criterio se adopta para confirmar el cumplimiento o no de la reserva** (contratos licitados o adjudicados, tipos de contrato) y si deben referirse o no a un determinado ámbito o actividad. De igual manera, sería aconsejable no limitar el cumplimiento a la anualidad en que tiene lugar la licitación, ya que el importe reservado es en realidad el del PBL, independientemente de las anualidades afectadas, siendo además así posible contabilizar los importes de los contratos tramitados anticipadamente, cuyos PBL no afectan a la anualidad del inicio de la licitación.

Respecto **al contenido de los Acuerdos de establecimiento de porcentaje de reserva**, desde esta Oficina se sugiere, en aras de facilitar la tramitación a los órganos de contratación:

- Consignar la previsión de que, en caso de resultar adjudicatarios del contrato, ambos tipos de empresas (CEEM y EIS) deban mantener su calificación e inscripción en el registro correspondiente durante toda la vigencia del contrato, incluyéndose lo contrario como causa de resolución.

Además, en el caso de licitadores que decidan acudir a la licitación bajo la figura de una UTE, todos y cada uno de los eventuales integrantes de esa Unión deberían reunir la condición legal exigida para optar a los contratos reservados, ya que se trata de un requisito de aptitud exigido.

⁶⁷ Esto podría conseguirse, por ejemplo, refiriéndose al PBL de los contratos del ejercicio anterior al año en que se establece la reserva.

- Puede constituir una buena práctica recoger la expresa prohibición de subcontratación con empresas no beneficiarias del derecho de reserva como ocurre en algunos de los Acuerdos analizados. No sería, por el contrario, aconsejable prever la posibilidad de alcanzar el objetivo de reserva a través de la subcontratación a CEE_m o EIS en contratos no reservados, ya que su contabilización a los efectos de cumplimiento sería complicada de cuantificar, en tanto en cuanto podría incluirse esta previsión en el pliego como una posibilidad para el contratista, pero no como una obligación, y por lo tanto no computable a partir del PBL del contrato.
- Evitar que los contratos reservados se liciten en los casos en que esté prevista la figura de la subrogación, que conlleva la continuidad del personal que viniera desempeñando las funciones objeto del contrato, salvo que fuera realizado anteriormente por CEE_m o EIS^{68 69}.

2. Cumplimiento de la reserva previamente fijada.

En cuanto a la **publicidad de los contratos reservados**, sería recomendable insistir en la necesidad formativa de los gestores en cuanto a la configuración de los anuncios de licitación y las implicaciones que conlleva el calificar el contrato como reservado en el anuncio sin que el PCAP acompañe tal determinación. En este extremo, es esencial que se verifique la información publicada en las plataformas de contratación.

Con relación a esta cuestión, cabe insistir en la necesidad de que las propias plataformas se configuren de manera que sea posible identificar claramente el contrato o lote como “reservado” y que se articule un sistema de búsqueda que permita acceder a estos contratos fácilmente.

En este sentido, cabe mencionar también la idoneidad de llevar a cabo actuaciones formativas dirigidas a los CEE_m y EIS con la finalidad de facilitarle el acceso a las licitaciones de estas contrataciones reservadas.

⁶⁸ Como indica el 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”.

⁶⁹ Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección 6ª, de 30 de marzo de 2023 (ECLI:ES:AN:2023:1701), que dictamina que debe prevalecer la literalidad de la redacción legal del Art. 130.2 LCSP (“...no nos encontramos ante una subrogación de tipo convencional, derivada del convenio o negociación, sino de tipo legal...”), no siendo posible una interpretación extensiva o analógica de la norma, de tal forma que se pueda desvirtuar su sentido literal.

Por otro lado, en cuanto a las **áreas de actividad susceptibles de ser objeto de reserva** y en el caso de que éstas se acotaran, se recomienda que tanto en los Acuerdos de determinación del porcentaje de reserva, como en los contratos derivados de su cumplimiento, sean claramente identificables, bien mediante la nomenclatura del código CPV, bien por clasificaciones ampliamente extendidas o/y oficiales⁷⁰.

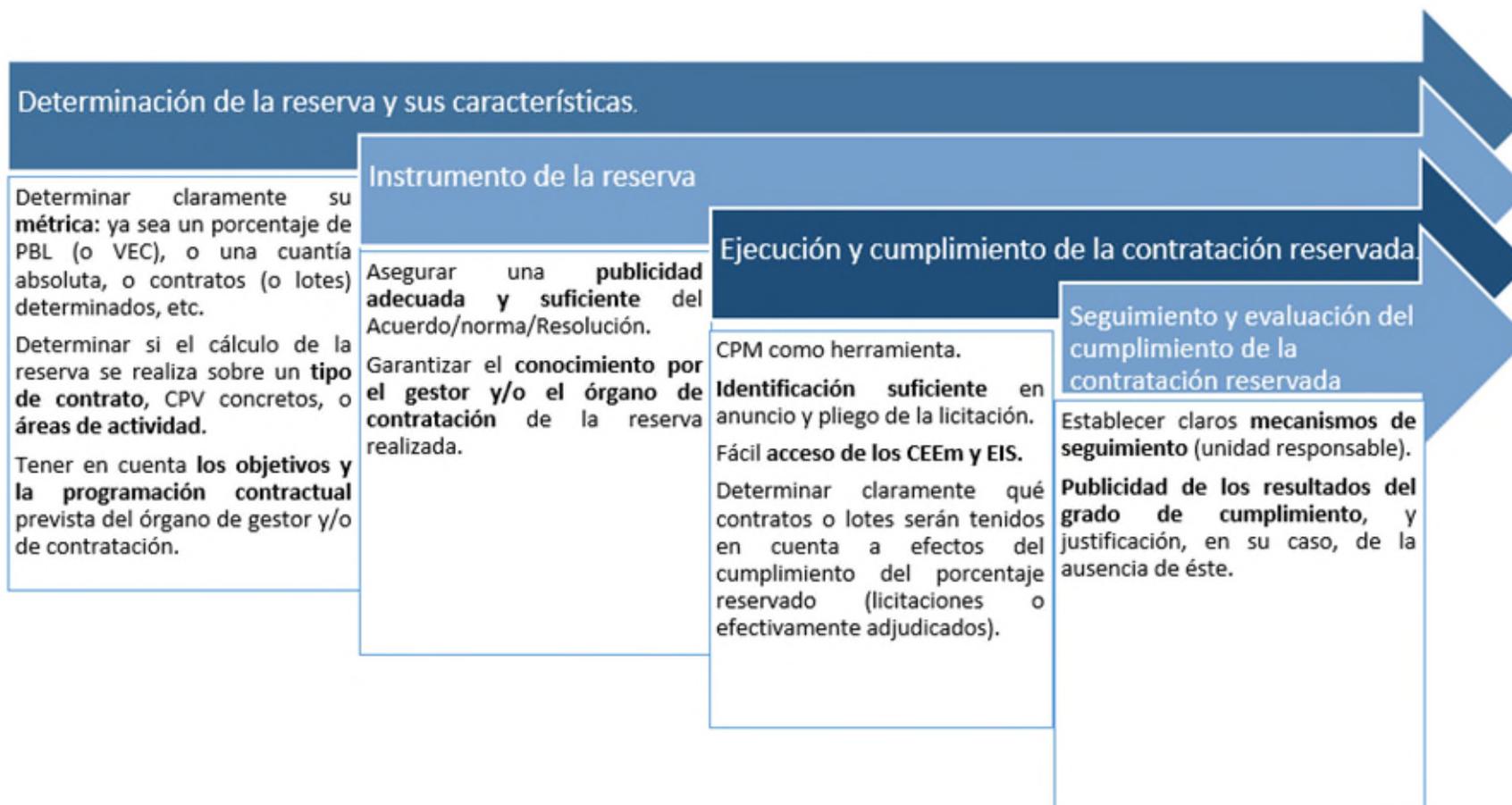
Asimismo, sería recomendable que el órgano de contratación, con carácter previo, coteje si existen CEEEm de iniciativa social o EIS que realicen o se dediquen a la actividad objeto del contrato. Para ello, se sugiere considerar como herramienta a disposición del gestor las consultas preliminares del mercado (CPM), de manera que puedan analizarse los objetos contractuales que se licitarán en los siguientes meses, cotejando si los CEEEm de iniciativa social y las EIS operan en dichos sectores de actividad. Para ello sería también deseable, aunque excede del ámbito estricto de la contratación pública, que existiera una mayor y mejor publicidad de los listados de CEEEm de iniciativa social y de EIS inscritos en los correspondientes registros administrativos.

De otra parte, en cuanto a **la exigencia de garantía definitiva** se recuerda que es obligatorio hacer constar expresamente la necesidad de justificación de aquellos casos en los que ésta se mantuviese en contra del criterio general establecido en la DA 4ª de la LCSP.

En cuanto **al seguimiento del cumplimiento de los porcentajes de reserva**, sería aconsejable incluir un medio de seguimiento ya sea mediante la constitución de una Comisión o bien atribuyendo la función a un órgano o unidad ya existente. Asimismo, sería deseable que estos mecanismos de seguimiento difundieran su resultado, mediante la publicación de sus informes. De este modo, se daría transparencia al grado de cumplimiento de los porcentajes de reserva asumidos, poniendo dicha información a disposición del ciudadano.

Por último, a juicio de esta Oficina y en el ánimo de facilitar la labor del órgano de contratación se resume, a continuación, los aspectos más relevantes en la contratación reservada:

⁷⁰ Por ejemplo, la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE).



Fuente : Elaboración propia OIReScon

Anexo I.- Antecedentes normativos de la figura de “contratos reservados”

Norma	Regulación
<p><u>Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales</u></p> <p><u>Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del 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</u></p>	<p>Se introdujo el concepto de contratos reservados, estableciéndose requisitos más estrictos, en línea con la normativa actual</p>
<p><u>Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público⁷¹</u></p>	<p>Se incluye la posibilidad de reservar la participación a los CEEEm cuando al menos el 70% de los trabajadores sean personas con discapacidad que no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales</p>

⁷¹DA 7ª de la Ley 30/2007, de 30 de octubre y en la DA5ª del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre: “Podrá reservarse la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos a Centros Especiales de Empleo, o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, cuando al menos el 70 por ciento de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición.”

Norma
Regulación
Directiva 2014/23/UE y la Directiva 2014/24/UE

Se amplía el ámbito de los operadores a los que se puede permitir participar en procedimientos de adjudicación de contratos reservados y se reduce el requisito que fija que al menos el 30% de los empleados de los participantes autorizados sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos. Mantiene la reserva de mercado, incorporada por su antecesora, 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 desfavorecidas⁷². Así, en su artículo 20, relativo a los contratos reservados, se establece que *“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, 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.”*

⁷² El considerando tercero de la Directiva 2014/24/UE indica *“Al aplicar la presente Directiva debe tenerse en cuenta la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad”*.

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*

Norma	Regulación
<p><u>Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social</u>⁷³</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se establece la reserva como obligatoria. - Se permite la reserva también a las empresas de reinserción o establecer 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% de los empleados sean trabajadores con discapacidad o en riesgo de exclusión social. - Se introduce la posibilidad de que la reserva se realice no sólo en relación con los contratos sino con lotes de los mismos.

Fuente Elaboración propia OIReScon

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.”

⁷³ *“Disposición adicional quinta. Contratos reservados.*

1. Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o a través 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 y a empresas de inserción reguladas 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 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.

En el referido Acuerdo del Consejo de Ministros o a través 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.

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

Anexo II.- Tabla resumen de los contratos reservados y del grado de cumplimiento en el 2022 en el ámbito estatal y autonómico.

Ámbito	Publicidad	Reserva	Reserva (términos económicos)	Contratos reservados en 2022	Contratos reservados (términos económicos)	% Cumplimiento
AGE	BOE	10% PBL servicios y suministros Anexo VI LCSP licitados en 2021	147.485.443,51 €	9	1.404.615,31 €	0,95%
C. A. del País Vasco	Boletín Oficial del País Vasco	5% del PBL sin IVA de los contratos licitados con los CPV Anexo VI LCSP en 2021	5.674.230,62 €	12	1.324.894,48 €	23,35 %
C. A. de Cataluña	PC. de la Generalitat de Cataluña	La distribución de la reserva incluida en el anexo.	22.000.000,00 € (importe determinado en el Acuerdo)	--	20.291.423,00 €	92,23%
C. A. de Galicia	--	5% de los contratos menores y adjudicados por procedimiento "supersimplificado" en 2021	2.155.318,76 €	5	450.328,27 €	19,38%
C. A. de Andalucía	--	--	--	1	192,96,95 € (importe de adjudicación)	0%
C. A. del Principado de Asturias	--	--	--	0	0,00 €	0%
C. A. de Cantabria	Boletín Oficial de Cantabria	7% PBL de los procedimientos de adjudicación de suministros y servicios incluidos en los códigos CPV del Anexo VI de la LCSP	2.344.178,79 €	2	148.527,50 €	6,34%
C. A. de La Rioja	Boletín Oficial de La Rioja	1% PBL servicios y suministros Anexo VI LCSP adjudicados en 2021 (excluidos aquellos en los que, procediendo subrogación del personal, la prestación no venga realizándose por una EIS o un CEEem)	111.209,79 €	0	0	0%

Ámbito	Publicidad	Reserva	Reserva (términos económicos)	Contratos reservados en 2022	Contratos reservados (términos económicos)	% Cumplimiento
C. A. de la Región de Murcia	Boletín Oficial de Murcia	8% del PBL (sin IVA) suministros y servicios Anexo VI LCSP iniciados en 2021.	7.422.478,52 €		0	0 %
C. Valenciana	Diario Oficial de la Generalitat Valenciana	10% PBL servicios y suministros Anexo VI LCSP licitados en 2021	28.195.236,46 €	3 (determinadas obras, servicios y suministros)	258.434,02 €	0,92%
C. A. de Aragón	Portal de transparencia de la C. A.	62 contratos (determinados en el Acuerdo)	1.124.650,50 € (cuantía determinada en el Acuerdo)	4	673.939,12 €	Número: 6,45% Importe: 59,92%
C. A. de Castilla-La Mancha	BOE	10% del presupuesto total adjudicado en 2021 en las áreas de actividad determinadas	10.643.586,61 €	32 (servicios, suministros y gestión de servicios públicos)	468.352,11 € (solo anualidad 2022)	4,40%
C. A. de Canarias	Boletín Oficial de Canarias	2% PBL servicios y suministros Anexo VI LCSP adjudicados en 2021	2.103.698,80 €	1	39.804,00 €	1,89%
C. F. de Navarra	BOE	6% del importe de los contratos adjudicados en 2021	32.390.860,18 €	22 (obras, servicios, suministro y concesión de servicios)	1.302.585,68 €	4,02%
C. A. de Extremadura	Diario Oficial de Extremadura	6% del importe de los contratos adjudicados 2021	49.518.359,31€	0 (determinadas áreas)	0	0%
C. A. de las Illes Balears	Boletín Oficial de las Islas Baleares	10% PBL (sin IVA) suministros y servicios CPV relacionados en anexo I del Acuerdo licitados en 2021	2.369.922,48 €	12	53.724,58 €	2,27%

Ámbito	Publicidad	Reserva	Reserva (términos económicos)	Contratos reservados en 2022	Contratos reservados (términos económicos)	% Cumplimiento
C. de Madrid	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid	10% PBL de contratos adjudicados en 2021	24.533.546,94 €	0 (CPV servicios y suministros determinados)	0 (solo anualidad 2022)	0%
C. de Castilla y León	Boletín Oficial de Castilla y León	10 % del importe adjudicado en 2021 para determinados CPV, excluyendo 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	6.915.984,04 €	3 (obras, servicios y suministro)	63.674,66 € (solo anualidad 2022)	0,92%
Cdad. de Ceuta	--	--	--	0	0€	0%
Cdad. de Melilla	--	--	--	0	0€	0%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Anexo III.- Tabla relativa al método de determinación de la reserva y al método de su cumplimiento en el ámbito estatal y autonómico.

Ámbito	Determinación de la reserva				Cumplimiento de la reserva		
	%/Cuantía	Concepto sobre el que se fija	Contratos adjudicados/licitados	Limitación	Concepto que se tiene en cuenta	Reserva de Licitación/Adjudicación	Limitación
AGE	%	PBL	Licitados	Servicios y suministros Anexo VI LCSP	PBL	Licitación	No
C. A. del País Vasco	%	PBL (IVA excluido)	Licitados	Servicios y suministros Anexo VI LCSP	PBL	Licitación	En plurianuales anualidad correspondiente
C. A. de Cataluña	Cuantía determinada	Cuantía determinada	Cuantía determinada	Cuantía determinada	Cuantía determinada	Cuantía determinada	Cuantía determinada
C. A. de Galicia	%	Importe de adjudicación	Adjudicados	Menores y "supersimplificados"	PBL	Licitación	No
C. A. de Andalucía	--	--	--	--	--	--	--
C. A. del Principado de Asturias	--	--	--	--	--	--	--
C. A. de Cantabria	%	PBL	Licitados	Servicios y suministros Anexo VI LCSP	PBL	Licitación	No

Ámbito	% / Cuantía	Determinación de la reserva			Cumplimiento de la reserva		
		Concepto sobre el que se fija	Contratos adjudicados/licitados	Limitación	Concepto que se tiene en cuenta	Reserva de Licitación/Adjudicación	Limitación
C. A. de La Rioja	%	PBL	Adjudicados	Servicios y suministros Anexo VI LCSP, excluidos aquellos en los que, procediendo subrogación del personal, la prestación no venga realizándose por una EIS o un CEEM	Importe ejecutado/subcontratado	Licitación en abiertos/Adjudicación en menores y negociados	--
C. A. de la Región de Murcia	%	PBL (IVA excluido)	Licitados	Servicios y suministros Anexo VI LCSP	PBL	Licitación	En plurianuales anualidad correspondiente
C. Valenciana	%	PBL	Licitados	Servicios y suministros Anexo VI LCSP	PBL	Licitación	Determinadas obras, servicios y suministros
C. A. de Aragón	Contratos y cuantía determinados	Contratos y cuantía determinados	Contratos y cuantía determinados	Contratos y cuantía determinados			
C. A. de Castilla-La Mancha	%	Importe de adjudicación	Adjudicados	Determinadas áreas de actividad	PBL	Licitación	Contratos de servicios, suministro y gestión de servicios públicos. En plurianuales anualidad correspondiente

Ámbito	% / Cuantía	Determinación de la reserva			Cumplimiento de la reserva		
		Concepto sobre el que se fija	Contratos adjudicados/licitados	Limitación	Concepto que se tiene en cuenta	Reserva de Licitación/Adjudicación	Limitación
C. A. de Canarias	%	PBL	Adjudicados	Servicios y suministros Anexo VI LCSP	PBL	Licitación	Relación de materias orientativa
C. F. de Navarra	%	Importe de adjudicación	Adjudicados	No	PBL	Licitación	Servicios, obras, suministro y concesión de servicios
C. A. de Extremadura	%	Importe de adjudicación	Adjudicados	No	PBL	Licitación	Determinadas áreas
C. A. de las Illes Balears	%	VE	--	--	--	--	--
C. de Madrid	%	PBL	Adjudicados	Áreas incluidas en el Anexo I del Acuerdo	PBL	Licitación	Determinados CPV de servicios y suministros. En plurianuales anualidad correspondiente

Ámbito	% / Cuantía	Determinación de la reserva			Cumplimiento de la reserva		
		Concepto sobre el que se fija	Contratos adjudicados/licitados	Limitación	Concepto que se tiene en cuenta	Reserva de Licitación/Adjudicación	Limitación
C. de Castilla y León	%	Importe de adjudicación	Adjudicados	Determinados CPV y excluyendo los generan la obligación de subrogación del personal y los que tengan por objeto las acciones reguladas en la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León	PBL	Licitación	En plurianuales anualidad correspondiente
Cdad. de Ceuta	--	--	--	--	--	--	--
Cdad. de Melilla	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Segunda parte:
Criterios medioambientales,
sociales, de innovación y de otro
orden.

SEGUNDA PARTE: CRITERIOS MEDIOAMBIENTALES, SOCIALES, DE INNOVACIÓN Y DE OTRO ORDEN.

I. Consideraciones generales y marco normativo.

La contratación pública se ha venido configurando como un instrumento esencial en la implementación y fomento de determinadas políticas públicas, a través de la incorporación de criterios medioambientales, sociales, de innovación, y de otro orden, bien como condiciones de admisión a las licitaciones, criterios de adjudicación o condiciones especiales de ejecución (CEE).

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.

Antecedentes normativos de ámbito europeo de la contratación estratégica.

Directiva 2004/18/CE:

- Posibilidad de los poderes adjudicadores de utilizar criterios de ámbito medioambiental o social, siempre y cuando estén vinculados al objeto del contrato.
- Posibilidad de los poderes adjudicadores de exigir condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato que podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo social y medioambiental.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

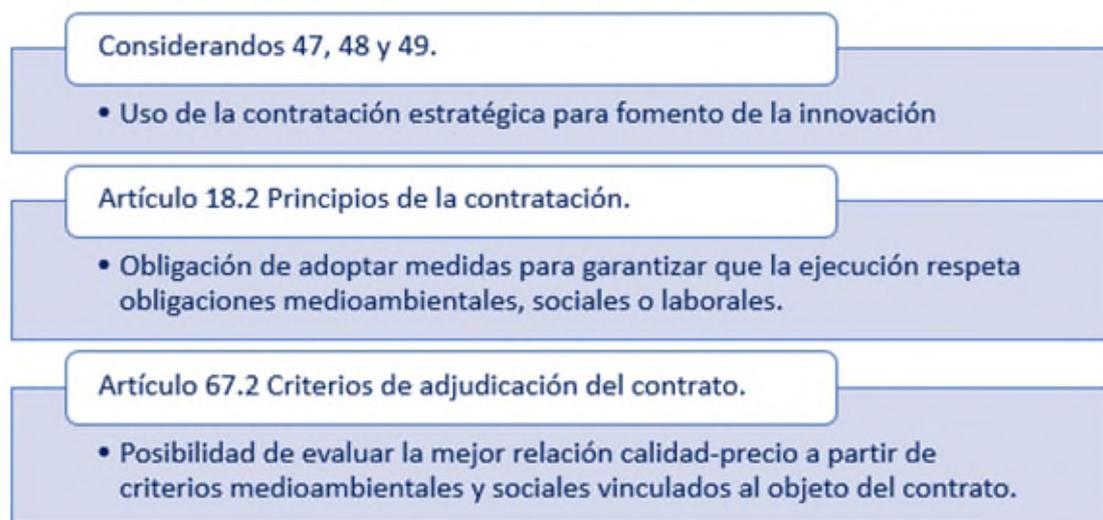
Posteriormente, cabe destacar el artículo 18.2 de la actual Directiva 2014/24/UE, en el que se establece, de forma imperativa, que *“Los Estados miembros tomarán las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de contratos públicos, los operadores económicos cumplen las obligaciones aplicables 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”*.

En este sentido, se debe tener en cuenta que 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.

Cabe señalar también, en relación con la innovación, los Considerandos 47, 48 y 49 de la actual Directiva, en los que se recoge que “la investigación y la innovación, incluidas la innovación ecológica y la innovación social, se encuentran entre los principales motores del crecimiento futuro y ocupan un lugar central de la Estrategia Europa 2020. Los poderes públicos deben hacer la mejor utilización estratégica posible de la contratación pública para fomentar la innovación”.

Regulación de la contratación estratégica en la Directiva 2014/24/UE.



Fuente: elaboración propia OIReScon

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 y principio transversal 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 personas con discapacidad y en normas de gestión medioambiental⁷⁴, así como en la fase de ejecución del contrato, a través de las denominadas CEE en las que se impone que, al menos, una de las que se reflejen en el pliego regulador

⁷⁴ Artículos 93 y 94 de la LCSP.

estén relacionadas con la innovación o sean de tipo medioambiental o de tipo social o de otro orden⁷⁵.

En el ámbito de los criterios de adjudicación propiamente dichos, la cita obligada es el artículo 145⁷⁶ 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).
- Debe ser de carácter objetivo y cuantificable.
- No puede resultar discriminatorio.
- Debe permitir una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta.

⁷⁵ Artículo 202.1 y 2 de la LCSP.

⁷⁶ “1. La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.

Prevía 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;

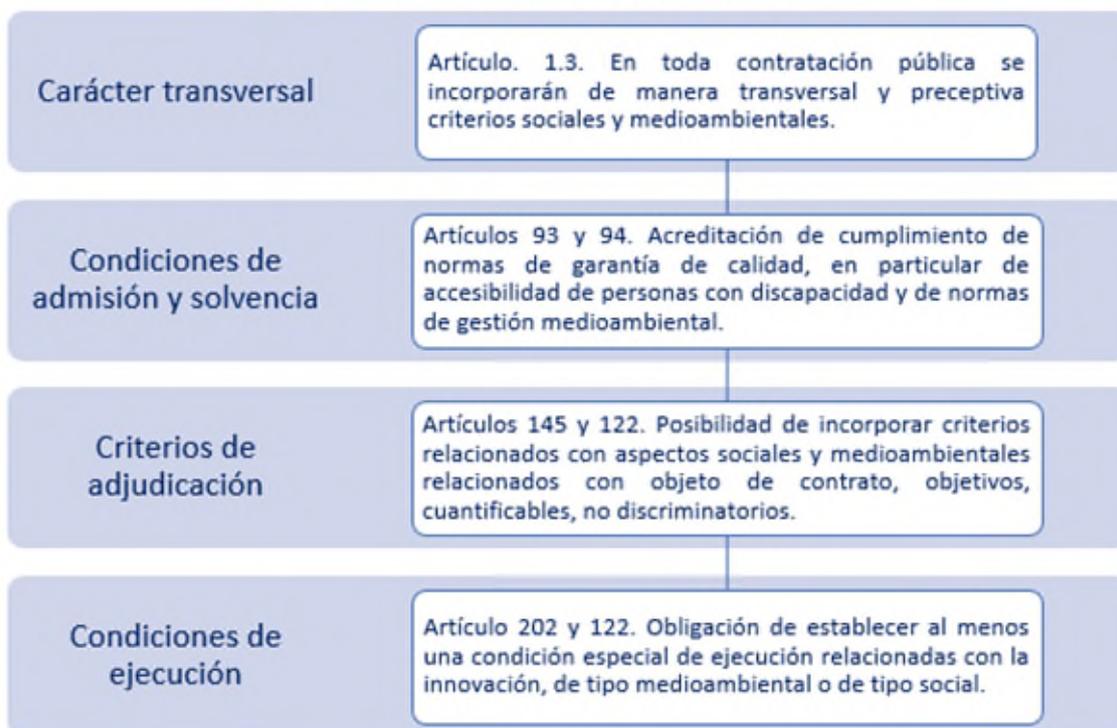
Las características medioambientales podrán referirse, entre otras, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento 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”

- Y debe quedar adecuadamente justificado en el expediente.

Por último, no puede dejar de mencionarse la modificación operada por la [Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI](#), en la que se incorpora un apartado 3 bis al artículo 122 en el que se establece que “*las Administraciones públicas incorporarán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares condiciones especiales de ejecución o criterios de adjudicación dirigidos a la promoción de la igualdad de trato y no discriminación por razón de orientación sexual, identidad sexual, expresión de género y características sexuales, siempre que exista vinculación con el objeto del contrato*”.

Regulación de la contratación estratégica en la LCSP.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Más allá de la propia LCSP, puede señalarse, en el ámbito estatal, 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.

En esta línea, otro ejemplo es la [Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global](#), que indica que los concursos y procesos de licitación de obras, suministro o servicios de las actividades de la cooperación española estarán abiertos al sector privado y a

otros actores, como las Organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD)⁷⁷.

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 resulta 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 asunto⁷⁸, 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.

⁷⁷ En la medida que contemplen objetivos específicos de tipo medioambiental, social u otros, estos incluirán tanto en las especificaciones técnicas como en los criterios de adjudicación y en las CEE los aspectos sociales, medioambientales y de derechos humanos del proceso de producción y comercialización referidos a las obras, suministro o servicios que hayan de facilitarse con arreglo al contrato de que se trate. Todo ello, se efectuará conforme a lo dispuesto en la normativa estatal y europea de aplicación, en particular, el artículo 127.2 de la LCSP, con especial consideración a la agricultura o ganadería ecológicas, al comercio justo, a la igualdad de género o a las disposiciones que garantizan el cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, entre ellas, el Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales, los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas, la normativa aplicable a nivel europeo y las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para empresas Multinacionales.

⁷⁸ 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](#).

II. Metodología.

Este informe se ha realizado utilizando los datos abiertos proporcionados por las Plataformas del Conjunto del Sector Público, mediante el archivo que PLACSP pone a disposición del público general, tanto de los perfiles integrados en ella como de los que lo están en las plataformas de contratación de ámbito autonómico.

Se ha obtenido información en relación con los contratos de servicios y suministro sujetos a regulación armonizada (SARA)⁷⁹ y licitados en 2022, en particular, aquellos cuyo primer anuncio se hubiera publicado en el 2022.

Respecto a los criterios estratégicos, y tal y como se ha venido recogiendo en los IAS aprobados por esta Oficina⁸⁰, debe indicarse que estos no se incluyen en los datos abiertos con el detalle suficiente, por lo que no es posible una explotación masiva de dicha información. Por otro lado, sigue sin existir una verificación ni control de calidad de la información registrada, lo que impide asegurar la certeza y calidad del dato. Por ello, el análisis de supervisión realizado por esta Oficina, implica un análisis manual minucioso y detallado “pliego a pliego”. Dada la necesidad de realizar así la actuación y ante la evidente imposibilidad de efectuar el examen del total de los contratos del Sector Público, se ha optado por seleccionar una muestra a partir de unos CPV determinados y, respecto a ellos, facilitar un estudio con carácter absoluto.

Así, la actuación de supervisión se circunscribe a los expedientes de servicios y suministro SARA y referidos a:

- Servicios cuyos CPV comienzan con los dígitos 80 (CPV 80): Servicios de enseñanza y formación.
- Suministro cuyos CPV empiezan por los dígitos 37 (CPV 37): Instrumentos musicales, artículos deportivos, juegos, juguetes, artículos de artesanía, materiales artísticos y accesorios.

Contratos objeto de la actuación de supervisión.



Fuente: elaboración propia OIReScon

Los anteriores CPV se han elegido por diferentes criterios. Por un lado, se ha considerado que aun siendo ambicioso el campo de análisis, resultara abarcable

⁷⁹ Artículos 19 y ss. de la LCSP.

⁸⁰ En el IAS 2023 puede encontrarse esta información en el [Módulo V “La supervisión del principio de publicidad y transparencia en la contratación pública”](#), páginas 71 y siguientes.

el volumen y cantidad de contratos a analizar, y, por otro, su objeto y la predisposición de su naturaleza al uso de criterios estratégicos en sus licitaciones. Además, estos CPV garantizan que se examinarán contratos de los tres niveles de administración, eligiendo un CPV de servicios y otro de suministros porque son los dos tipos de contratos más frecuentes.

Al seleccionarse unos CPV de servicios y de suministro no relacionados temáticamente entre ellos no se ha considerado adecuado realizar un análisis comparativo entre ambos tipos de contratos. De esta forma se procede, en cada apartado, al análisis de los servicios correspondientes a los CPV que comienzan con los dígitos 80 y a continuación se aborda el examen de los contratos de suministro cuyos CPV empiezan con los dígitos 37.

Para ello, se ha procedido a la revisión de sus pliegos, en el entendido de que, como se ha señalado, se trata de contrataciones adecuadas y especialmente susceptibles de ser objeto de inclusión de criterios de corte social, medioambiental, y que pueden también relacionarse con la innovación.

Como resultado, se ha trabajado en la captación de información de los pliegos de **1.322 contratos** (1.098 de servicios y 224 de suministro).

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

III. Cuestiones previas al análisis.

Con carácter previo a la exposición de los resultados del análisis realizado por esta Oficina y a la vista de la casuística encontrada a lo largo del mismo, se considera oportuno realizar una serie de consideraciones en relación con la vinculación de los criterios medioambientales, sociales, de innovación o de otro orden al objeto del contrato y con la configuración del propio criterio

1. Vinculación de los criterios medioambientales, sociales, de innovación o de otro orden al objeto del contrato.

El artículo 1.3. de la LCSP establece que: *“En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva 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.”* Asimismo, en relación con los criterios de adjudicación, el artículo 145 de la misma norma indica que *“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 lo que se refiere a las CEE, cabe recordar lo indicado en el artículo 202 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 inconexa⁸¹.

En este sentido, se exponen a continuación diferentes informes y resoluciones de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE) así como del TACRC mediante los cuales se ha construido la doctrina interpretativa relativa la “vinculación del objeto del contrato” hasta ahora mantenida.

- Sostiene la JCCPE en su [Expediente: 89/21. Auditoría como criterio de valoración cualitativo](#) que: *“la vinculación con el objeto del contrato de un criterio de adjudicación tiene lugar cuando exista una relación clara con la prestación que es el objeto del contrato público, es decir, cuando el criterio”*

⁸¹ 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. En este caso, esta Oficina ha podido constatar la existencia de resoluciones de tribunales administrativos a veces con criterios no coincidentes en relación con su carácter discriminatorio o no ([Resolución nº 108/2019](#) del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la C. de Madrid (TACP Madrid) y [Resolución nº 235/2019](#) del TACRC, la cual incluye un voto particular que afecta a la CEE impugnada), lo que pone de manifiesto lo complejo y sutil de la interpretación de la expresión “vinculación con el objeto del contrato”.

influya en todo o en parte en la ejecución de tal prestación durante cualquier etapa de su ciclo de vida”.

- Puede mencionarse también en este sentido, el [Expediente: 38/22. Validez de cláusulas sociales](#) de la propia JCCPE, donde se consideró que no se ajustaba a derecho, ni como criterio de adjudicación, ni como CEE la fijación de una jornada laboral de 35 horas semanales, frente a la de 39 horas semanales recogida en el convenio de aplicación por considerarse discriminatoria y se recoge la doctrina general al respecto⁸².
- Sobre esta cuestión se pronuncia la ya mencionada Directiva 2014/24/UE en sus Considerandos y la [“Guía para considerar los aspectos sociales en las contrataciones Públicas”](#), elaborada por la Comisión Europea y cuya segunda versión ha sido publicada el 18 de junio de 2021. En ellas se establece que el requisito de la vinculación al objeto del contrato se cumple en las CEE 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.”*
- Otros criterios han sido analizados en resoluciones como la [Resolución nº 638/2020](#) del TACRC, donde se recoge que: *“La utilización de energía procedente de fuentes de energía renovables durante la ejecución del*

⁸² *“En efecto, por lo que se refiere a la genérica aplicación del principio de igualdad y a las mejoras sobre lo previsto en el convenio colectivo aplicable, en nuestro informe 1/2020 consideramos que una cláusula que contemplaba el abono de uno o varios complementos salariales superiores a las retribuciones establecidas en el Convenio Colectivo de referencia o en la legislación aplicable resultaba discriminatoria respecto de otros licitadores que cumplían escrupulosamente la normativa laboral aplicable. En el mismo informe también aludimos a la concesión de un periodo de descanso durante la jornada superior al establecido para las jornadas continuadas en el Convenio Colectivo de referencia o en la legislación aplicable, siendo nuestra valoración la misma que en el caso anterior, cosa que ocurría igualmente con la concesión de permisos laborales más beneficiosos para los trabajadores que los establecidos en los Convenios colectivos de referencia o en la legislación aplicable. (...) En lo que atañe a la vinculación con el objeto del contrato en nuestro informe 89/2021, de 5 de abril de 2022, concretamos que la misma concurre cuando “exista una relación clara con la prestación que es el objeto del contrato público, es decir, cuando el criterio influya en todo o en parte en la ejecución de tal prestación durante cualquier etapa de su ciclo de vida.” Como señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su resolución nº 235/2019, de 8 de marzo, “el requisito ha de referirse al objeto del contrato, pero también ha de medir o valorar el rendimiento del aspecto a valorar en la oferta respecto de la prestación objeto del contrato de forma que contribuya a mejorar la satisfacción de las necesidades del órgano de contratación.” En el mismo sentido las resoluciones 193/21, 858/20 y otras muchas”.*

contrato, como condición especial de ejecución del contrato, tal y como pretende expresar el informe del Órgano de Contratación debe estar vinculada al objeto del contrato; entendiendo que esta vinculación existe cuando se refiera o integre la prestación contratada, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, y por ello porque, de otro modo, se estaría lesionando el principio de igualdad de trato dando lugar a una discriminación entre las ofertas”.

Doctrina interpretativa actual relativa a la “vinculación al objeto del contrato” de los criterios medioambientales, sociales y de innovación.



Fuente: elaboración propia OIReScon

Respecto a las sentencias en el ámbito europeo de posible referencia para los temas a tratar, pueden señalarse las siguientes:

- [Sentencia del TJUE, de 17 de septiembre de 2002 \(Concordia Bus Finland, en el asunto C-513/99\)](#)⁸³.

⁸³ “En segundo lugar, el referido artículo 36, apartado 1, letra a), no puede interpretarse en el sentido de que cada uno de los criterios de adjudicación adoptados por la entidad adjudicadora con el fin de identificar la oferta económicamente más ventajosa debe ser necesariamente de naturaleza meramente económica. En efecto, no cabe excluir que factores que no son puramente económicos puedan afectar al valor de una oferta para dicha entidad adjudicadora. (...) los criterios de adjudicación deben estar directamente relacionados con el objeto del contrato público, tener efectos que puedan medirse objetivamente y ser económicamente cuantificables.” (...) “Siempre que tales criterios estén relacionados con el objeto el contrato, no confieran a la entidad adjudicadora una libertad incondicional de elección, se mencionen expresamente en los pliegos de condiciones o en el anuncio de licitación y respeten todos los principios fundamentales del Derecho Comunitario, en particular, el principio de no discriminación (...) el hecho de que solo un número reducido de empresas entre las que se encontraba una que pertenecía a la entidad adjudicadora pudiera cumplir uno de los requisitos aplicados por dicha entidad para determinar la oferta más ventajosa económicamente no puede por sí solo constituir una violación del principio igualdad de trato (...) En estas circunstancias, procede responder a la tercera cuestión que el principio de igualdad de trato no se opone a que se tomen en consideración criterios relacionados con la protección del medio ambiente, como los controvertidos en el asunto principal, por el mero hecho de que la propia empresa de transportes de la entidad adjudicadora

- [Sentencia del TJUE, de 24 de noviembre de 2005 \(ATI EAC Srl y Viaggi di Maio Snc, en el asunto C-331/04\)⁸⁴.](#)
- [Sentencia del TJUE, de 10 de mayo de 2012 \(Comisión Europea contra Reino de los Países Bajos\)⁸⁵.](#)
- [Sentencia del TJUE, de 16 de septiembre de 2013 \(Reino de España contra Comisión Europea\)⁸⁶.](#)

2. Configuración del criterio: preciso, claro y con detalle.

Otra cuestión a tener en cuenta, es la falta de precisión del propio criterio 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.

El criterio debe permitir ser medido o valorado, de tal forma que permita comprobar su cumplimiento.

sea una de las pocas empresas que pueden ofrecer unos vehículos que cumplan los criterios mencionados”.

Se trataba de un contrato de gestión de una línea de la red de autobuses urbanos de Helsinki. Los criterios utilizados eran el precio global solicitado para la explotación, la calidad de los vehículos (autobuses) y la gestión por el empresario en materia de calidad y medio ambiente. Se indica que las exigencias de protección del medio ambiente son uno de los objetivos fundamentales establecidos en el Tratado de Ámsterdam, pero se establece que “No obstante, esta afirmación no significa que la mencionada entidad pueda tener en cuenta cualquier criterio de tal naturaleza”, sino que debe existir una vinculación con el objeto del contrato. Concluye que “los criterios relativos al nivel de las emisiones de óxidos de nitrógeno y al nivel de ruido de los autobuses, como los controvertidos en el asunto, deben considerarse relacionados con el objeto de un contrato relativo a la prestación de servicios de transporte urbano en autobús”.

⁸⁴ “Los criterios de adjudicación definidos por una entidad adjudicadora deben tener relación con el objeto del contrato, no deben atribuir a la entidad adjudicadora una libertad de elección ilimitada, deben haberse mencionado expresamente en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación y deben respetar los principios fundamentales de igualdad de trato, no discriminación y transparencia”.

⁸⁵ “No es necesario que un criterio de adjudicación se refiera a una característica intrínseca de un producto, es decir, a un elemento incorporado materialmente en éste”.

⁸⁶ “Por otra parte, en su sentencia Concordia Bus Finland, citada en el apartado 76 supra (apartado 59), el Tribunal de Justicia precisó que, en la medida en que una oferta se refería necesariamente al objeto del contrato, los criterios de adjudicación que podían aplicarse debían estar también relacionados con el objeto del contrato. De ello se desprende que los criterios de adjudicación utilizados por las entidades adjudicadoras deben ser criterios objetivos relacionados directa y exclusivamente con las características de la oferta y con las cualidades intrínsecas de un producto o de un servicio, y no con la capacidad de los licitadores”.

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 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 contrato⁸⁷.

⁸⁷ Así se recoge por ejemplo en la [Resolución nº 193/2021 del TACRC](#): *“Procede aplicar cuanto antecede al supuesto examinado, comenzando con el criterio de calidad social, debiendo entender que la inclusión de dicho criterio no resulta contrario al ordenamiento jurídico al no infringir las exigencias de vinculación al contrato que establece el artículo 145 LCSP, haciendo referencia directa a la prestación contratada, pudiendo contribuir a la mejor calidad de las prestaciones. En efecto, para que pueda contribuir a la mejor calidad en las prestaciones deben concurrir dos circunstancias; la primera que la formación se dirija a los trabajadores que prestan el servicio y, en segundo lugar, que la materia objeto de la formación constituya una prestación del contrato. La cláusula impugnada impone expresamente la valoración de la realización de acciones formativas o cursos de formación «destinados al personal encargado de la ejecución del contrato» y, «sobre aspectos concretos que resultan de aplicación a este contrato», concurriendo por tanto los dos requisitos señalados”.*

IV. Resultado de la supervisión del uso de los criterios estratégicos en las distintas fases de la licitación (condiciones de admisión, criterios de adjudicación y condiciones de ejecución).

Conforme se ha indicado, 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 o de otro orden.

Desde esta Oficina se ha procedido al análisis de los criterios estratégicos desde la perspectiva de tres momentos diferentes del procedimiento de licitación: las condiciones de admisión, los criterios de adjudicación y las CEE.

Hitos procedimentales objeto de supervisión



Fuente: elaboración propia OIReScon

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

Se ha constatado por esta Oficina que, para este extremo, se ha utilizado la exigencia de certificados acreditativos en materia de medio ambiente y servicios sociales, considerándose por los órganos de contratación un método válido 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.

No se han analizado los criterios relacionados con la calidad propiamente dicha, sino los casos en que se hacía referencia a aspectos sociales, medioambientales o de innovación. No obstante, cabe señalar la existencia de normas técnicas (como las normas UNE, ISO o equivalentes) que pueden ser exigidas como condiciones de admisión o incluirse como criterios de adjudicación y que pueden dirigir la contratación pública a mayores niveles de calidad. En este sentido cabe mencionar, como ejemplo, el [buscador](#) de la web une.org, que permite identificar la norma UNE más adecuada a la licitación correspondiente.

El resultado que se obtiene de la utilización de aspectos estratégicos en fase de admisión es el que se muestra a continuación.

A. El uso de los criterios estratégicos en las condiciones de admisión en los contratos de servicios (CPV 80).

Categoría	Nº contratos
Ninguna	1.068
Medioambiental	17
Sin datos	8
No supera el mínimo legal ⁸⁸	5
Total	1.098

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede apreciarse, en la práctica totalidad de casos (97,27 %), se opta por no establecer este tipo de criterios como condiciones de admisión, si bien en los pocos casos en que se hace uso de los mismos, se centran en los criterios medioambientales (1,55%). Este resultado, dista mucho del obtenido en el anterior IES en el cual, si bien se analizaba un CPV diferente⁸⁹, se reflejaba un

⁸⁸ A efectos de este informe se han incluido en esta categoría aquellos criterios que se limitan a reproducir medidas o referencias legales sin aportar un valor añadido al criterio estratégico.

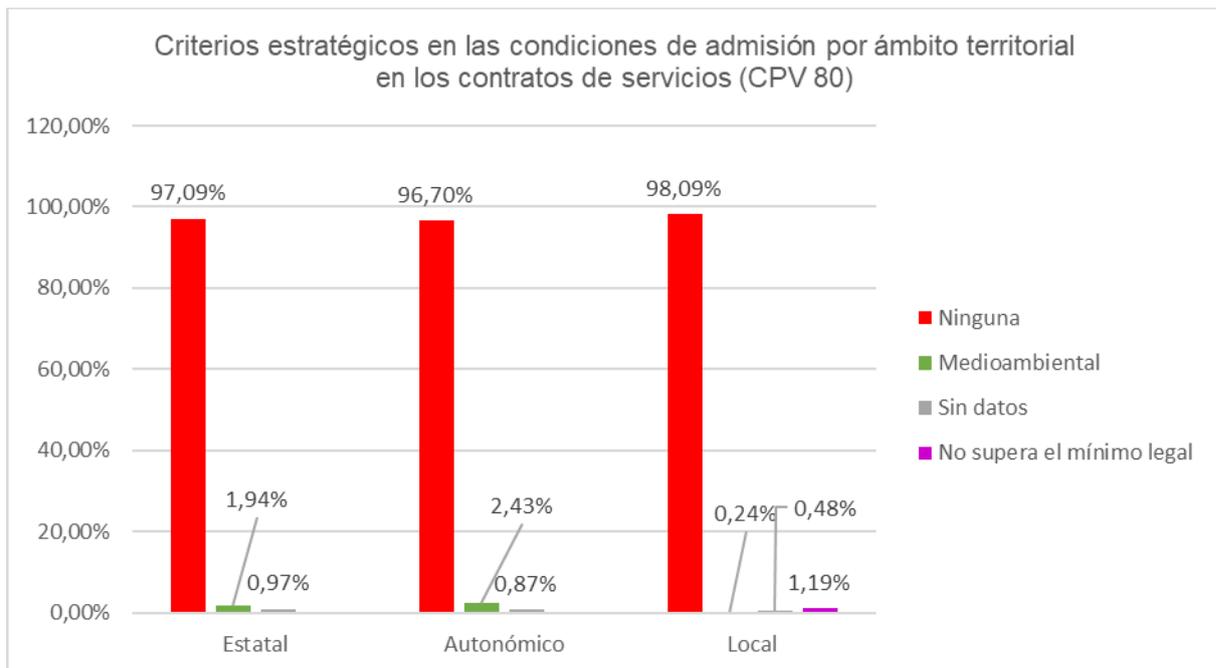
⁸⁹ Se recuerda que el CPV analizado en el anterior IES fue 90 "Servicios de alcantarillado, basura, limpieza y medio ambiente".

uso mayor de los criterios estratégicos en esta fase contractual (un 22,54% en los contratos de servicios).

Teniendo en cuenta la distribución territorial, los resultados son los siguientes:

Categoría	Nº de contratos en ámbito estatal	Nº de contratos en ámbito autonómico	Nº de contratos en ámbito local	Total
Ninguna	100	557	411	1.068
Medioambiental	2	14	1	17
Sin datos	1	5	2	8
No supera el mínimo legal			5	5
Total	103	576	419	1.098

Fuente: Elaboración propia OIReScon

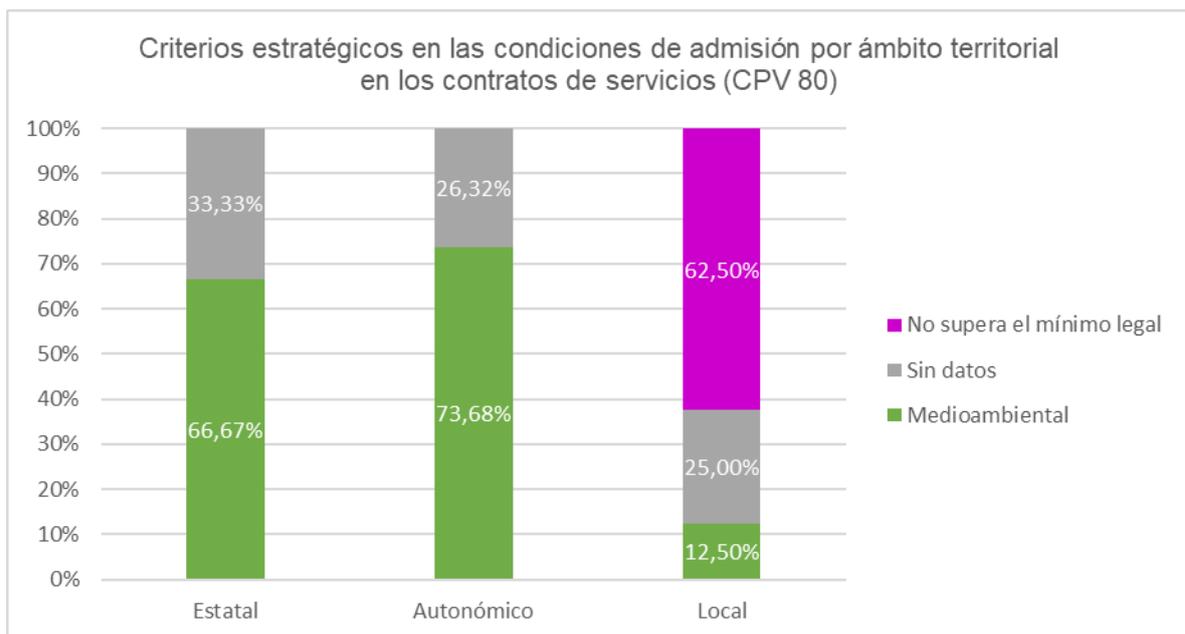


Fuente: Elaboración propia OIReScon

Se refleja que en todos los sectores en la inmensa mayoría de los contratos no ha sido tenido en cuenta ningún criterio estratégico como condición de admisión (1.068 contratos), por lo que, eliminando aquellos, los resultados serían los que a continuación se detallan:

Categoría	Estatal	Autonómico	Local	Total
Medioambiental	2	14	1	17
Sin datos	1	5	2	8
No supera el mínimo legal			5	5
Total	3	19	8	30

Fuente: Elaboración propia OIReScon



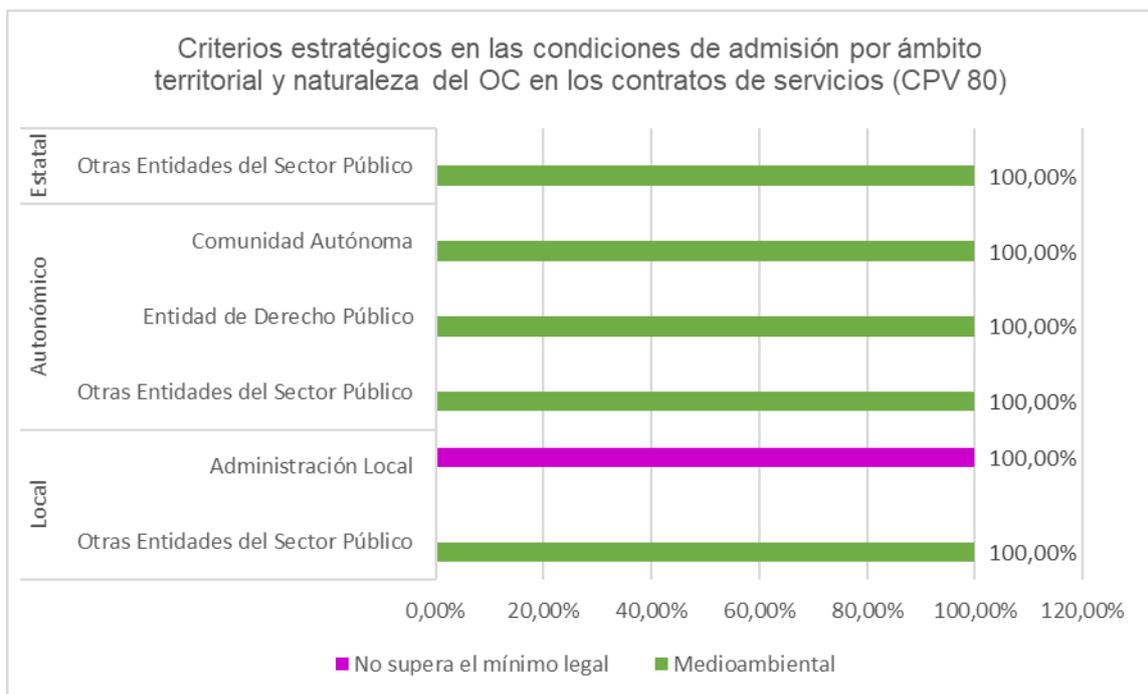
Fuente: Elaboración propia OIReScon

A la vista de los datos, se observa que en todos los niveles cuando se incluyen criterios estratégicos, incorporan solo aspectos ambientales como condiciones de admisión. En el ámbito estatal es donde mayor porcentaje de anuncios de licitación no permiten acceder a esta información (33,33%), por lo que no se ha podido determinar en ellos si se prevén o no criterios estratégicos como condiciones de admisión. En el ámbito autonómico, es donde se ha identificado un mayor uso de los criterios estratégicos en esta fase (73,68%) y, finalmente, en el ámbito local se observa un relevante peso de aquellos criterios que no superan el mínimo legal (62,50%).

Teniendo en cuenta la naturaleza del órgano de contratación, y en relación con los contratos celebrados en cada uno de esos ámbitos, eliminando aquellos contratos a cuya información al respecto no se ha podido acceder, o no han incluido ningún criterio, se reflejan los siguientes resultados:

Ámbito	Medioambiental	No supera el mínimo legal	Total
Estatal	2		2
Otras Entidades del Sector Público	2		2
Autonómico	14		14
Comunidad Autónoma	12		12
Entidad de Derecho Público	1		1
Otras Entidades del Sector Público	1		1
Local	1	5	6
Administración Local		5	5
Otras Entidades del Sector Público	1		1
Total	17	5	22

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En todos los órganos de contratación de los ámbitos estatal, autonómico y local, los criterios medioambientales son los que se utilizan en cuanto a lo que a condiciones de admisión se refiere, si bien esta conclusión deriva del estudio de un número de expedientes que es prácticamente anecdótico, por lo que se debe considerar el valor “limitado” de las conclusiones

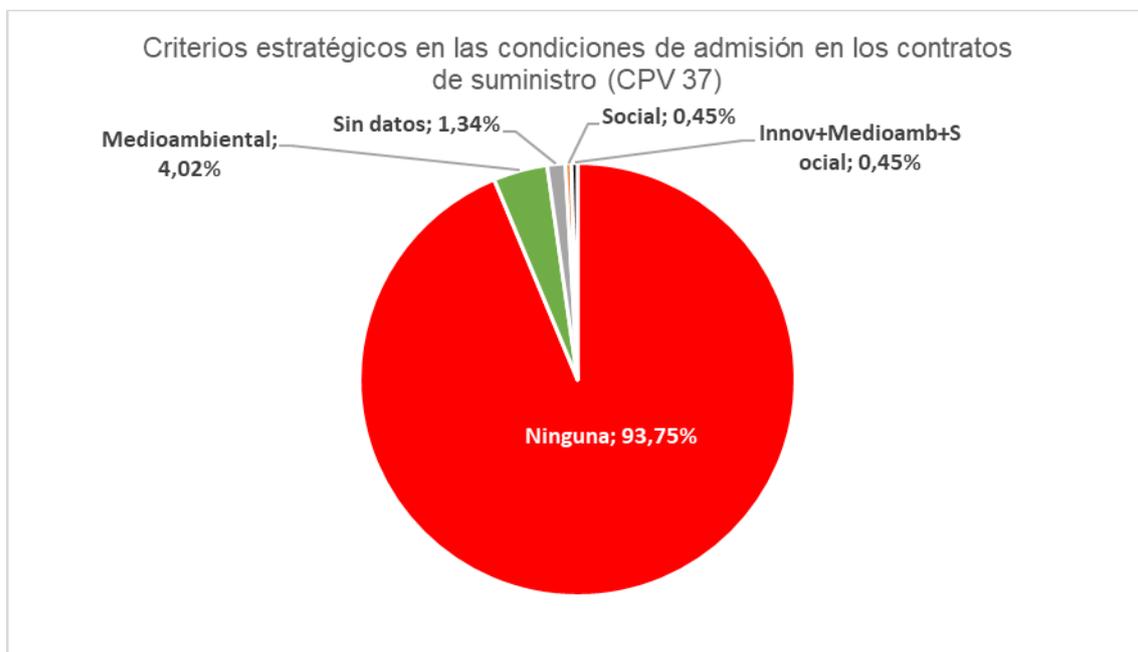
Teniendo en cuenta el contenido del CPV 80 “servicios de enseñanza y formación”, sorprende, por un lado, la ausencia de criterios estratégicos, y por otro lado, que cuando estos se utilizan no sean de carácter social, y más en esta fase del procedimiento.

B. El uso de los criterios estratégicos en las condiciones de admisión en los contratos de suministro (CPV 37).

En lo que respecta al uso de criterios estratégicos en las condiciones de admisión de los contratos de suministro, los resultados son los siguientes.

Categoría	Nº contratos
Ninguna	210
Medioambiental	9
Sin datos	3
Social	1
Innov+Medioamb+Social	1
Total	224

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

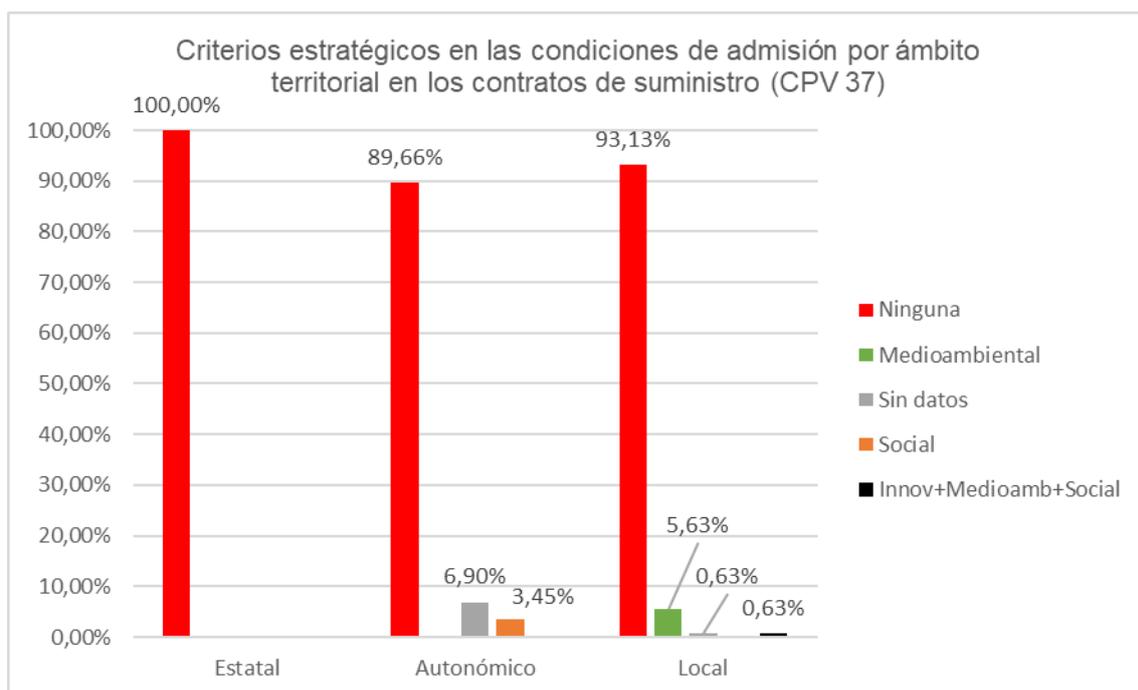
En el caso de los contratos de suministro, los supuestos en los que no se incluye como condición de admisión ninguno de los criterios estratégicos asciende al 93,75% (frente al 86,18% identificado en el año 2021, si bien respecto a un

diferente CPV). Cuando se introduce alguno de ellos, es el medioambiental el más utilizado (4,02% más el 0,45% de los que también incorporan un criterio social y de innovación, es decir, el 4,47%). Los aspectos sociales solo se recogen en el 0,90% de los contratos (0,45% más el 0,45% de los que también incluyen aspectos medioambientales y de innovación).

Si se tiene en cuenta la distribución territorial, los resultados son los siguientes:

Categoría	Estatad	Autonómico	Local	Total
Ninguna	35	26	149	210
Medioambiental			9	9
Sin datos		2	1	3
Social		1		1
Innov+Medioamb+Social			1	1
Total	35	29	160	224

Fuente: Elaboración propia OIReScon

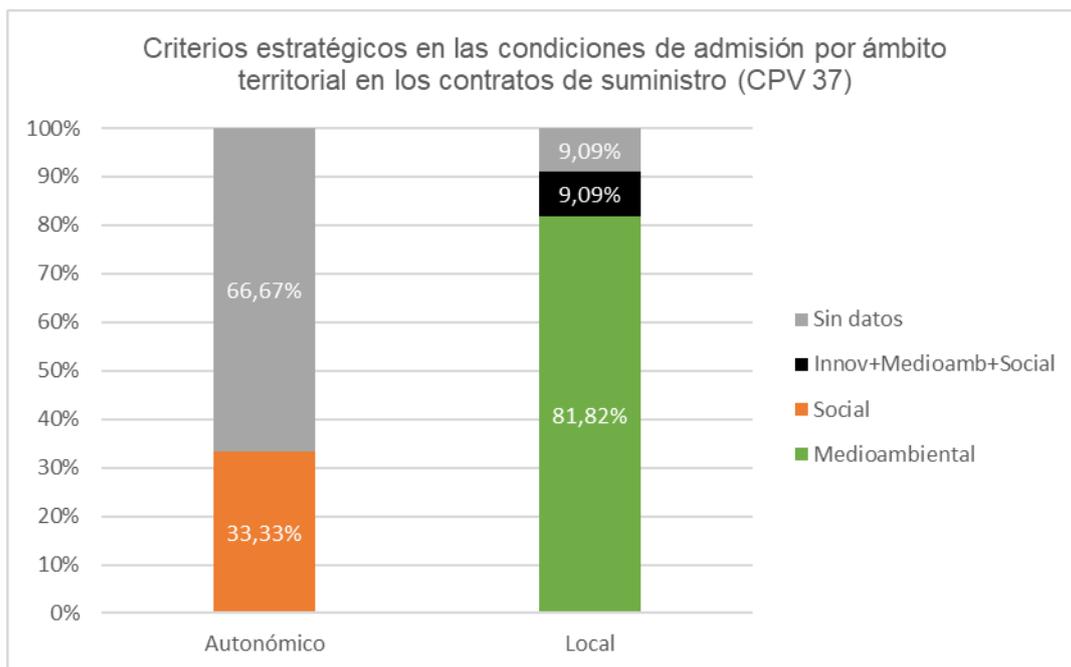


Fuente: Elaboración propia OIReScon

Se observa que, al igual que en los servicios, en la mayoría de los contratos no ha sido tenido en cuenta ningún criterio estratégico como condición de admisión (224 contratos), de modo que, los resultados arrojados, sin tener en cuenta a estos, son los siguientes:

Categoría	Autonómico	Local	Total
Medioambiental		9	9
Sin datos	2	1	3
Social	1		1
Innov+Medioamb+Social		1	1
Total	3	11	14

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Destaca en primer lugar la desaparición de uno de los niveles, el estatal, en el que se ha constatado que, en lo que a este CPV respecta, no utiliza ningún criterio estratégico en esta fase.

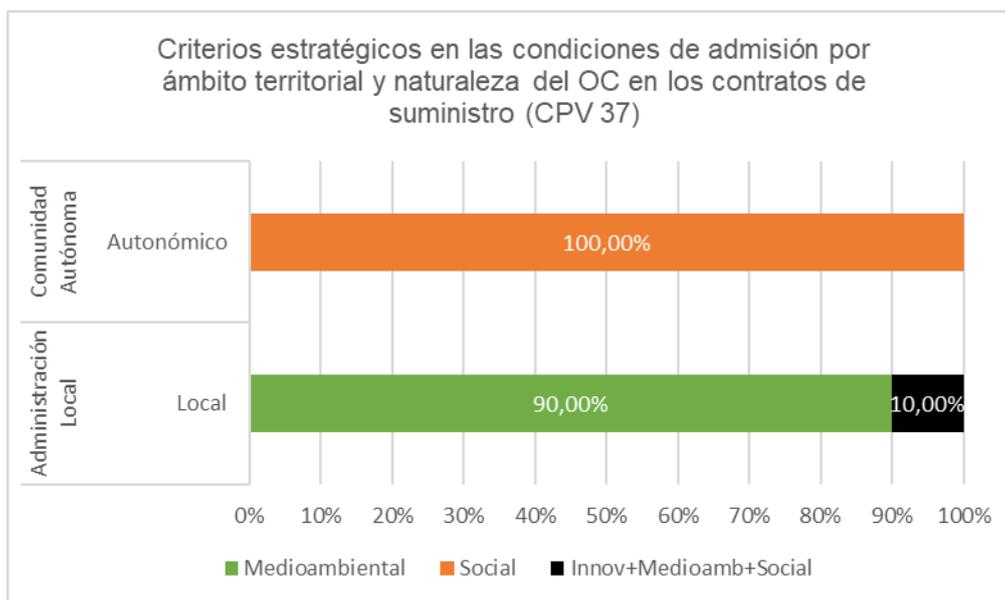
En lo que respecta al nivel autonómico, solo en 1 de los 3 expedientes que incorporan criterios estratégicos estos son de tipo social, no siendo posible la calificación en los otros 2 casos por falta de información.

Por último, en el ámbito local el uso de criterios medioambientales es claramente predominante (81,82%), con un incipiente uso de criterios de innovación en un caso (9,09%).

Por otro lado, teniendo en cuenta la naturaleza del órgano de contratación, y en relación con los contratos celebrados en cada uno de esos ámbitos, eliminando aquellos contratos a cuya información al respecto no se ha podido acceder, o no han incluido ningún criterio, se reflejan los siguientes resultados:

Ámbito	Medioambiental	Social	Innov+Medioamb+Social	Total
Autonómico		1		1
Comunidad Autónoma		1		1
Local	9		1	10
Administración Local	9		1	10
Total	9	1	1	11

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tanto en el ámbito autonómico como en el local se ve que el uso de los criterios estratégicos se da en las Administraciones generales, sin que se hayan detectado casos en Entidades del Sector Público diferentes.

2. El uso de los criterios sociales, medioambientales y de innovación en los criterios de adjudicación.

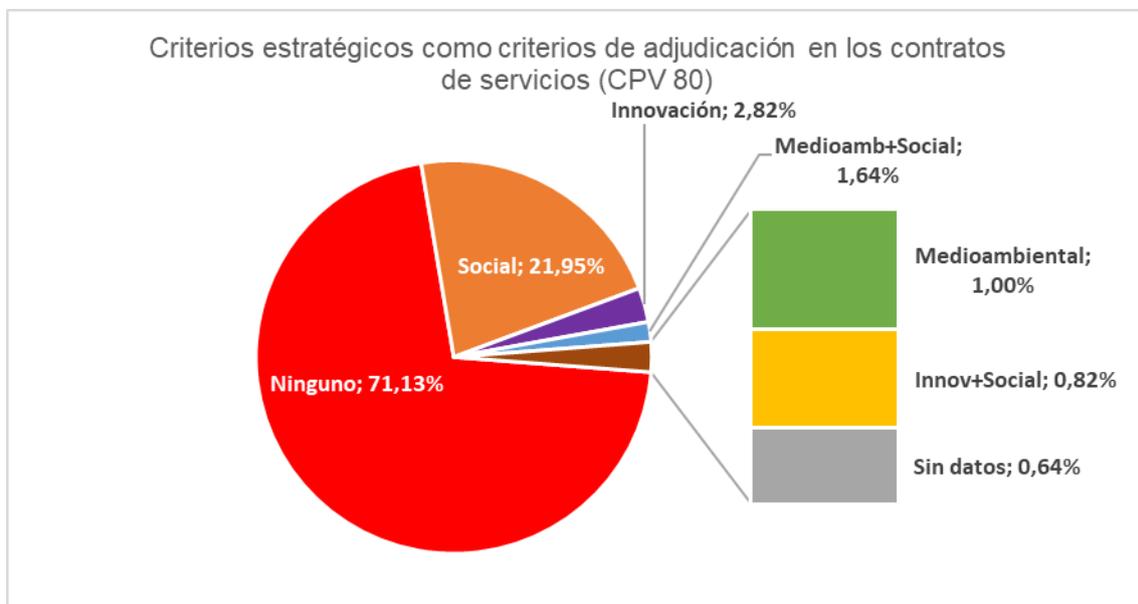
En lo referente a los criterios de adjudicación para la selección de la mejor relación calidad-precio, se exponen, a continuación, los resultados del análisis realizado.

- A. El uso de los criterios estratégicos en los criterios de adjudicación en los contratos de servicios (CPV 80).

El uso de los criterios estratégicos como criterios de adjudicación en los contratos de servicios de regulación armonizada del CPV supervisado es el que a continuación se muestra:

Categoría	Nº contratos
Ninguno	781
Social	241
Innovación	31
Medioamb+Social	18
Medioambiental	11
Innov+Social	9
Sin datos	7
Total	1.098

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tal y como se refleja, en un 71,13% de los contratos analizados no ha sido identificado ningún criterio de adjudicación de carácter estratégico.

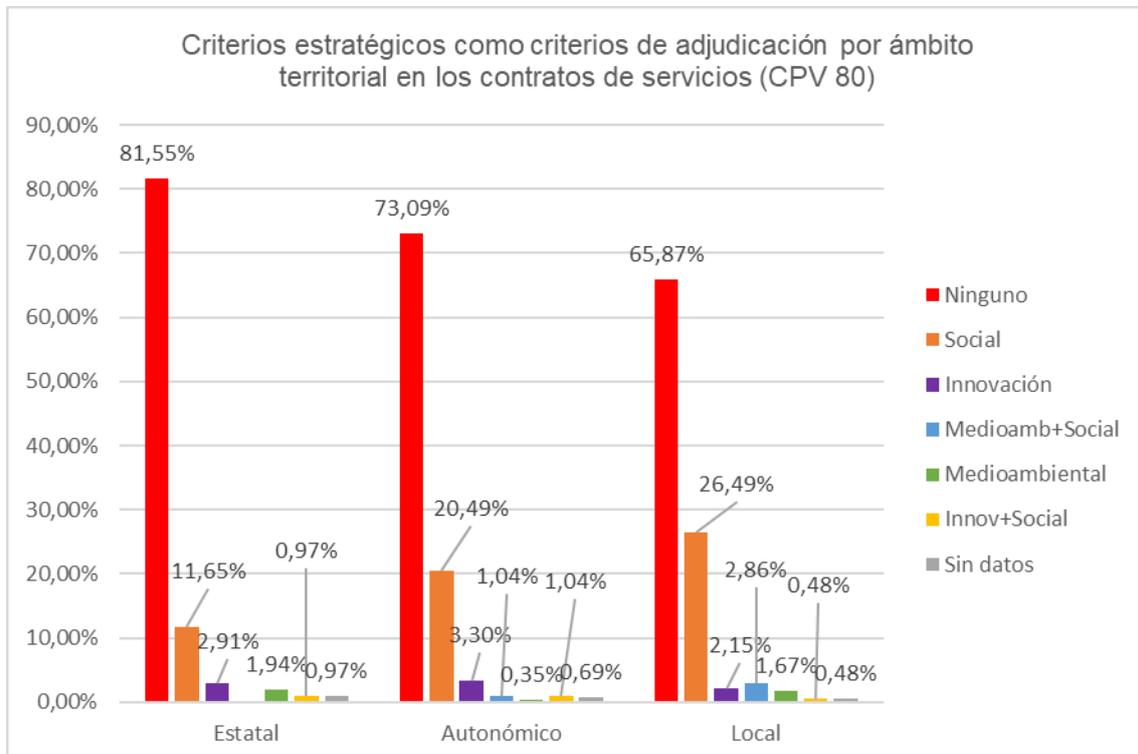
Según los datos reflejados en el gráfico anterior, predominan los aspectos sociales (21,95% más 1,64% en los que se combinan con aspectos ambientales y 0,82% en los que se combinan con criterios de innovación, es decir, un 24,41%), seguidos de los de carácter innovador (2,82% más 0,82% en los que se combinan con los criterios sociales, es decir, 3,64%). Menos representativos son aquellos relacionados con el medioambiente (1% más 1,64% en los que se combinan con los criterios sociales, es decir, 2,64%).

En los criterios de adjudicación de los contratos de formación y enseñanza, tan solo en 3 de cada 10 expedientes se usan criterios estratégicos y en aquellos en los que se utilizan, sólo 1 de cada 4 contratos son de tipo social.

Si se atiende a la distribución territorial, los resultados son los siguientes:

Categoría	Estatal	Autonómico	Local	Total
Ninguno	84	421	276	781
Social	12	118	111	241
Innovación	3	19	9	31
Medioamb+Social		6	12	18
Medioambiental	2	2	7	11
Innov+Social	1	6	2	9
Sin datos	1	4	2	7
Total	103	576	419	1.098

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

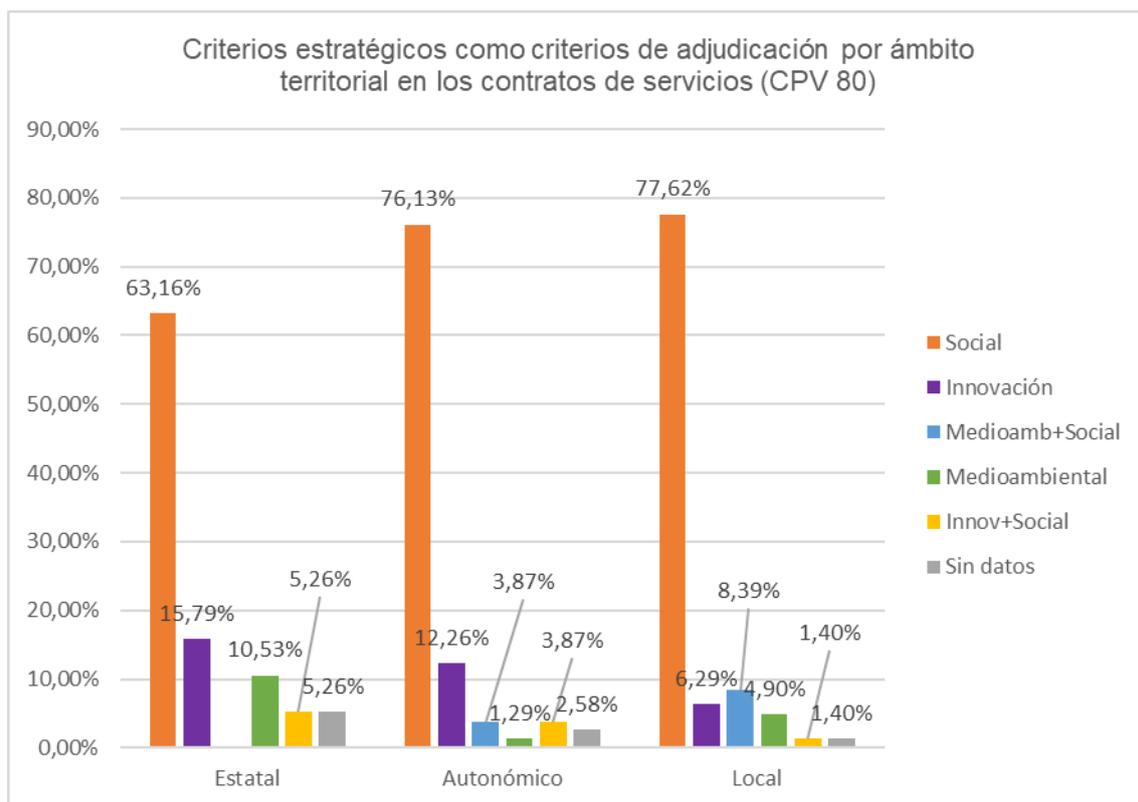
Se refleja que en la mayoría de los contratos no se ha tenido en cuenta ningún criterio estratégico como criterio de adjudicación (781 contratos, esto es, el

71,13%), por lo que, eliminando aquellos, los resultados serían los que a continuación se detallan:

Categoría	Estatal	Autonómico	Local	Total
Social	12	118	111	241
Innovación	3	19	9	31
Medioamb+Social		6	12	18
Medioambiental	2	2	7	11
Innov+Social	1	6	2	9
Sin datos	1	4	2	7
Total	19	155	143	317

Fuente: Elaboración propia OIReScon

A continuación, se refleja cuál es la situación dentro de cada ámbito territorial, poniendo en relación solo los pliegos analizados dentro de cada ámbito, y teniendo en cuenta la información reflejada en la tabla anterior, siendo los datos obtenidos los siguientes:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En los tres ámbitos destaca la utilización de criterios sociales sobre los de otro tipo, sobresaliendo el ámbito local, en el cual, si se suman aquellos casos en los que se utiliza el criterio social de forma exclusiva junto con aquellos en los que éste se combina con criterios relativos al medio ambiente o a la innovación, el peso alcanza el 87,41%.

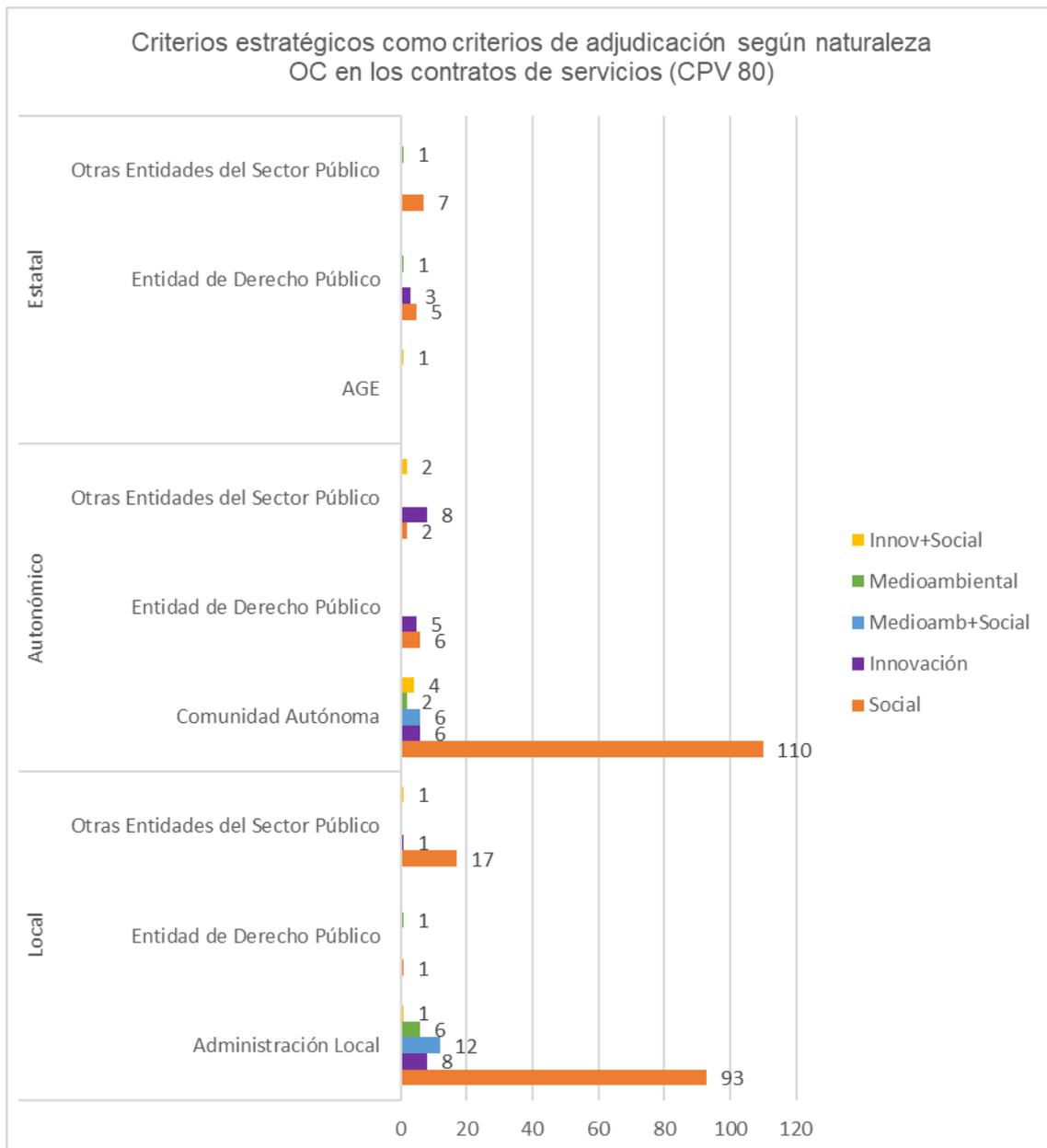
En el ámbito estatal y autonómico, el segundo tipo de criterio utilizado es el relativo a innovación, diferenciándose el ámbito local, que se decanta por la combinación de criterios sociales y ambientales.

Donde hay mayor porcentaje de licitaciones en las que no se ha podido acceder a la información es, nuevamente, en el ámbito estatal (5,26%).

Teniendo en cuenta la naturaleza del órgano de contratación, y en relación con los contratos celebrados en cada uno de esos ámbitos, eliminando aquellos contratos a cuya información al respecto no se ha podido acceder o no han incluido ningún criterio, se reflejan los siguientes resultados:

Ámbito	Social	Innovación	Medioamb+Social	Medioambiental	Innov+Social	Total
Estatal	12	3		2	1	18
Administración General del Estado					1	1
Entidad de Derecho Público	5	3		1		9
Otras Entidades del Sector Público	7			1		8
Autonómico	118	19	6	2	6	151
Comunidad Autónoma	110	6	6	2	4	128
Entidad de Derecho Público	6	5				11
Otras Entidades del Sector Público	2	8			2	12
Local	111	9	12	7	2	141
Administración Local	93	8	12	6	1	120
Entidad de Derecho Público	1			1		2
Otras Entidades del Sector Público	17	1			1	19
Total	241	31	18	11	9	310

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

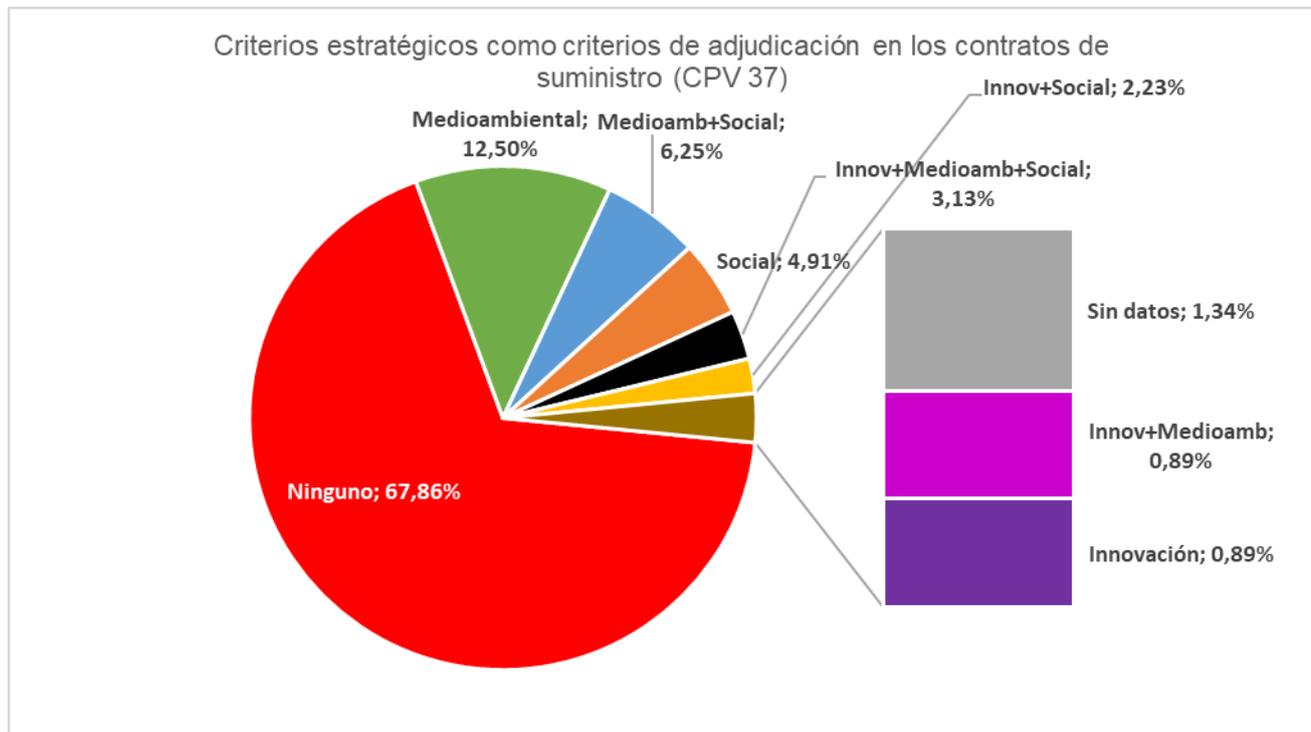
En casi todos los órganos de contratación de los ámbitos estatal, autonómico y local, la opción de incluir criterios sociales en exclusiva es la opción más utilizada en cuanto a lo que a criterios de adjudicación se refiere.

B. El uso de los criterios estratégicos en los criterios de adjudicación en los contratos de suministro (CPV 37).

Los resultados obtenidos por esta Oficina respecto al uso de los criterios estratégicos en los criterios de adjudicación de las licitaciones de suministro (CPV 37) objeto de supervisión, son los que a continuación se muestran.

Categoría	Nº contratos
Ninguno	152
Medioambiental	28
Medioamb+Social	14
Social	11
Innov+Medioamb+Social	7
Innov+Social	5
Sin datos	3
Innov+Medioamb	2
Innovación	2
Total	224

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

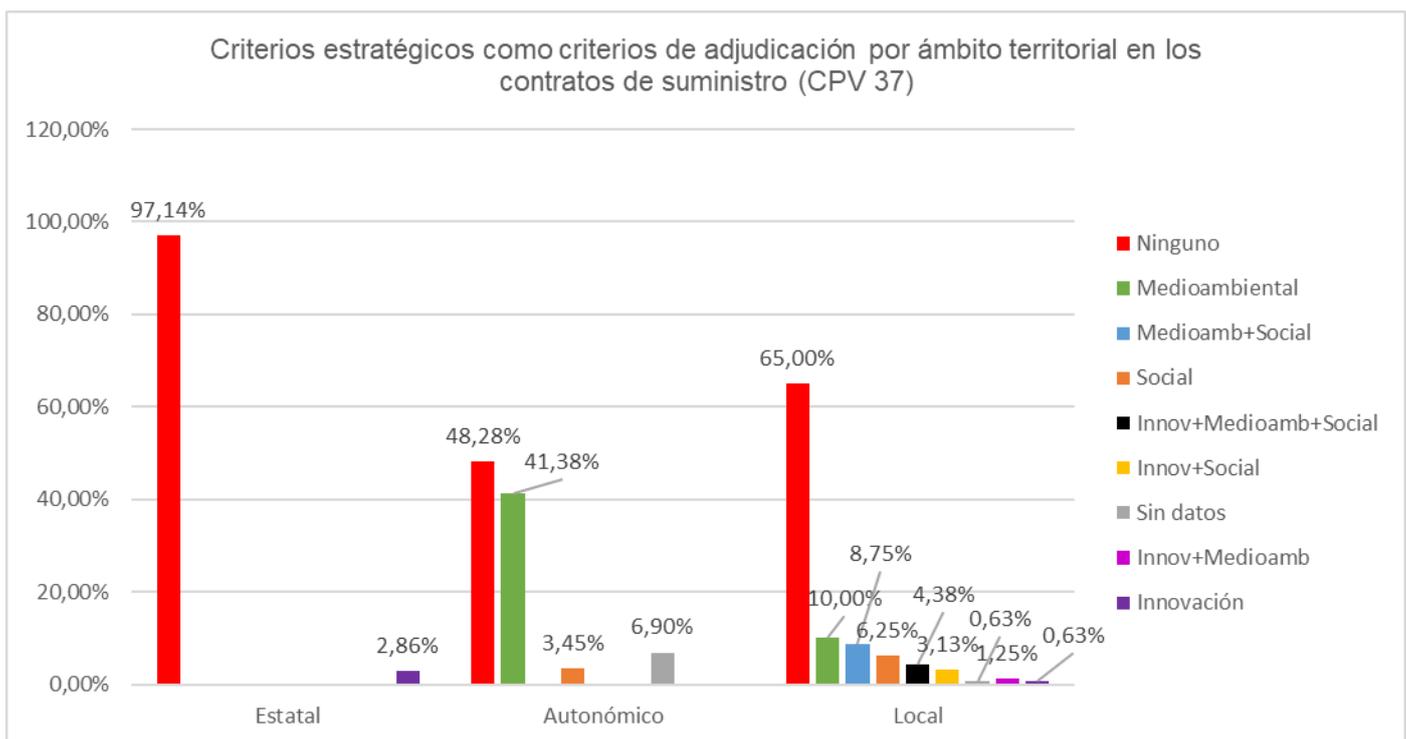
Como puede observarse, los supuestos en los que no se incluye como criterio de adjudicación ninguno de los aspectos estratégicos ascienden al 67,86%. Cuando se introduce alguno de ellos, es el medioambiental el más utilizado (el 22,77% teniendo en cuenta el peso como criterio ambiental en exclusiva y en combinación con otros criterios estratégicos).

Los aspectos sociales se recogen en el 16,52% de los contratos (4,91% en los que van solo estos más el peso en los que se combina con otros criterios estratégicos) y los relacionados con la innovación en el 7,14% (0,89% más el porcentaje en los que se incorpora de manera combinada).

Si se tiene en cuenta la distribución territorial, los resultados son los siguientes:

Categoría	Estatad	Autonómico	Local	Total
Ninguno	34	14	104	152
Medioambiental		12	16	28
Medioamb+Social			14	14
Social		1	10	11
Innov+Medioamb+Social			7	7
Innov+Social			5	5
Sin datos		2	1	3
Innov+Medioamb			2	2
Innovación	1		1	2
Total	35	29	160	224

Fuente: Elaboración propia OIReScon



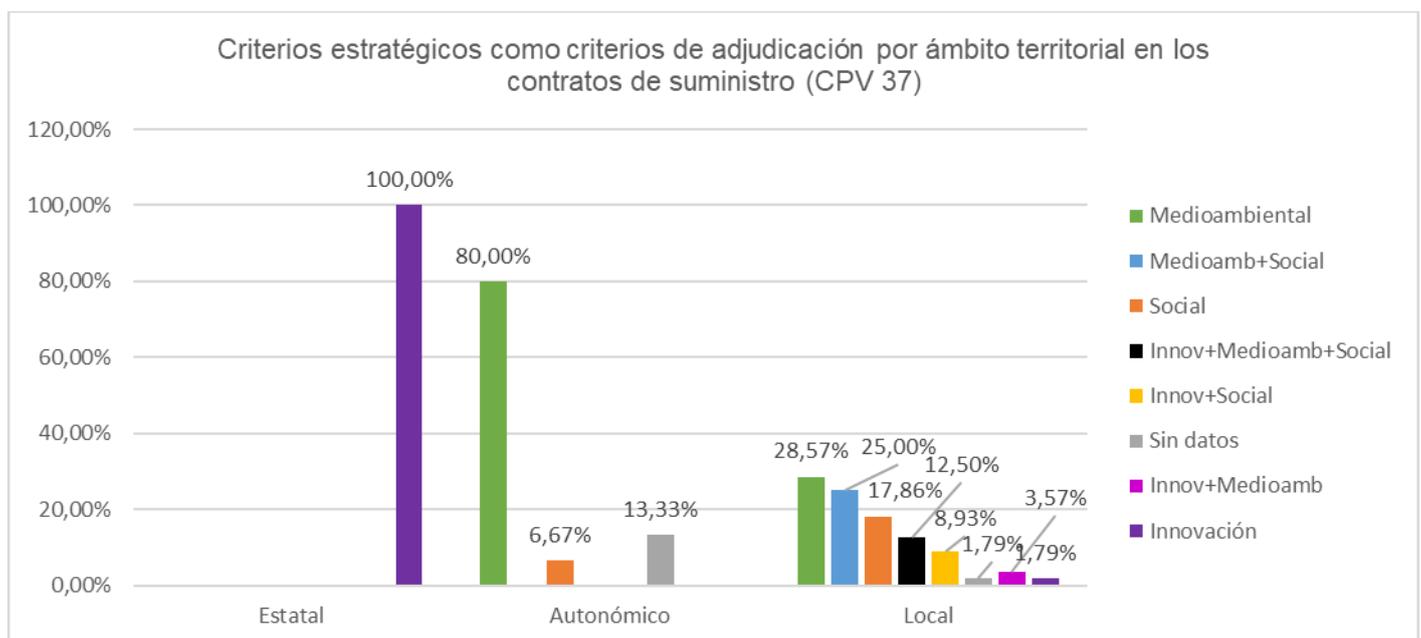
Fuente: Elaboración propia OIReScon

Se observa que, al igual que en los contratos de servicios, en la mayoría de los contratos no se ha tenido en cuenta ningún criterio estratégico como criterio de adjudicación (67,85%, esto es, 152 contratos). Cabe destacar que, en el ámbito autonómico, uno de cada dos contratos sí incorpora criterios estratégicos (en este caso de tipo medioambiental). Por el contrario, llama igualmente la atención el escaso uso de estos criterios, como criterios de adjudicación, en el ámbito estatal.

Obviando los contratos en los que no se tiene información, o bien no ha habido ningún criterio de adjudicación de tipo estratégico, los resultados son los siguientes:

Categoría	Estatal	Autonómico	Local	Total
Medioambiental		12	16	28
Medioamb+Social			14	14
Social		1	10	11
Innov+Medioamb+Social			7	7
Innov+Social			5	5
Sin datos		2	1	3
Innov+Medioamb			2	2
Innovación	1		1	2
Total	1	15	56	72

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

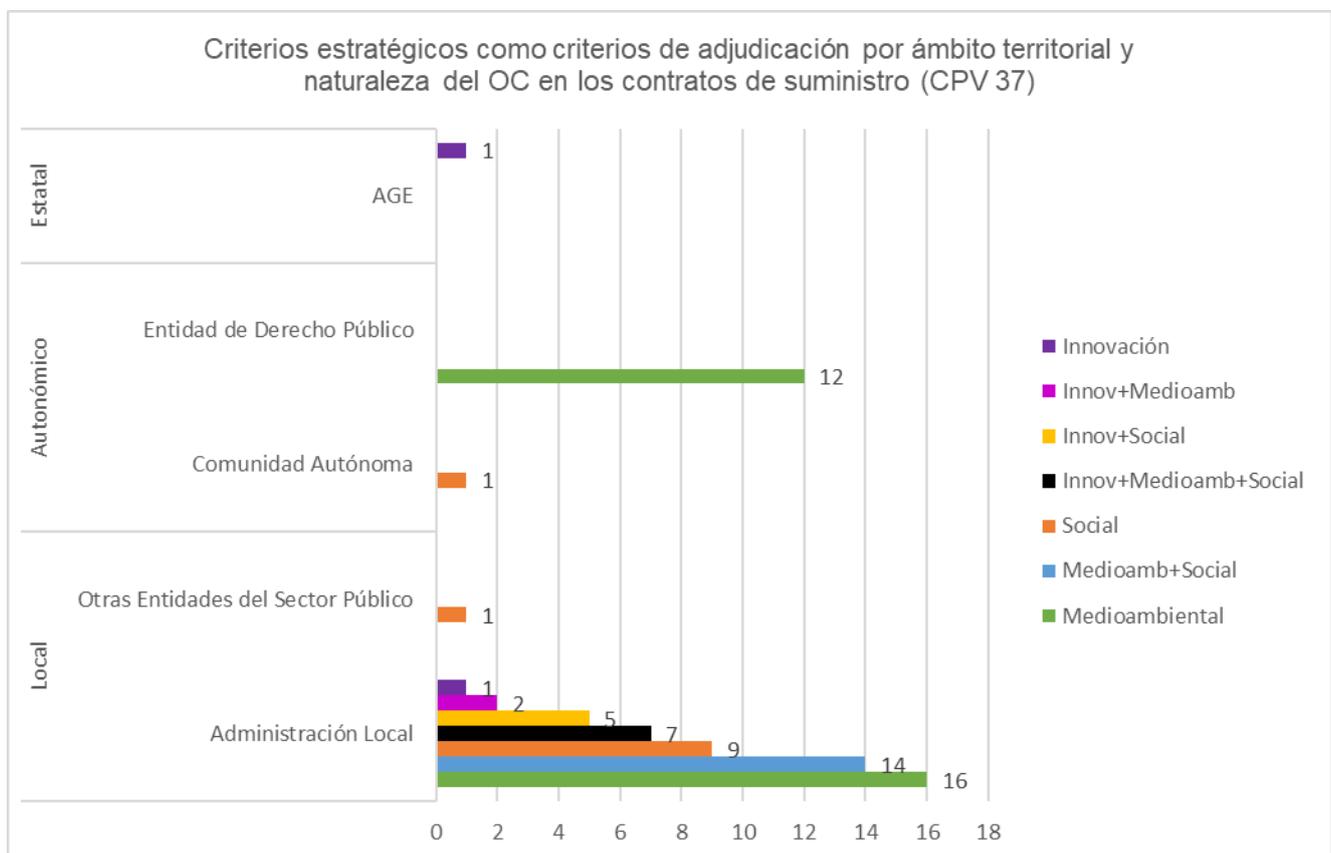
En el ámbito autonómico se observa que lo mayoritario es optar por el uso de criterios exclusivamente medioambientales. En el ámbito local, existe mucha más diversidad, siendo importante el peso de los criterios medioambientales y la combinación de estos con los sociales. En el ámbito estatal, es testimonial el uso de criterios estratégicos, con un solo contrato en el que se indican criterios relativos a la innovación.

De otra parte, teniendo en cuenta la naturaleza del órgano de contratación, y en relación a los contratos celebrados en cada uno de esos ámbitos, eliminando

aquellos contratos a cuya información al respecto no se ha podido acceder, o bien no han incluido ningún criterio estratégico, se reflejan los siguientes resultados:

Ámbito	Medioambiental	Medioamb+ Social	Social	Innov+ Medioamb+ Social	Innov+ Social	Innov+ Medioamb	Innovación	Total
Estatal							1	1
AGE							1	1
Autonómico	12		1					13
Comunidad Autónoma			1					1
Entidad de Derecho Público	12							12
Local	16	14	10	7	5	2	1	55
Administración Local	16	14	9	7	5	2	1	54
Otras Entidades del Sector Público			1					1
Total	28	14	11	7	5	2	2	69

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: elaboración propia OIReScon

En el ámbito estatal no se identifican contratos que incluyan cuestiones estratégicas como criterios de adjudicación en sus “Entidades de Derecho Público” ni en sus “Otras Entidades del Sector Público”, por lo que el contrato analizado de la “AGE” en el que, cabe recordar, se concentran en criterios de innovación.

En el ámbito autonómico se observa que son la “Entidades de derecho Público” las que optan por los criterios exclusivamente medioambientales, mientras que en la Administración general se opta por los criterios exclusivamente sociales en el contrato analizado.

En el ámbito local, finalmente, se comprueba una mayor diversidad en la Administración general con el predominio de los criterios ambientales bien en exclusiva, bien en combinación con los criterios sociales.

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

Tal y como señala el artículo 202 de la LCSP, es obligatorio incluir alguna CEE de tipo social, medioambiental o de otro orden, en todos los procedimientos, motivo por el cual esta Oficina ha venido efectuando actuaciones de supervisión al respecto, primero en el marco del IAS y, posteriormente, dentro del IES dedicado a la contratación estratégica.

En el [IAS 2020](#) se detectó que los incumplimientos en alguna tipología contractual ascendían a un 26,58% de los contratos SARA analizados, correspondientes a los CPV que comienzan por 48, 72 y 302⁹⁰. Posteriormente, en el análisis realizado en el *“IES relativo a la contratación estratégica en el 2020: Contratos reservados y criterios medioambientales, sociales y de innovación”*⁹¹, se constató una aparente tendencia más positiva, pues el porcentaje de incumplimiento comprobado alcanzaba el 13,79%, si bien el estudio analizaba CPV diferentes. Finalmente, en el *“IES relativo a la contratación estratégica en el 2021: Contratos reservados y criterios medioambientales, sociales y de innovación”* solo en el 3,77% de los contratos de servicios y en el 15,39% de los contratos de suministro no se incluía ninguna CEE⁹².

A. El uso de los criterios estratégicos como CEE en los contratos de servicios (CPV 80).

Respecto al uso de los criterios estratégicos como CEE en los contratos de servicios, cabe señalar que se mantiene la aparente tendencia de mejora,

⁹⁰ Páginas 255 y 256 del IAS 2020.

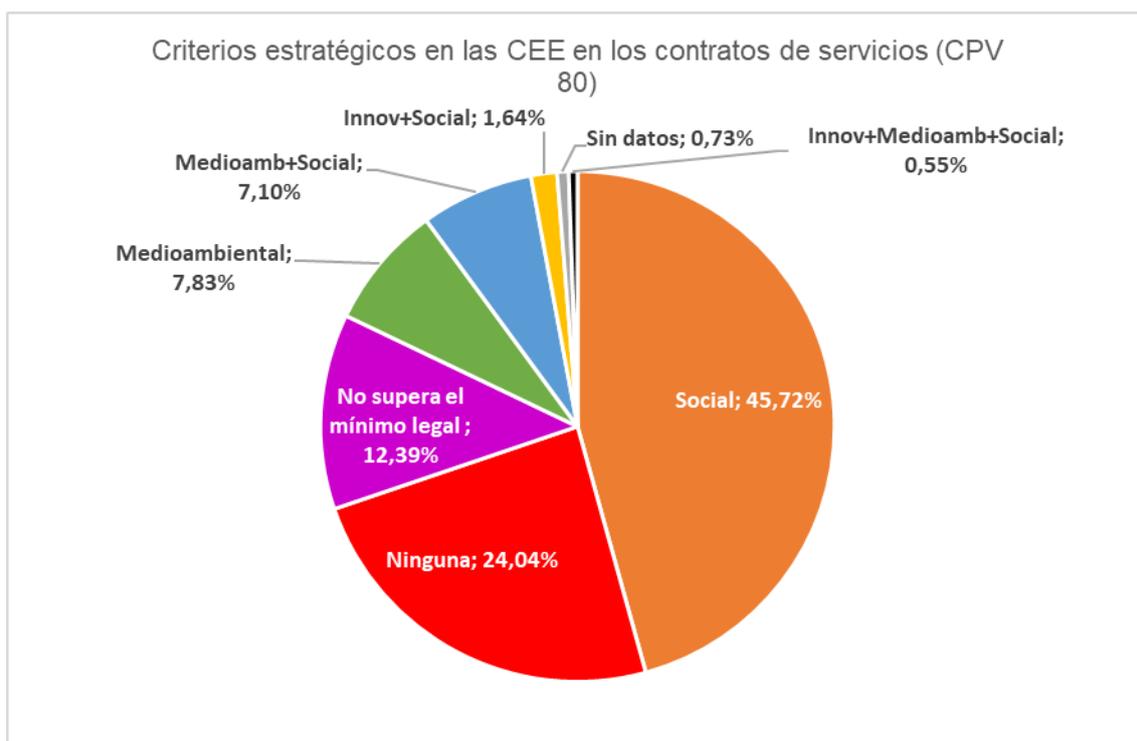
⁹¹ Página 64 del IES Contratación estratégica en el 2020.

⁹² Página 73 del IES Contratación estratégica en el 2021.

considerando que se trata de un extremo de obligatorio cumplimiento, siendo los datos los siguientes:

Etiquetas de fila	Nº de contratos
Social	502
Ninguna	264
No supera el mínimo legal	136
Medioambiental	86
Medioamb+Social	78
Innov+Social	18
Innov+Medioamb+Social	6
Sin datos	8
Total	1.098

Fuente: Elaboración propia OIReScon



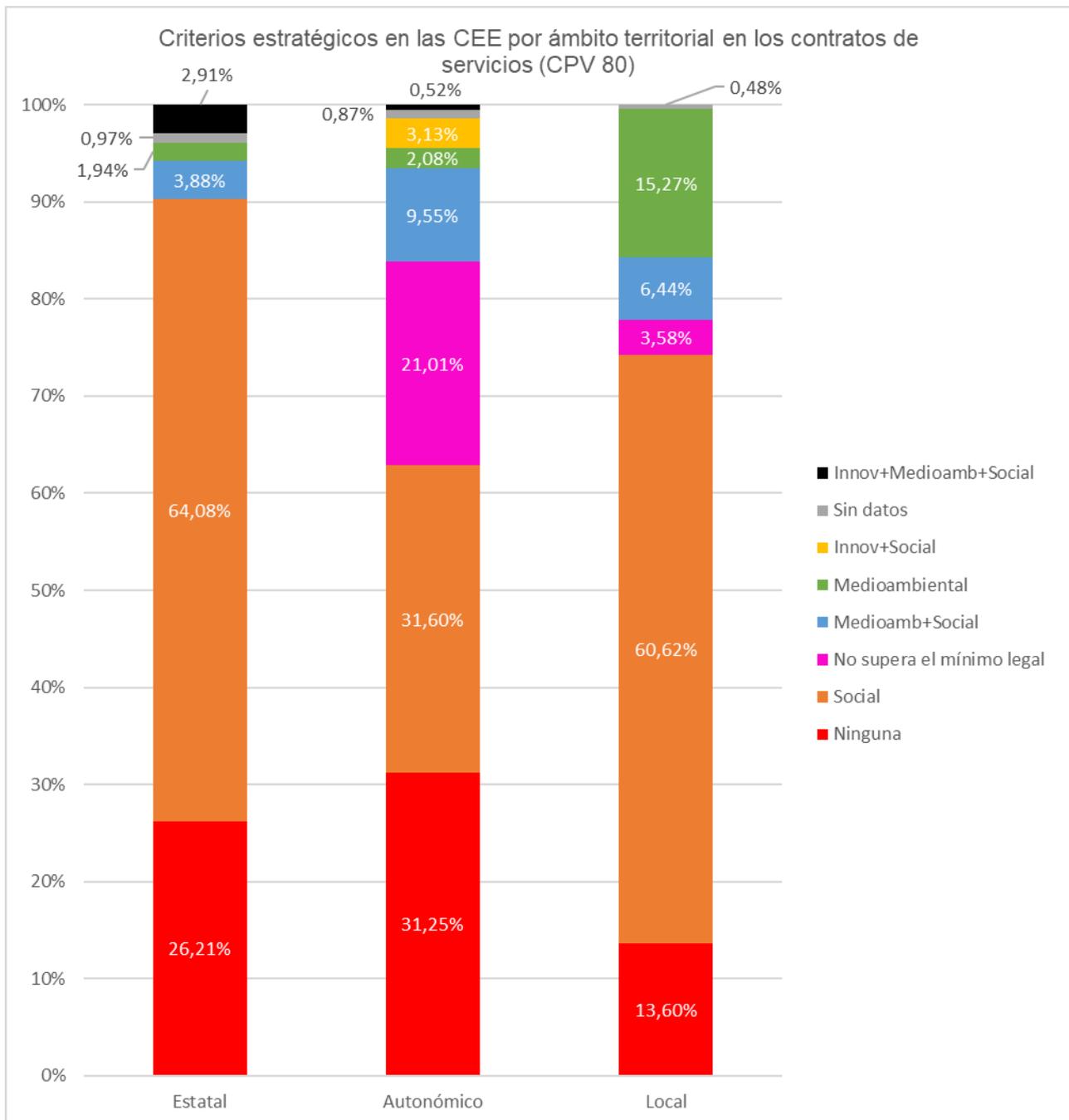
Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tal y como se refleja, el 24,04% de los contratos supervisados no recoge ninguna CEE de tipo estratégica, aspecto que sorprende dada su obligatoriedad. En los que sí la incluyen se opta por introducir cuestiones de carácter social (45,72% del total), o, en mucha menor medida, medioambientales (7,83%). Continúa siendo testimonial la opción de incorporar aspectos relacionados con la innovación y siempre de manera combinada con otros criterios.

Si se atiende a la distribución territorial, los resultados son los siguientes:

Categoría	Estatal	Autonómico	Local	Total
Social	66	182	254	502
Ninguna	27	180	57	264
No supera el mínimo legal		121	15	136
Medioambiental	4	55	27	86
Medioamb+Social	2	12	64	78
Innov+Social		18		18
Sin datos	1	5	2	8
Innov+Medioamb+Social	3	3		6
Total	103	576	419	1.098

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

A la vista de los datos se da un notable incumplimiento de la obligación de inclusión CEE de carácter estratégico, en el ámbito autonómico (31,25%) y en el estatal (26,21%).

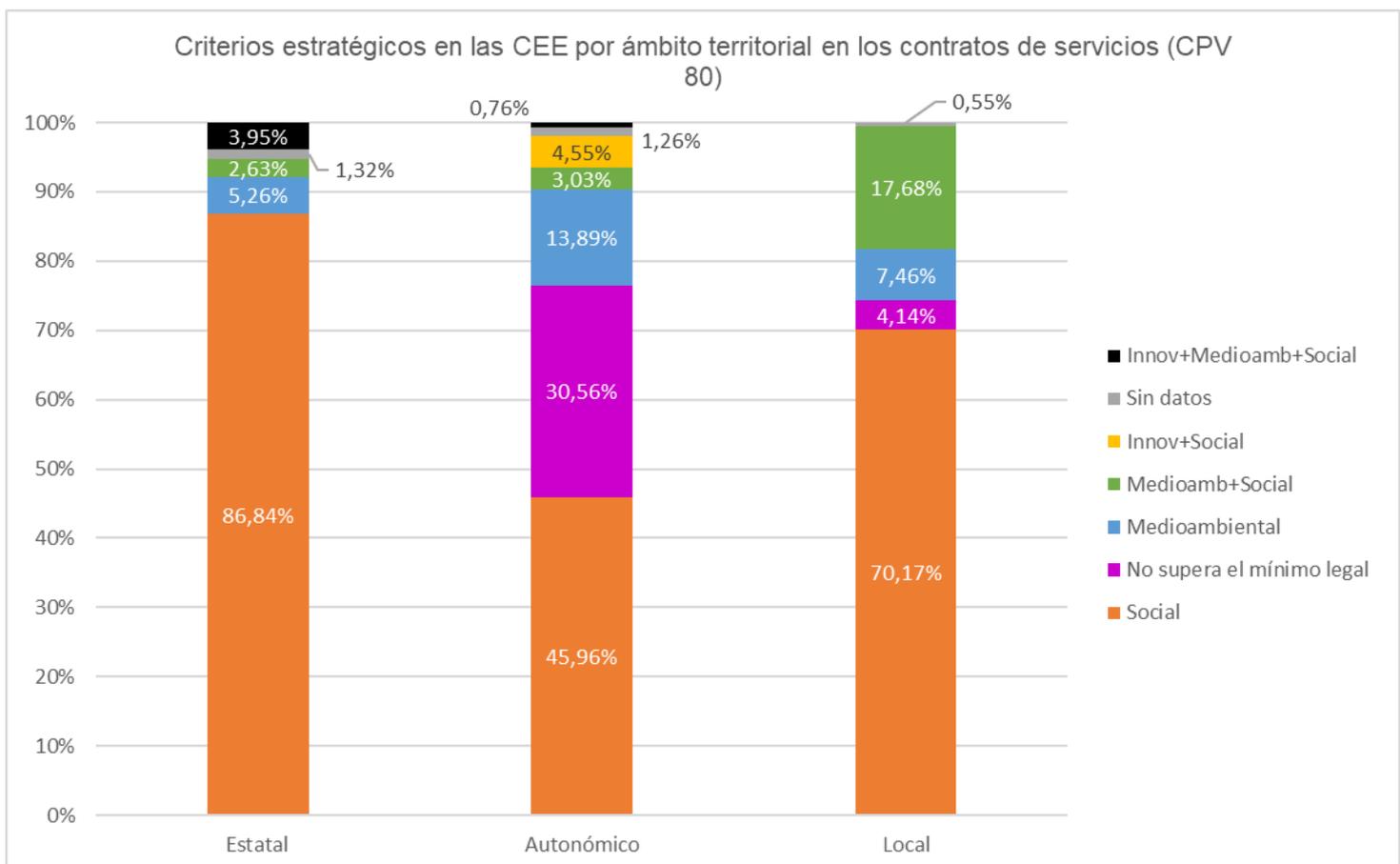
Además, como puede verse, en todos los ámbitos territoriales, son los criterios sociales los más utilizados como CEE de forma exclusiva.

Es también destacable el porcentaje de ámbito autonómico (21,01%) y local (3,58%) de contratos con CEE que no superan el mínimo legal.

Siguiendo con el análisis, y eliminando aquellos contratos en los que no han sido incluidos criterios estratégicos como CEE, se obtienen los siguientes resultados:

Categoría	Estatad	Autonómico	Local	Total
Social	66	182	254	502
No supera el mínimo legal		121	15	136
Medioambiental	4	55	27	86
Medioamb+Social	2	12	64	78
Innov+Social		18		18
Sin datos	1	5	2	8
Innov+Medioamb+Social	3	3		6
Total	76	396	362	834

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

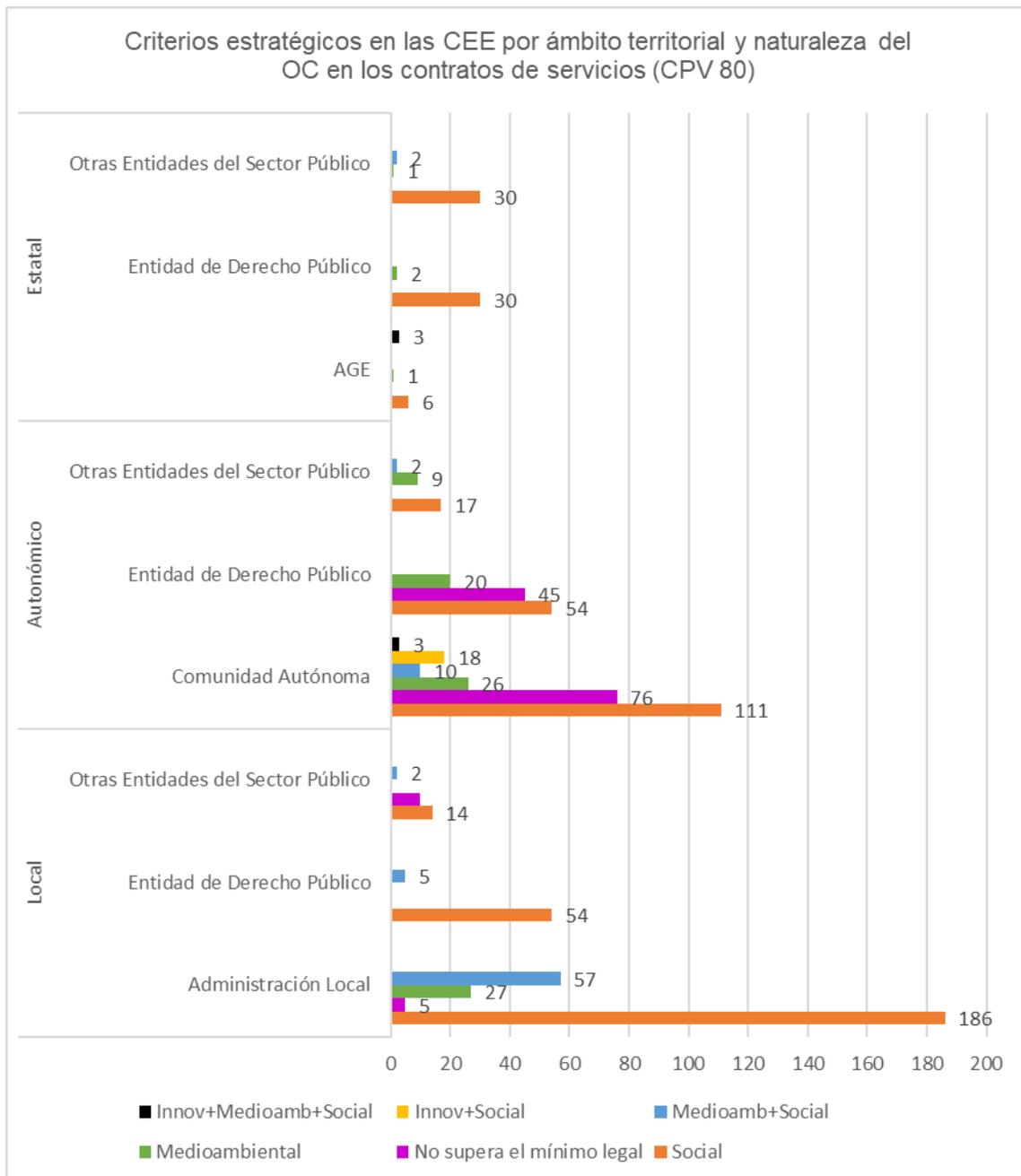
Como puede verse, en el ámbito estatal hay una clara preferencia por los criterios exclusivamente sociales (86,84%). Destaca igualmente el porcentaje de criterios ambientales utilizados en ámbito local (17,68%), a pesar de que en este sector también predominan los criterios sociales.

Teniendo en cuenta la naturaleza del órgano de contratación, y en relación con los contratos celebrados en cada uno de esos ámbitos, obviando aquellos

contratos a cuya información al respecto no se ha podido acceder o que no han incluido ningún criterio, se reflejan los siguientes resultados:

Ámbito y naturaleza OC	Social	No supera el mínimo legal	Medioambiental	Medioamb+ Social	Innov+ Social	Innov+ Medioamb+ Social	Total
Estatad	66		4	2		3	75
AGE	6		1			3	10
Entidad de Derecho Público	30		2				32
Otras Entidades del Sector Público	30		1	2			33
Autonómico	182	121	55	12	18	3	391
Comunidad Autónoma	111	76	26	10	18	3	244
Entidad de Derecho Público	54	45	20				119
Otras Entidades del Sector Público	17		9	2			28
Local	254	15	27	64			360
Administración Local	186	5	27	57			275
Entidad de Derecho Público	54			5			59
Otras Entidades del Sector Público	14	10		2			26
Total	502	136	86	78	18	6	826

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En casi todos los órganos de contratación de los ámbitos estatal, autonómico y local, la opción de incluir criterios sociales es la más habitual, salvo en “Otras Entidades del Sector Público” en el ámbito estatal, donde los aspectos medioambientales tienen un peso ligeramente superior.

B. El uso de los criterios estratégicos en las CEE de los contratos de suministro (CPV 37).

En lo que respecta al uso de los criterios estratégicos en las CEE de los contratos de suministro, se muestran a continuación, los resultados obtenidos.

Categoría	Nº contrato
Medioambiental	90
Social	43
No supera el mínimo legal	37
Ninguna	27
Medioamb+Social	24
Sin datos	3
Total	224

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

La primera conclusión es que en el 12,05% de los casos no se ha incluido alguna CEE, porcentaje inferior al reflejado en los contratos de servicios (24,04%) e inferior también al dato obtenido en el IES anterior (15,39%), teniendo siempre en cuenta el diferente objeto de los contratos objeto de análisis. En todo caso, se constata nuevamente, que sigue existiendo un incumplimiento en este extremo.

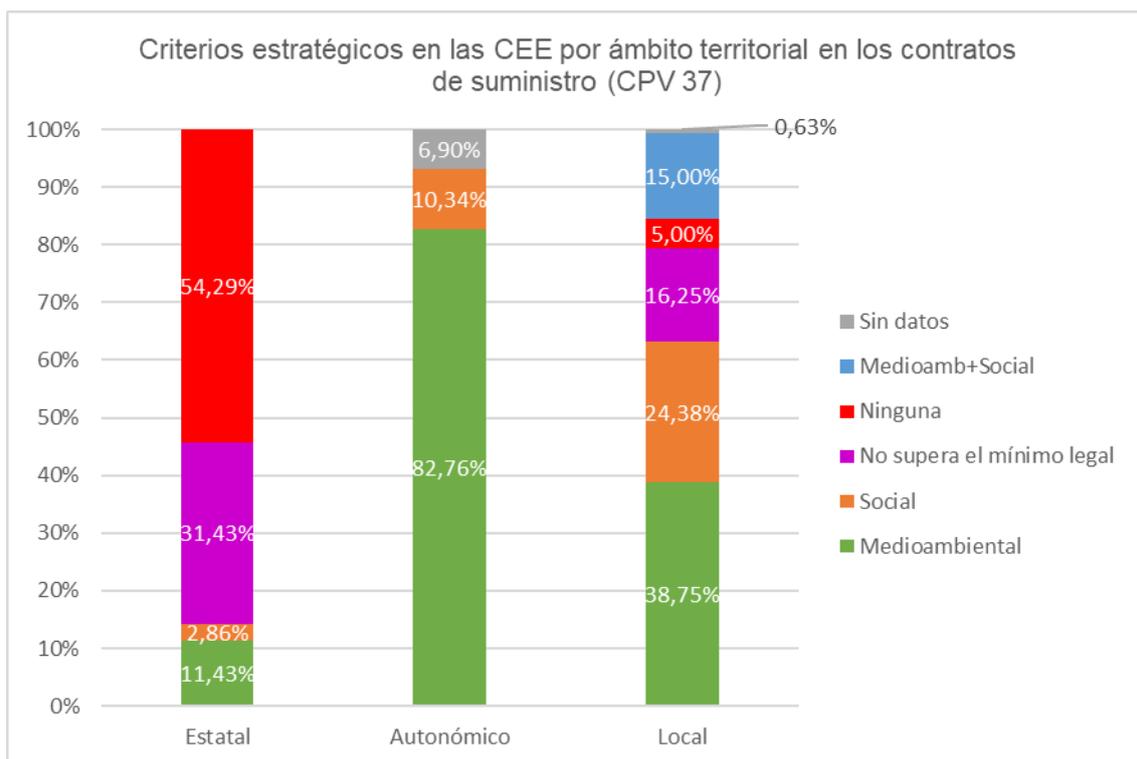
En la mayor parte de los contratos se opta por introducir cuestiones de carácter medioambiental exclusivamente (40,18%), mientras que en el 19,20% de los

casos se incluyen también de forma exclusiva aspectos sociales. La combinación de ambos tipos de criterios se refleja en el 10,71% de los pliegos. Por último, tienen un considerable peso aquellos contratos cuyas CEE no superan el umbral mínimo legal, con un 16,52%.

Si se tiene en cuenta la distribución territorial, los resultados son los siguientes:

Categoría	Estatal	Autonómico	Local	Total
Medioambiental	4	24	62	90
Social	1	3	39	43
No supera el mínimo legal	11		26	37
Ninguna	19		8	27
Medioamb+Social			24	24
Sin datos		2	1	3
Total	35	29	160	224

Fuente: Elaboración propia OIReScon.



Fuente: Elaboración propia OIReScon.

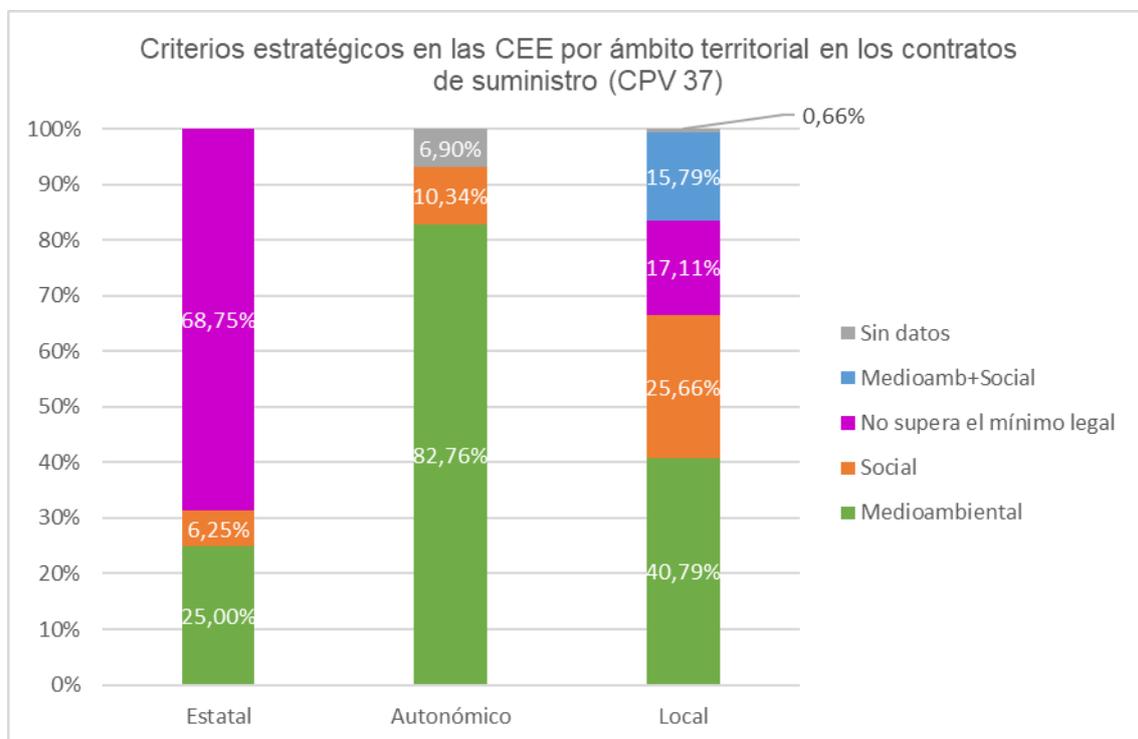
En primer lugar, destaca el alto porcentaje en el que no se ha incluido ningún criterio estratégico como CEE en el ámbito estatal (54,29%).

Los criterios medioambientales en exclusiva se utilizan más en el ámbito autonómico con una marcada diferencia respecto al ámbito estatal y local (de 44 puntos porcentuales en uno y 71,33 en otro).

Obviando los contratos en los que no se ha incluido CEE alguna, a pesar de ser una obligación legal, los resultados serían los que a continuación se detallan:

Categoría	Estatal	Autonómico	Local	Total
Medioambiental	4	24	62	90
Social	1	3	39	43
No supera el mínimo legal	11		26	37
Medioamb+Social			24	24
Sin datos		2	1	3
Total	16	29	152	197

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Se constata lo indicado anteriormente, si bien se aprecia que en el ámbito autonómico se concentra un porcentaje de contratos (6,90%) a cuya información al respecto no se ha podido acceder, siendo de 0,66% en el ámbito local.

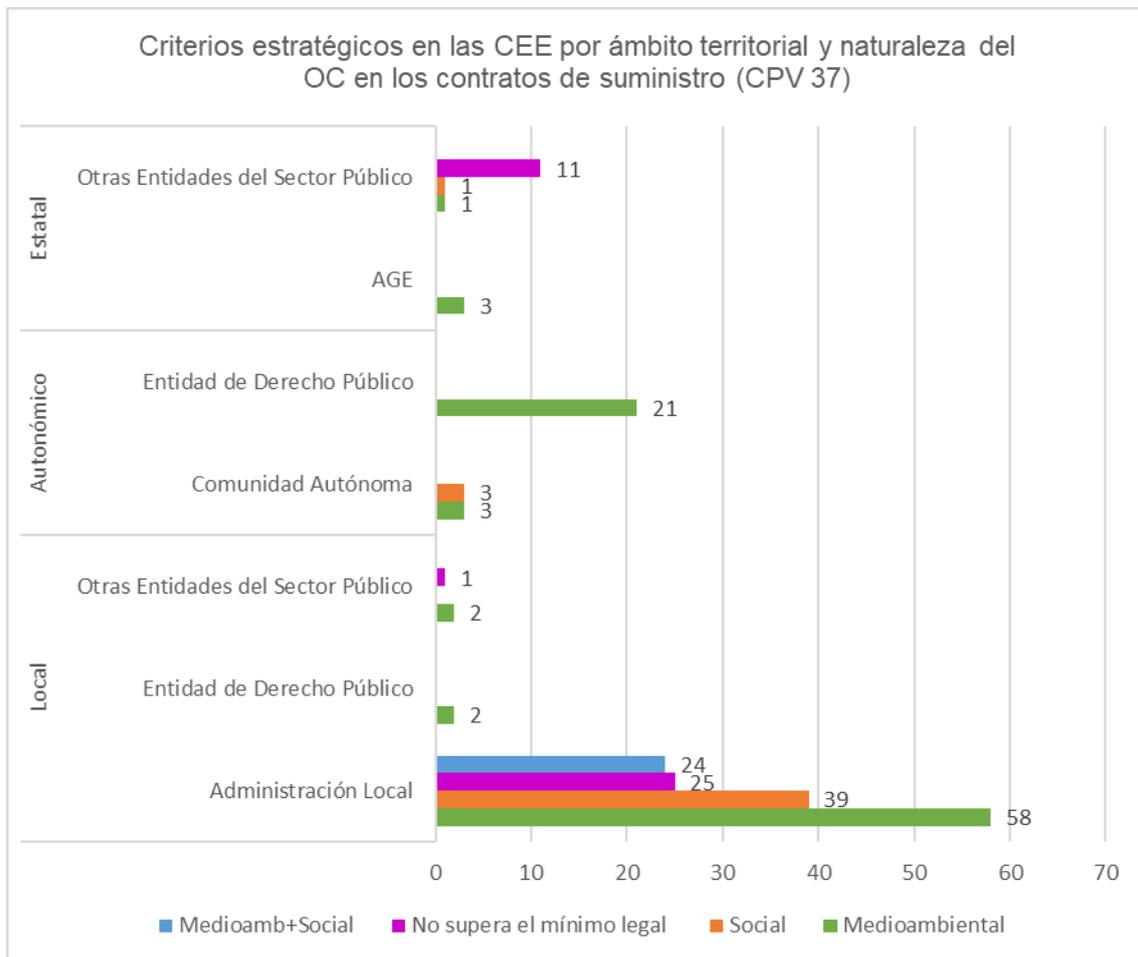
En el ámbito estatal la mayor parte de los pliegos incluyen como CEE cuestiones que no aportan valor añadido a los mínimos recogidos en el ordenamiento jurídico actual por lo que se ha considerado que no supera el umbral y que, en cierta forma, no supone una “condición” valorable (68,75%). Lo que, sumado al elevado porcentaje de incumplimiento constatado en los gráficos anteriores, ofrece un panorama preocupante.

Teniendo en cuenta la naturaleza del órgano de contratación, y en relación con los contratos celebrados en cada uno de esos ámbitos, obviando aquellos

contratos a cuya información al respecto no se ha podido acceder, o bien no han incluido ningún criterio estratégico, se reflejan los siguientes resultados:

Ámbito y naturaleza OC	Medioambiental	Social	No supera el mínimo legal	Medioamb+Social	Total
Estatad	4	1	11		16
AGE	3				3
Otras Entidades del Sector Público	1	1	11		13
Autonómico	24	3			27
Comunidad Autónoma	3	3			6
Entidad de Derecho Público	21				21
Local	62	39	26	24	151
Administración Local	58	39	25	24	146
Entidad de Derecho Público	2				2
Otras Entidades del Sector Público	2		1		3
Total	90	43	37	24	194

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Desde esta perspectiva, puede identificarse que en el ámbito estatal son “Otras Entidades del Sector Público”, quienes no hacen un adecuado uso de las CEE de carácter estratégico. Destaca también el hecho de que son las “Entidades de Derecho Público” las que más uso hacen de los criterios de carácter estratégico en el ámbito autonómico. Finalmente, en el ámbito local existe una situación diversa de la que destaca el uso exclusivo de los criterios ambientales en las CEE (41,05% respecto de los contratos de dicho ámbito).

V. Los criterios medioambientales. Categorías o subcategorías específicas (“segundas categorías”).

En los procesos de elaboración y análisis tanto del IAS 2020 como de los IES relativos a la contratación estratégica, esta Oficina ha podido comprobar la diversidad existente en el uso y aplicación de los criterios estratégicos. Tal es así que dentro de una misma categoría se ha podido comprobar la existencia de una gran heterogeneidad que, si bien da un amplio margen al órgano de contratación, puede ser también un obstáculo en su correcto uso. Por ello, ya en el anterior IES sobre contratación estratégica relativo a la contratación de 2021, se abordó la elaboración de una clasificación de “segundo nivel” de los criterios sociales analizados, todo ello en aras de facilitar al órgano de contratación su uso.

La buena acogida que tuvo tal clasificación, ha motivado que en este informe se acometa el mismo ejercicio, extendiéndolo a los criterios medioambientales y los referidos a la innovación.

Para la elaboración de las categorías de esta “segunda vuelta” o “segundo nivel” en el análisis de los criterios medioambientales, esta Oficina se ha inspirado en la clasificación que se realiza en el [Reglamento \(UE\) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento \(UE\) 2019/2088](#). En concreto, en el artículo 9 del citado reglamento, se recogen los objetivos medioambientales que identifican la sostenibilidad de las inversiones a realizar en el ámbito de los Estados miembros⁹³.

Además de lo anterior, esta Oficina ha tenido en cuenta las modificaciones realizadas en PLACSP en relación con la categorización de la contratación estratégica y la contratación verde, tal y como consta en el Documento de PLACSP “*Adaptación del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1780 en la PLACSP – Gestión de nuevos Datos estructurados – Guía Portal Web*”, de 16 de junio de 2023⁹⁴.

En consecuencia, se han identificado las siguientes subcategorías dentro de la clasificación de criterios medioambientales:

⁹³Los objetivos medioambientales en el citado reglamento son los siguientes:

- a) *Mitigación del cambio climático;*
- b) *Adaptación al cambio climático;*
- c) *Uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos;*
- d) *Transición hacia una economía circular;*
- e) *Prevención y control de la contaminación;*
- f) *Protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas.”*

⁹⁴ Página 81 del [Módulo V “La supervisión del Principio de publicidad y la transparencia en la contratación pública” del IAS 2023](#).

“Segunda categoría”	Significado	Ejemplos
Adaptación al cambio climático	Entendido como “ <i>el proceso de ajuste al cambio climático actual y previsto, y a sus repercusiones</i> ”. Se orientan a limitar los impactos, reducir las vulnerabilidades e incrementar la resiliencia frente al cambio del clima de los sistemas humanos y naturales, incluyendo la biodiversidad, los bosques, las costas, las ciudades, el sector agrario, la industria, etc.	<u><i>Se establece como condición de ejecución de tipo medioambiental, la presentación de toda la información y documentación en formato electrónico con incorporación de la firma, en su caso en ese mismo formato, durante toda la fase de ejecución de contrato.</i></u>
Mitigación del cambio climático:	Entendido como “ <i>el proceso de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de los 2 °C y de continuar los esfuerzos para limitarlo a 1,5 °C respecto de los niveles preindustriales, con arreglo a lo dispuesto en el Acuerdo de París</i> ”. Persigue reducir las emisiones netas a la atmósfera de gases de efecto invernadero.	<u><i>Certificado de Registro de Huella de Carbono de la empresa licitadora en relación con la actividad de Suministro, instalación y mantenimiento de parques infantiles y mobiliario urbano.</i></u>
Prevención y control de la contaminación:	Entendida como los procesos, prácticas, materiales y fuentes de energía que eviten o reduzcan al mínimo la creación de contaminantes y residuos en la fuente, en lugar de tener que recurrir a otras medidas de control. (Autorizaciones ambientales).	<u><i>El adjudicatario vendrá obligado a responsabilizarse de realizar una recogida selectiva de los residuos generados durante la ejecución del contrato. Asimismo deberá retirar los embalajes y envases vacíos, para depositarlos en los contenedores correspondientes o, en su caso, en el punto limpio u otro sistema de gestión de residuos autorizado.</i></u>
Protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas:	Entendida como las medidas para garantizar el buen funcionamiento y el equilibrio de los ecosistemas (“ <i>un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional</i> ”).	<u><i>Toda la madera que se emplee será procedente de recursos del bosque certificadas a través de un sello FSC (Forest Stewardship Council o Consejo de Administración Forestal en español) o equivalente.</i></u>

“Segunda categoría”	Significado	Ejemplos
Transición hacia una economía circular:	Entendida como las “medidas para alcanzar un sistema económico en el que el valor de los productos, materiales y demás recursos de la economía dura el mayor tiempo posible, potenciando su uso eficiente en la producción y el consumo, reduciendo de este modo el impacto medioambiental de su uso, y reduciendo al mínimo los residuos y la liberación de sustancias peligrosas en todas las fases del ciclo de vida, en su caso mediante la aplicación de la jerarquía de residuos”. Implica compartir, alquilar, reutilizar, reparar, renovar y reciclar materiales y productos existentes todas las veces que sea posible para crear un valor añadido.	El suministro de bienes ha de realizarse en recipientes y envases reutilizables, incluyendo su recogida y reciclaje.

Fuente: elaboración propia OIReScon

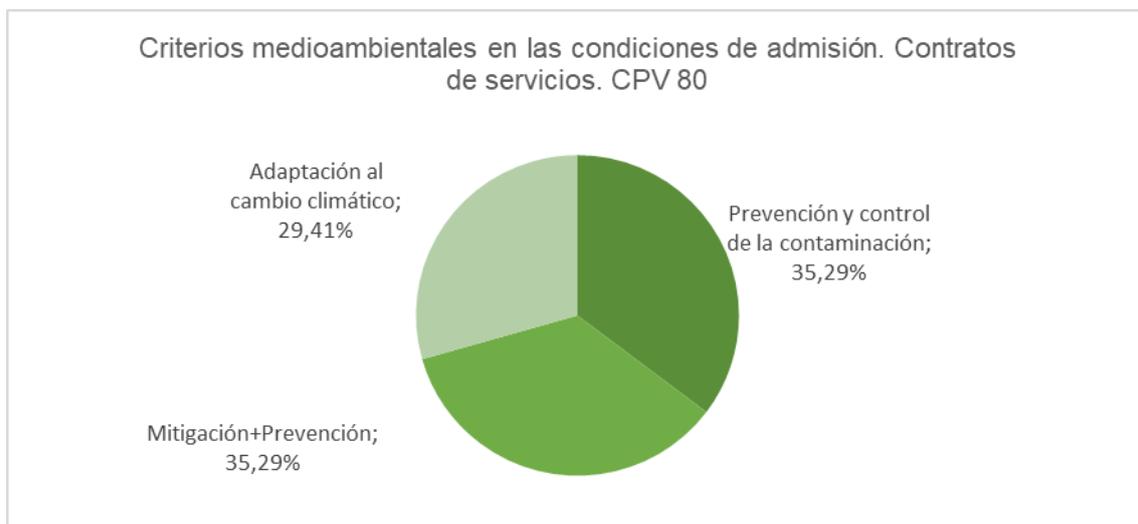
De acuerdo con esta clasificación, el resultado de la actuación de análisis de los criterios medioambientales es el siguiente:

1. El uso de los criterios medioambientales en los contratos de servicios (CPV 80).
 - A. Criterios medioambientales en las condiciones de admisión de los contratos de servicios (CPV 80).

En los contratos de servicios supervisados, el número de estos que incluyeron criterios medioambientales fueron 17 cuya desagregación en criterios de “segundo nivel” es el siguiente:

Criterios medioambientales	Nº de contratos
Prevención y control de la contaminación	6
Mitigación+Prevención	6
Adaptación al cambio climático	5
Total	17

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

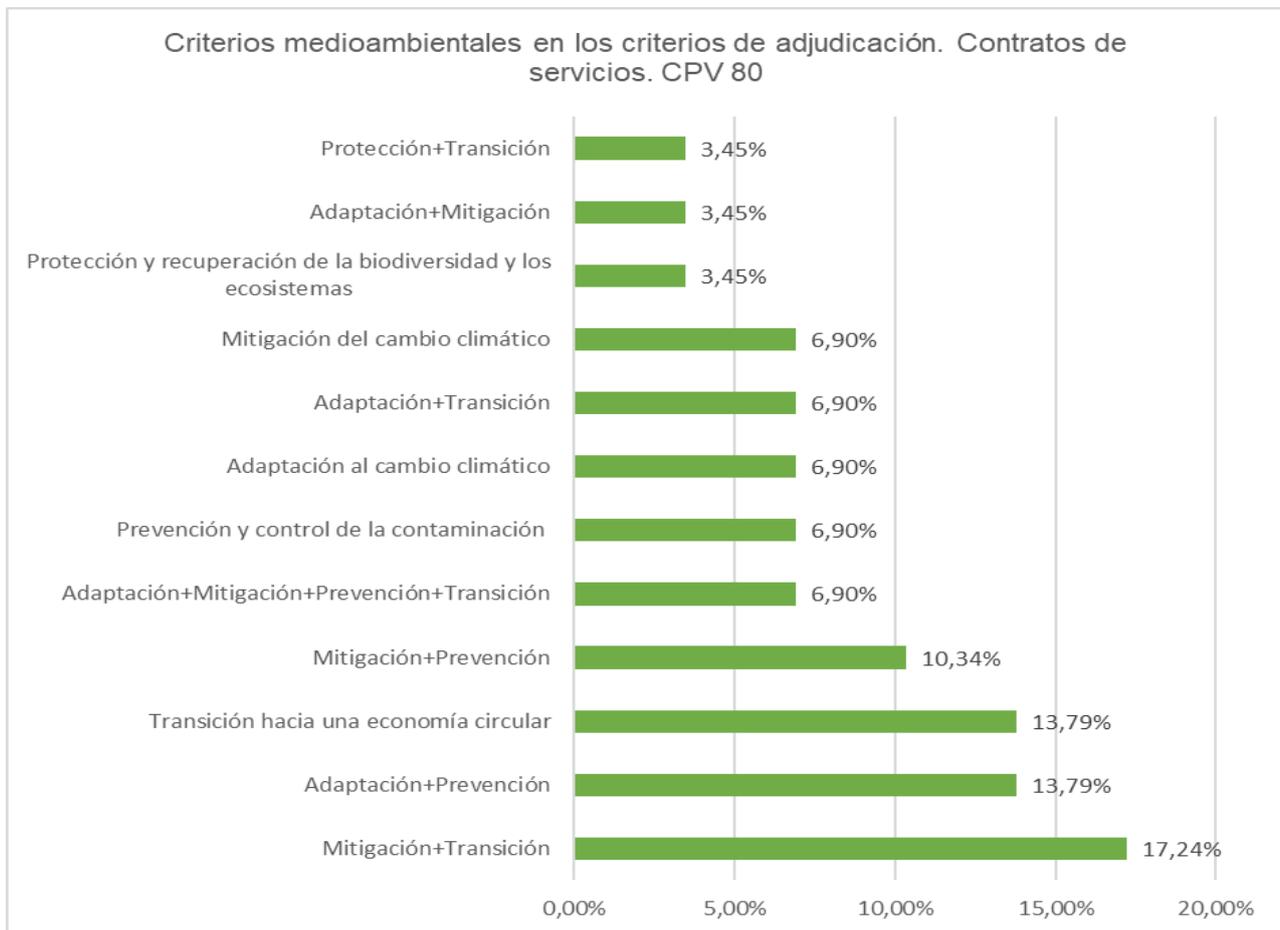
Como puede observarse existe un cierto equilibrio entre los tres criterios medioambientales utilizados, destacando ligeramente el relativo a la “prevención y control de la contaminación”, que supone un 35,29% de los criterios utilizados con carácter exclusivo y alcanzando el 70,58% de manera combinada con el criterio de “mitigación del cambio climático”.

B. Criterios medioambientales en los criterios de adjudicación de los contratos de servicios (CPV 80).

De acuerdo con el análisis efectuado, se han detectado criterios medioambientales en 29 contratos de servicios, tanto de forma exclusiva como de forma combinada con otro tipo de criterio social o de innovación. El desglose identificado en “segundo nivel” de los criterios medioambientales en los criterios de adjudicación es el siguiente:

Criterio medioambiental	Nº de contrato
Mitigación+Transición	5
Transición hacia una economía circular	4
Adaptación+Prevención	4
Mitigación+Prevención	3
Adaptación+Mitigación+Prevención+Transición	2
Prevención y control de la contaminación	2
Adaptación al cambio climático	2
Adaptación+Transición	2
Mitigación del cambio climático	2
Adaptación+Mitigación	1
Protección+Transición	1
Protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas	1
Total	29

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

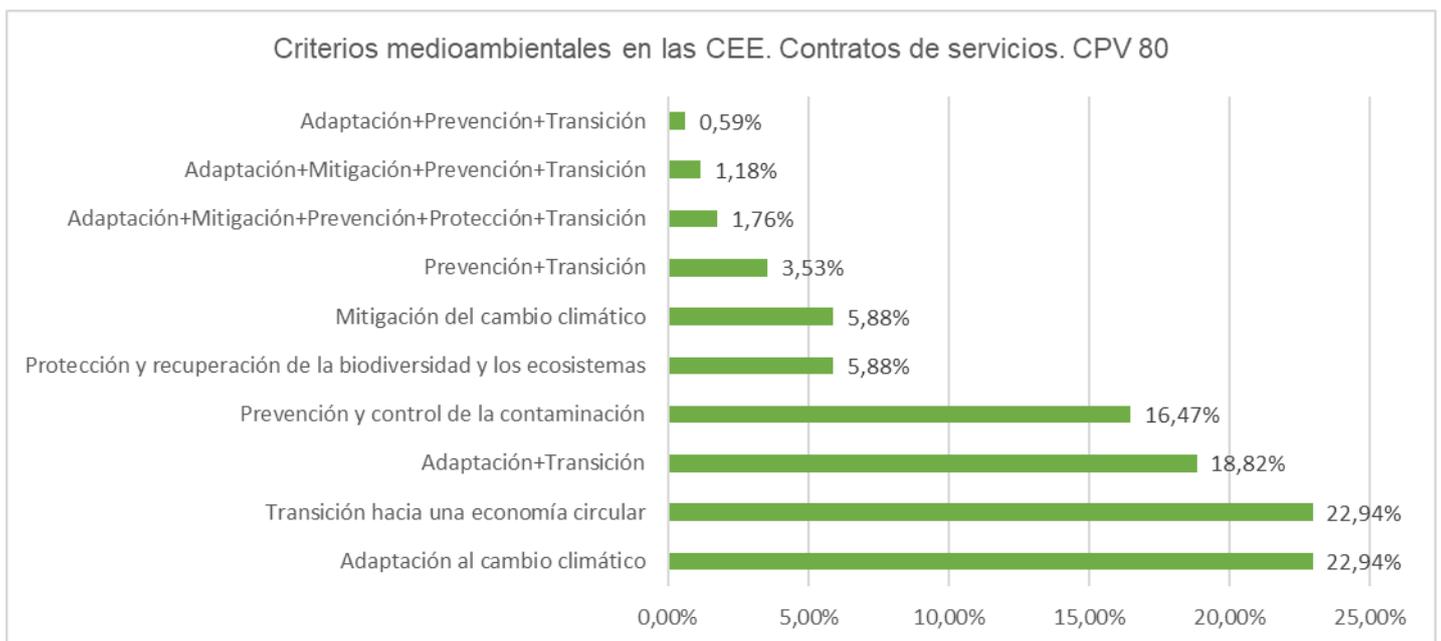
Tal y como puede verse en los datos resultantes, el criterio que, de forma exclusiva, tiene un mayor peso es “transición hacia una economía circular” con un 13,79%. Este mismo criterio en combinación con el criterio “mitigación del cambio climático” es la fórmula que más peso en términos absolutos con un 17,24% de los contratos supervisados.

C. Criterios medioambientales en las CEE de los contratos de servicios (CPV 80).

En los contratos de servicios analizados se han identificado CEE de carácter medioambiental en 170 contratos. El desglose en “segundo nivel” de estos criterios medioambientales es el siguiente:

Criterio medioambiental	Nº de contrato
Adaptación al cambio climático	39
Transición hacia una economía circular	39
Adaptación+Transición	32
Prevención y control de la contaminación	28
Protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas	10
Mitigación del cambio climático	10
Prevención+Transición	6
Adaptación+Mitigación+Prevención+Protección+Transición	3
Adaptación+Mitigación+Prevención+Transición	2
Adaptación+Prevención+Transición	1
Total	170

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tal y como puede verse, los criterios que, de forma exclusiva, se utilizan en más ocasiones como CEE son los relativos a la “adaptación al cambio climático” y a la “transición hacia una economía circular”, ambos con un 22,94% de peso respecto al total de contratos supervisados. Estos dos criterios de forma combinada, alcanzan el 18,82%, por lo que entre los dos criterios de forma exclusiva o combinada son utilizados en el 64,70% de los contratos.

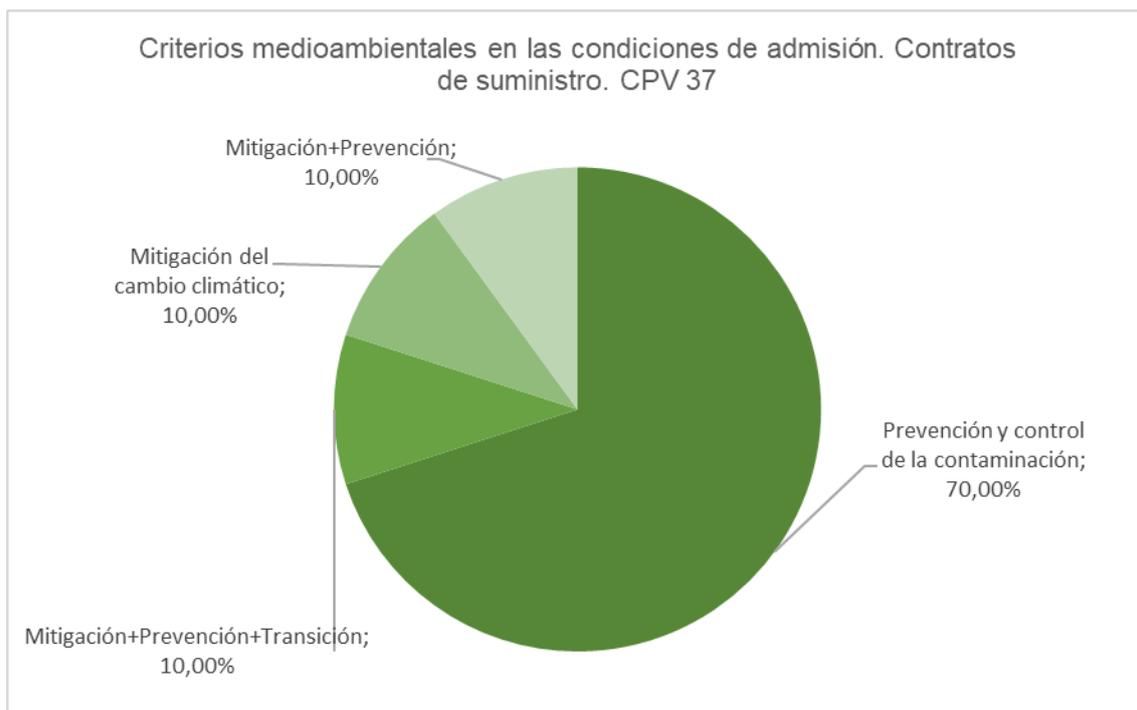
2. El uso de los criterios medioambientales en los contratos de suministro (CPV 37).

A. Criterios medioambientales en las condiciones de admisión de los contratos de suministros (CPV 37).

En los contratos de suministros se han detectado 10 contratos con criterios medioambientales cuya desagregación en un “segundo nivel” es la siguiente:

Criterio medioambiental	Nº de contratos
Prevención y control de la contaminación	7
Mitigación+Prevención+Transición	1
Mitigación del cambio climático	1
Mitigación+Prevención	1
Total	10

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

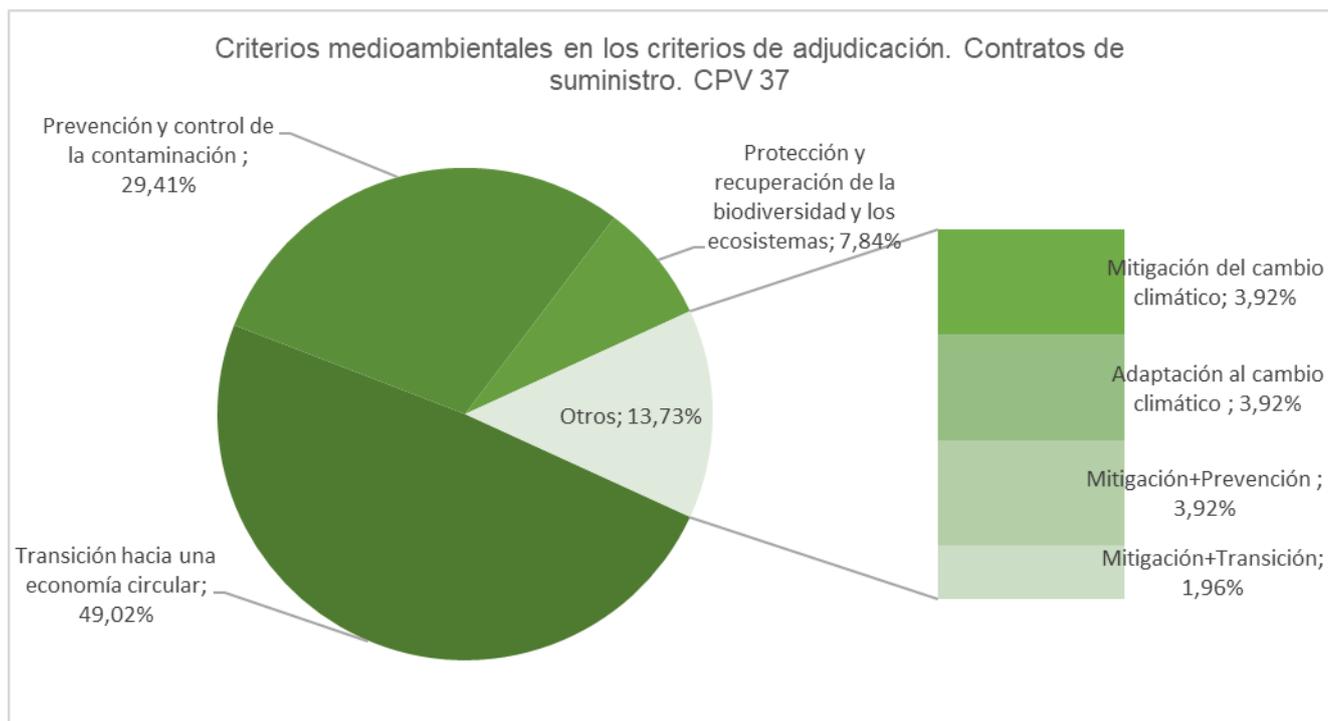
De acuerdo con los datos, el criterio relativo a la “Prevención y control de la contaminación” es visiblemente más utilizado (70% de forma exclusiva en los contratos supervisados alcanzando el 90% teniendo en cuenta su uso de forma combinada con otro criterio medioambiental).

B. Criterios medioambientales en los criterios de adjudicación en los contratos de suministro (CPV 37).

En los contratos de suministro supervisados, se han identificado criterios medioambientales en 51 de ellos. El resultado de desagregar los criterios medioambientales detectados en un “segundo nivel” es el siguiente:

Criterio medioambiental	Nº de contrato
Transición hacia una economía circular	25
Prevención y control de la contaminación	15
Protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas	4
Mitigación del cambio climático	2
Adaptación al cambio climático	2
Mitigación+Prevención	2
Mitigación+Transición	1
Total	51

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

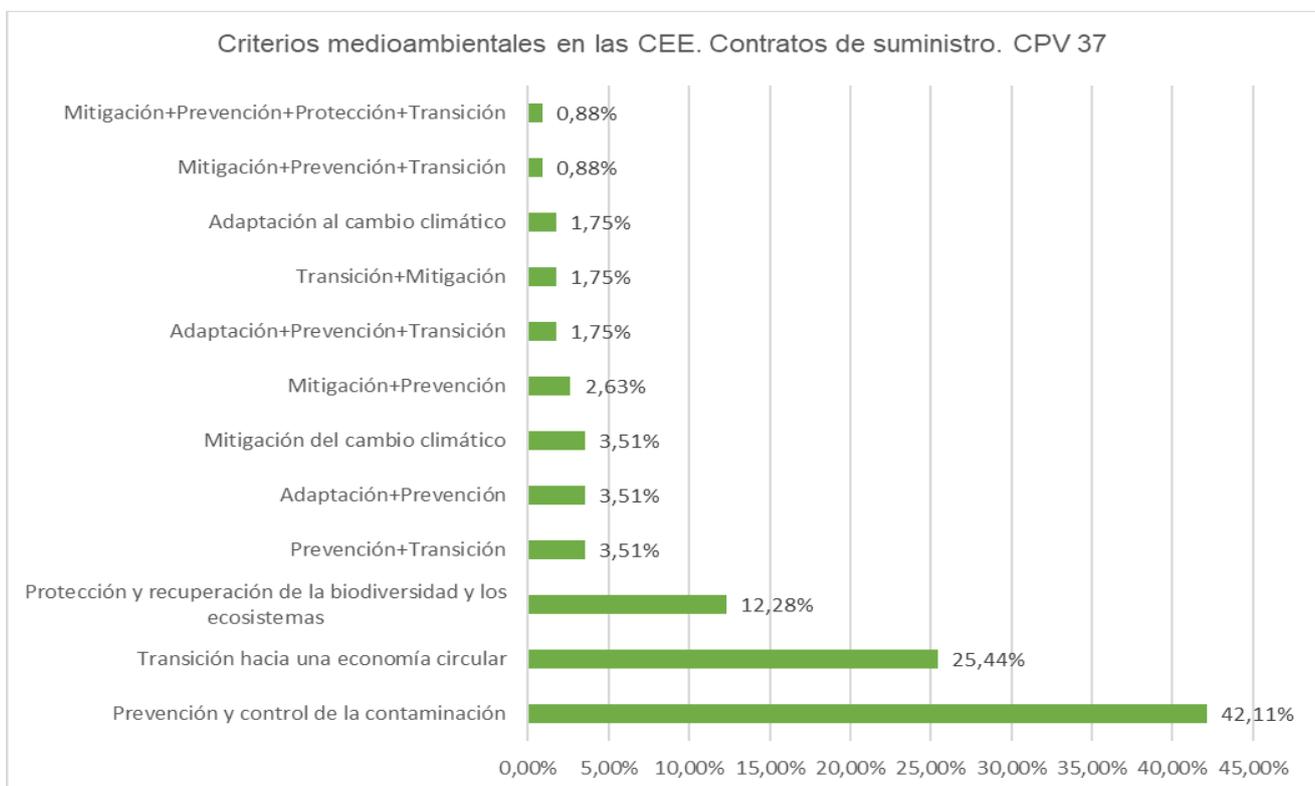
De acuerdo con los datos resultantes del análisis, “transición hacia una economía circular” es el criterio que, de forma exclusiva, tiene un mayor uso en los criterios de adjudicación de los contratos de suministro supervisados, alcanzando un 49,02% de los contratos. En segundo lugar, cabe citar el criterio “prevención y control de la contaminación” con presencia en un 29,41% de los contratos.

C. Criterios medioambientales como CEE en los contratos de suministro (CPV 37).

En lo que respecta a las CEE, en los contratos de suministro analizados, se han detectado criterios medioambientales en 114 de ellos. El desglose en “segundo nivel” de aquellos es el siguiente:

Criterio medioambiental	Nº de contrato
Prevención y control de la contaminación	48
Transición hacia una economía circular	29
Protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas	14
Adaptación+Prevención	4
Mitigación del cambio climático	4
Prevención+Transición	4
Mitigación+Prevención	3
Adaptación+Prevención+Transición	2
Adaptación al cambio climático	2
Transición+Mitigación	2
Mitigación+Prevención+Protección+Transición	1
Mitigación+Prevención+Transición	1
Total	114

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tal y como se observa, el criterio que, de forma exclusiva, ha sido más utilizado como CEE en los contratos de suministro supervisados es “prevención y control de la contaminación” con un 42,11%. Le siguen los criterios relativos a la “transición hacia una economía circular” presentes en un 25,44% de los contratos.

VI. Los criterios sociales. Categorías o subcategorías específicas (“segundas categorías”).

Siguiendo con la tónica del anterior IES y el apartado precedente, con la finalidad de facilitar al órgano de contratación el uso de los criterios estratégicos de carácter social, se ha realizado una categorización o desglose de “segundo nivel”⁹⁵. En este ejercicio se ha partido de las categorías o sub criterios ya identificados en el anterior IES y que se recuerdan en la siguiente tabla, en la que se incluyen nuevos ejemplos identificados en los contratos objeto de análisis en este informe:

⁹⁵ En este caso se ha realizado una clasificación de elaboración propia teniendo como base la ya creada en el anterior IES.

“Segunda categoría”	Definición	Ejemplos
Accesibilidad	Criterios en favor de posibilitar y/o facilitar el alcance a todas las personas.	<u>Se tendrá en cuenta que tanto el diseño del área como el de los juegos tengan una buena accesibilidad, mediante la eliminación de barreras arquitectónicas y el diseño de elementos de integración.</u>
Acción Social ⁹⁶	Aspectos en favor de las necesidades sociales de los trabajadores.	
Acoso	Medidas de prevención contra el acoso.	<u>Calidad de protocolos propuestos: para actuaciones en accidentes, prevención de acoso escolar y otros que se consideren para el desarrollo del servicio. Se valorará hasta 5 puntos.</u>
Campañas de comunicación	Actuaciones para dar a conocer o sensibilizar respecto a determinadas cuestiones.	<u>Criterio: Alcance de los servicios de comunicación, difusión y captación.</u>
Campaña implantación servicio ⁹⁷	Actuaciones para dar a conocer el servicio que va a ser puesto en marcha.	
CEEm o EIS	Contratos reservados CEEem o EIS como condición de admisión.	
Conciliación	Criterios que incluyen medidas para fomentar la compatibilización del trabajo y de la vida personal y familiar.	<u>La empresa contratista aplicará medidas de conciliación de la vida laboral y familiar de las personas empleadas para la ejecución de la obra contratada.</u>
Condiciones laborales	Acciones dirigidas a contrataciones de calidad y fomento de mejora de las condiciones de los trabajadores.	<u>Durante la ejecución del contrato, la adjudicataria deberá cumplir con al menos una de las siguientes condiciones: o Que el gestor/a adscrito como interlocutor/a en el contrato tenga contrato indefinido (...)</u>
Diversidad funcional	Atención a la diversidad de las personas con capacidades o funcionalidades diversas (si engloba a más colectivos se identifica como: "Inserción colectivos desfavorecidos").	<u>Cursos de formación en materia de Atención a la diversidad educativa del alumnado (por cada 5 horas de Formación: 0,2 puntos)</u>
Ética	Procedimientos y buenas prácticas para identificar, prevenir, controlar y reaccionar frente a posibles conductas contrarias al correcto comportamiento a seguir. Códigos éticos. Compliance. Relacionados con la integridad del comportamiento o conducta en el ámbito de la contratación pública.	<u>Denunciar las situaciones irregulares que se puedan presentar en los procesos de contratación pública o durante la ejecución de los contratos.</u>

⁹⁶ En este IES no se ha identificado ninguna de esta categoría. No obstante, se mantiene para futuros análisis.

⁹⁷ En este IES no se ha identificado ninguna de esta categoría. No obstante, se mantiene para futuros análisis.

“Segunda categoría”	Definición	Ejemplos
Formación	Actuaciones orientadas a la formación de los trabajadores en distintos ámbitos.	<u>Favorecer la formación en el lugar de trabajo; para lo que será necesario que cada uno de los trabajadores relacionados directamente con el objeto del contrato, realice un curso básico sobre el desempeño de las funciones directamente relacionadas con las actividades del contrato, con una duración mínima de 8 horas.</u>
Igualdad	Medidas orientadas a fomentar un tratamiento igualitario de los diferentes colectivos.	<u>En toda la documentación, publicidad, imagen o materiales que deban aportar los licitadores o que sean necesarios para la ejecución del contrato deberá hacerse un uso no sexista del lenguaje, evitar cualquier imagen discriminatoria de las mujeres o estereotipos sexistas, y fomentar con valores de igualdad la presencia equilibrada, (...).</u>
Inserción colectivos desfavorecidos	Impulso de las contrataciones de determinados colectivos con dificultades de inserción laboral (mayores de determina edad, personas con capacidades diferentes, mujeres en sectores menos representadas, desempleados de larga duración...).	<u>Las empresas licitadoras deberán cubrir las bajas por Incapacidad Temporal del personal trabajador que se produzcan, mediante la contratación de personal inscrito como demandante de empleo en las Oficinas de Desempleo menores de 29 años, con el objetivo de combatir el paro juvenil.</u>
(LGTBIQA+)	Actuaciones orientadas a la igualdad del colectivo.	<u>Garantizar la paridad salarial entre las mujeres, hombres y otros trabajadores de identidad o condición sexual o expresión de género diferente, según lo previsto en el Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres.</u>
Perspectiva de género	Acciones dirigidas al cambio que permitan avanzar en la igualdad de género.	<u>Plan de igualdad de género.</u>
Prevención de Riesgos Laborales (PRL)	Medidas dirigidas a la protección laboral de los trabajadores.	<u>El empresario debe garantizar que cada trabajador reciba formación teórica y práctica, suficiente y adecuada en materia preventiva, de forma continua y garantizar la seguridad y protección de la salud en el lugar de trabajo.</u>
Responsabilidad Social	Impulso de compromisos dirigidos a la mejora social por parte de las empresas.	<u>Certificado SA 8000 Gestión Responsabilidad Social.</u>
Subcontratación	Aspectos y obligaciones previstas en relación con la forma en que puede llevarse a cabo la subcontratación.	<u>La obligación del contratista de remitir información a los efectos de la comprobación del cumplimiento de los pagos a los subcontratistas o suministradores en los términos establecidos en el artículo 217.1 de la LCSP será una condición especial de ejecución, pudiendo su incumplimiento podrá o dará lugar a la imposición de una penalidad en los términos indicados en el apartado 15 del cuadro.</u>

“Segunda categoría”	Definición	Ejemplos
Subcontratación con CEEem o EIS	Fomento de la subcontratación de CEEem o EIS.	<u>En el caso de subcontratación, propuesta de realizarla con empresas de economía social (Cooperativas, empresas de inserción y Centros Especiales de Empleo), autónomos y/o pymes.</u>
Tercer Sector	Actuaciones dirigidas a fomentar la actividad de las entidades que no tienen ánimo de lucro y cuya finalidad está orientada a la inclusión social.	<u>La entidad adjudicataria estará obligada, siendo condición de especial ejecución, a que en los desayunos que se ofrezcan a los niños/as se incluya, al menos, un producto de comercio justo de ente los siguientes: (...).</u>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

1. El uso de los criterios sociales en los contratos de servicios (CPV 80).

A. Los criterios sociales como condiciones de admisión en los contratos de servicios.

En relación con las condiciones de admisión, no se han identificado criterios sociales en los contratos de servicios del CPV 80, aspecto ciertamente sorprendente dado el objeto de este tipo de contratos.

De acuerdo con el análisis de esta Oficina, no se han identificado criterios sociales en las condiciones de admisión de los contratos de servicios de formación y enseñanza licitados en el 2022

B. Los criterios sociales como criterios de adjudicación.

En lo que respecta a los criterios de carácter social como criterios de adjudicación en los contratos de servicios, se han identificado en 268 de estos. El desglose en “segundo nivel” de estos criterios sociales se muestra en la siguiente tabla.

Criterio social	Nº de contrato	%
Formación	142	52,99%
Perspectiva de género	26	9,70%
Inserción colectivos desfavorecidos	15	5,60%
Conciliación+Perspectiva de género	14	5,22%
Condiciones laborales	11	4,10%
Conciliación	6	2,24%
Accesibilidad	6	2,24%
Formación+Igualdad+Perspectiva de género	5	1,87%
Ética+Igualdad+LGTBIQA+	4	1,49%
Formación+PRL	3	1,12%
Conciliación+Igualdad+Inserción colectivos desfavorecidos+Perspectiva de género	3	1,12%
Condiciones laborales+Igualdad+Formación	3	1,12%
Formación+Inserción colectivos desfavorecidos+PRL	3	1,12%
Campañas de comunicación	2	0,75%
Acoso+Condiciones laborales	2	0,75%
Accesibilidad+Campañas de comunicación+Formación	2	0,75%
PRL	2	0,75%
Igualdad+Perspectiva de género	2	0,75%
Diversidad funcional+Igualdad	2	0,75%
Perspectiva de género+Responsabilidad Social	2	0,75%
Perspectiva de género+PRL+Responsabilidad Social	2	0,75%
Accesibilidad+Formación	1	0,37%
Igualdad+Perspectiva de género+Ética	1	0,37%
Conciliación+Condiciones laborales+Formación+Perspectiva de género+PRL	1	0,37%
Campañas de comunicación+Condiciones laborales	1	0,37%
Accesibilidad+Conciliación+Formación+Perspectiva de género	1	0,37%
Condiciones laborales+Ética+Inserción colectivos desfavorecidos+Perspectiva de género	1	0,37%
Formación+Tercer sector	1	0,37%
Diversidad funcional+Igualdad+Perspectiva de género	1	0,37%
Campañas de comunicación+Formación+Subcontratación (micro Pymes)	1	0,37%
Ética	1	0,37%
Condiciones laborales+Otros	1	0,37%
Total	268	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como pueden verse, las cuestiones relacionadas con la “Formación” tienen un peso más que significativo como criterios de adjudicación dentro del ámbito social, alcanzando al 52,99% de los pliegos que incorporan aspectos sociales en este sentido de forma exclusiva. Le siguen las relacionadas con “perspectiva de género”, que se incluyen en el 9,70% de los contratos de forma exclusiva.

C. Los criterios sociales como CEE.

En los contratos de servicios se han identificado CEE de carácter social (criterios sociales) en 604 contratos. El desglose de estos criterios sociales en “segundo nivel” se muestra en la tabla siguientes:

Criterios sociales	Nº de contratos	%
Perspectiva de género	126	20,86%
Igualdad	54	8,94%
Conciliación+Condiciones laborales	46	7,62%
Inserción colectivos desfavorecidos	41	6,79%
Formación	38	6,29%
Condiciones laborales	30	4,97%
Conciliación	29	4,80%
Acoso	24	3,97%
Perspectiva de género+PRL+Subcontratación	22	3,64%
Diversidad funcional+Formación	14	2,32%
Perspectiva de género+Subcontratación	12	1,99%
Conciliación+Perspectiva de género	12	1,99%
Condiciones laborales+Perspectiva de género	11	1,82%
Condiciones Laborales+Igualdad+Acoso	11	1,82%
Conciliación+Diversidad funcional+Formación	10	1,66%
Condiciones laborales+Inserción colectivos desfavorecidos+Perspectiva de género	9	1,49%
Condiciones laborales+Igualdad+Inserción colectivos desfavorecidos+LGTBIQA++Perspectiva de género	8	1,32%
Igualdad+Perspectiva de género	8	1,32%
PRL	8	1,32%
CEEm o EIS	7	1,16%
Acoso+Conciliación+Igualdad+Perspectiva de género	5	0,83%
Acoso + Conciliación+Perspectiva de género	5	0,83%
Acoso+Conciliación+Condiciones laborales+Formación+Ética+Inserción colectivos desfavorecidos+Perspectiva de género+Subcontratación con CEEEm o EIS	4	0,66%
Condiciones laborales+Igualdad+Perspectiva de género	4	0,66%
Formación+Perspectiva de género	4	0,66%
Condiciones laborales+Perspectiva de género+PRL	3	0,50%
Subcontratación	3	0,50%
Acoso+Conciliación+Condiciones laborales+Perspectiva de género	3	0,50%
Conciliación+Condiciones laborales+Inserción colectivos desfavorecidos+Perspectiva de género	3	0,50%
Accesibilidad	3	0,50%
Condiciones laborales+Igualdad+Formación	3	0,50%
Acoso+Conciliación+Condiciones laborales+Formación+Inserción colectivos desfavorecidos+Perspectiva de género	3	0,50%
Conciliación+Formación+Igualdad	2	0,33%

Criterios sociales	Nº de contratos	%
Condiciones laborales+Igualdad	2	0,33%
Conciliación+Inserción colectivos desfavorecidos+Perspectiva de género+Subcontratación	2	0,33%
Conciliación+Inserción colectivos desfavorecidos+Subcontratación	2	0,33%
Inserción colectivos desfavorecidos+Perspectiva de género	2	0,33%
Ética	2	0,33%
Ética+Inserción colectivos desfavorecidos+Perspectiva de género	2	0,33%
Acoso+Conciliación+Perspectiva de género	1	0,17%
Conciliación+Diversidad funcional+Igualdad	1	0,17%
Acoso+Perspectiva de género	1	0,17%
Condiciones laborales+Inserción colectivos desfavorecidos	1	0,17%
Diversidad funcional+Perspectiva de género	1	0,17%
Perspectiva de género+PRL	1	0,17%
Diversidad funcional	1	0,17%
Acoso+ Igualdad+Inserción colectivos desfavorecidos+Perspectiva de género	1	0,17%
Condiciones laborales+Ético+Inserción colectivos desfavorecidos+LGTBIQA++Perspectiva de género	1	0,17%
Perspectiva de género+Tercer sector	1	0,17%
Campañas de comunicación+Perspectiva de género	1	0,17%
Responsabilidad Social	1	0,17%
Conciliación+Condiciones laborales+Formación+Inserción colectivos desfavorecidos+Perspectiva de género+PRL	1	0,17%
Accesibilidad+Ética	1	0,17%
Condiciones laborales+Formación	1	0,17%
Conciliación+Igualdad+Perspectiva de género	1	0,17%
Formación+Igualdad+Inserción colectivos desfavorecidos	1	0,17%
Condiciones laborales+Igualdad+Inserción colectivos desfavorecidos+Perspectiva de género+Subcontratación	1	0,17%
Condiciones laborales+Formación+Inserción colectivos desfavorecidos+Subcontratación	1	0,17%
Formación+Subcontratación	1	0,17%
No supera el mínimo legal	7	1,16%
Total	604	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

La categoría que de forma exclusiva es más utilizada como CEE es la relativa a “perspectiva de género” (20,86%) seguida del criterio relativo a la “igualdad” (el 8,94% de los pliegos las incluyen).

2. El uso de los criterios sociales en los contratos de suministro (CPV 37).

A. Los criterios sociales como condiciones de admisión en los contratos de suministro.

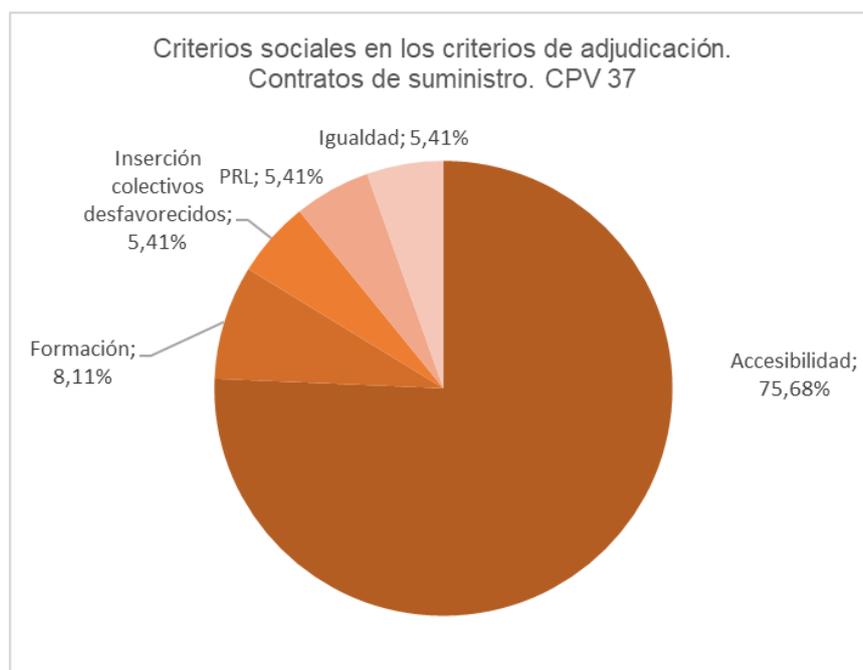
En relación con los contratos de suministro, tan solo se ha identificado un contrato con criterios sociales como condiciones de admisión. Este criterio social se refería a “PRL”.

B. Los criterios sociales como criterios de adjudicación en los contratos de suministro.

En cuanto al uso de criterios sociales como criterios de adjudicación en los contratos de suministro del CPV 37, se han identificado 37 contratos cuyos pliegos recogen criterios de esta naturaleza. El desglose en “segundo nivel” de estos criterios sociales es el siguiente:

Criterios sociales	Nº de contrato
Accesibilidad	28
Formación	3
Inserción colectivos desfavorecidos	2
PRL	2
Igualdad	2
Total	37

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

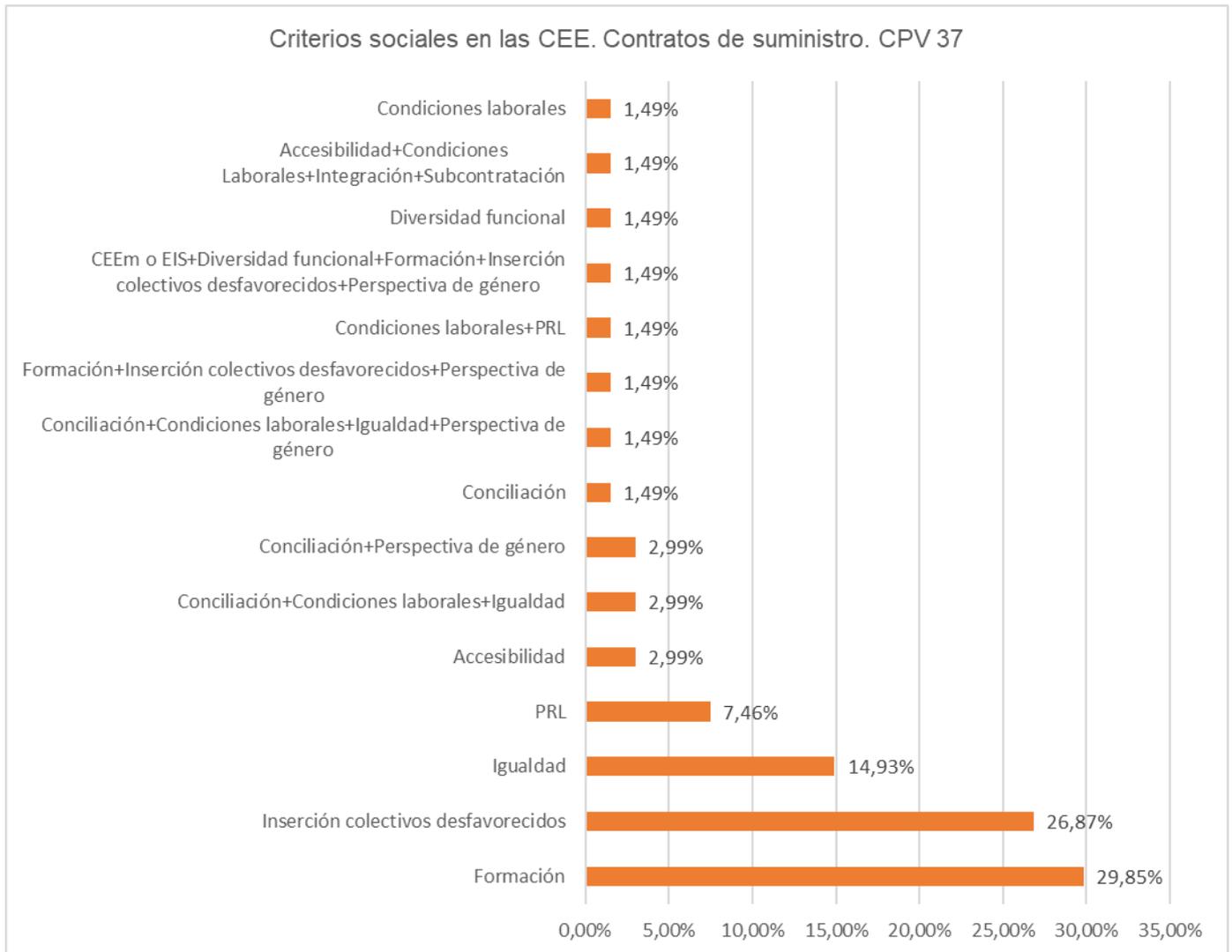
Como elemento a destacar, en este apartado no se han identificado criterios de forma combinada, sino que aquellos que han sido detectados, han sido utilizados de forma exclusiva. Destaca de forma clara y contundente el uso de los criterios relativos a la “accesibilidad” con el 75,68%.

C. Los criterios sociales como CEE en los contratos de suministro.

En lo que se refiere al uso de los criterios sociales como CEE en los contratos de suministro, se ha identificado este tipo de criterios en 67 contratos. El desglose en “segundo nivel” del uso de estos criterios sociales es el siguiente:

Criterios sociales	Nº de contrato
Formación	20
Inserción colectivos desfavorecidos	18
Igualdad	10
PRL	5
Accesibilidad	2
Conciliación+Condiciones laborales+Igualdad	2
Conciliación+Perspectiva de género	2
Conciliación	1
Conciliación+Condiciones laborales+Igualdad+Perspectiva de género	1
Formación+Inserción colectivos desfavorecidos+Perspectiva de género	1
Condiciones laborales+PRL	1
CEEm o EIS+Diversidad funcional+Formación+Inserción colectivos desfavorecidos+Perspectiva de género	1
Diversidad funcional	1
Accesibilidad+Condiciones Laborales+Integración+Subcontratación	1
Condiciones laborales	1
Total	67

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Son los criterios relativos a la “formación” (29,85%) y la “inserción de colectivos desfavorecidos” (26,87%) los que cuentan con mayor presencia, y ello sin contar su uso de forma combinada con otros criterios.

VII. Los criterios relativos a la innovación. Categorías o subcategorías específicas.

Por último, se ha realizado un análisis del uso de los criterios de carácter innovador en las licitaciones objeto de supervisión.

La clasificación que se ha realizado en esta actuación se ha basado en la existente en PLACSP respecto a este tipo de criterios de acuerdo con el citado documento “*Adaptación del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1780 en la PLACSP – Gestión de nuevos Datos estructurados – Guía Portal Web*”, de 16 de junio de 2023”. Dicha clasificación es la siguiente:

- Si los suministros o los servicios contratados implican la innovación de procesos.
- Si los suministros o los servicios contratados implican la innovación de productos.
- Si los suministros o servicios contratados incluyen actividades de investigación y desarrollo.
- Si los suministros o servicios contratados son nuevos para la organización.
- Otros, en los casos en los que, siendo un criterio relativo a la innovación, no pueda clasificarse en ninguna de las categorías antedichas.

Se incluyen en la tabla siguiente, algunos ejemplos de criterios relativos a la innovación:

“Segunda categoría”	Significado	Ejemplos
Innovación de procesos:	Si los suministros o los servicios contratados implican la innovación de procesos.	<u><i>Declaración de la empresa licitante de que la empresa productora y suministradora del césped artificial cumple con los requisitos y obligaciones impuestos por la normativa vigente, Reglamento (CE) nº 1907/2006, REACH (Registro, Evaluación, Autorización y Restricción de Sustancias y Mezclas Químicas) cumplimiento para la fabricación, comercialización y utilización de sustancias químicas en la Unión Europea.</i></u>
Innovación de productos:	Si los suministros o los servicios contratados implican la innovación de productos.	<u><i>Se valorará que sean juegos a medida por encima de prefabricados. Se valorará que la propuesta sea un juego singular y de grandes dimensiones por encima de la propuesta de muchos juegos de tamaño medio y pequeño. Se valorará que el juego sea temático y tenga relación con el municipio...</i></u>
Actividades de investigación y desarrollo:	Si los suministros o servicios contratados incluyen actividades de investigación y desarrollo.	----
Nuevos para la organización:	Si los suministros o servicios contratados son nuevos para la organización.	<u><i>Coherencia y carácter innovador de las actividades propuestas para informar, asesorar y empoderar a los usuarios de las Oficinas en sus diferentes líneas de trabajo (Citas, talleres, acciones, etc.).</i></u>

Fuente: elaboración propia OIReScon

1. El uso de los criterios de innovación en los contratos de servicios (CPV 80).

- A. Los criterios de innovación como condiciones de admisión en los contratos de servicios.

En relación con las condiciones de admisión, no se han identificado criterios relativos a la innovación en los contratos de servicios del CPV 80.

- B. Los criterios de innovación como criterios de adjudicación en los contratos de servicios.

Se han identificado 40 contratos cuyos pliegos incluyen criterios de carácter innovador como criterios de adjudicación. El desglose estos criterios en un “segundo nivel” es el siguiente:

Criterios relativos a la innovación	Nº de contrato
Innovación de procesos	28
Nuevos para la organización	12
Total	40

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tal y como puede verse, es mayoritario el criterio relativo a la “innovación de procesos”, con un 70% de los contratos que incluyen criterios de carácter innovador.

C. Los criterios de innovación como CEE.

En relación con los contratos de servicios, se han identificado 24 contratos cuyos pliegos incorporan criterios relativos a la innovación en sus CEE. En este supuesto, todos los criterios son relativos a la “innovación de procesos”.

2. El uso de los criterios de innovación en los contratos de suministro (CPV 37).

A. Los criterios de innovación como condiciones de admisión en los contratos de suministro.

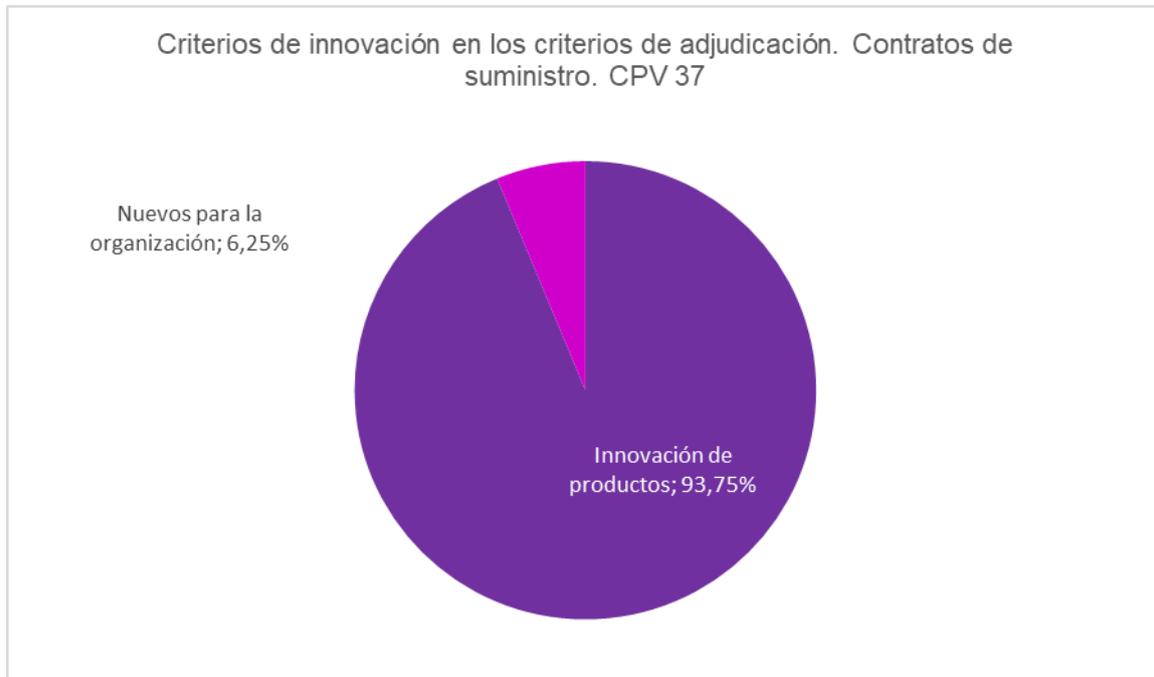
En los contratos de suministro, se ha identificado solo 1 contrato cuyo pliego incorpora criterios relativos a la innovación en sus condiciones de admisión. Nuevamente, los criterios son relativos a la “innovación de procesos”

B. Los criterios de innovación como criterios de adjudicación en los contratos de suministro.

Se han identificado 16 contratos cuyos pliegos incluyen criterios de carácter innovador como criterios de adjudicación. El desglose de estos criterios en un “segundo nivel” es el siguiente:

Criterios relativos a la innovación	Nº de contratos
Innovación de productos	15
Nuevos para la organización	1
Total	16

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

De manera coherente con el objeto y la prestación de este tipo de contratos de suministro, el criterio de carácter innovador más utilizado es “innovación de productos” con el 93,75% de los contratos cuyos pliegos recogen criterios de esta naturaleza (15 de 16 contratos).

C. Los criterios de innovación como CEE en los contratos de suministro.

En relación con las CEE, no se han identificado criterios relativos a la innovación en los contratos de suministro del CPV 37.

VIII. Conclusiones.

Habida cuenta de los datos expuestos a lo largo de este informe, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- En relación con la inclusión de **condiciones de admisión** de carácter social, medioambiental, de innovación u otro orden, en el 97,27% de los contratos de servicios analizados no se incluye ninguno de ellos, siendo el porcentaje del 93,75 % en el caso de los contratos de suministro objeto de estudio. Cuando se incorporan estos criterios en los CPV analizados, la tendencia es a incluir aspectos medioambientales en los ámbitos estatal, autonómico y local.
- En cuanto a lo que a **criterios de adjudicación** se refiere, dicho porcentaje de ausencia de uso es de un 71,13% en los contratos de servicios y un 67,86%, en los de suministro.

En los contratos de servicios, la mayoría de expedientes que incluyen criterios estratégicos incorporan aspectos sociales, preferentemente de manera exclusiva, como criterios de adjudicación en los CPV objeto de análisis.

En el caso de los contratos de suministro, no se incluyen criterios estratégicos en el ámbito estatal, salvo en un caso que incorpora un criterio relativo a la innovación. En el ámbito autonómico, predomina claramente el uso de criterios de carácter medioambiental siendo la situación mucho más diversa en el ámbito local, aunque es algo mayor la presencia de los aspectos medioambientales en exclusiva o de manera combinada con criterios sociales.

- En relación con la obligación derivada de la LCSP en materia de **inclusión de criterios de carácter social, medioambiental, de innovación u otro orden, como CEE**, se detecta un importante grado de incumplimiento del 24,04% en los contratos de servicios y del 12,05% en los de suministro.

En los contratos de servicios, los criterios más utilizados como CEE en todos los ámbitos son los sociales, fundamentalmente en los ámbitos estatal y local y, en un porcentaje inferior, en el ámbito autonómico.

En los contratos de suministro cabe señalar el escaso uso de estos criterios en el ámbito estatal, máxime teniendo en cuenta su obligatoriedad, sin mencionar los casos en que la formulación de estos criterios no supera el mínimo legal establecido. Por otro lado, los criterios más utilizados en el ámbito autonómico son los medioambientales, así como en el local, aunque con un porcentaje menor.

Todo ello siempre teniendo en cuenta el tipo de CPV seleccionado para la actuación de supervisión.

Estos resultados ponen de manifiesto la necesidad de que los órganos de contratación deben considerar la inclusión de los criterios estratégicos en sus

licitaciones, especialmente en relación con los criterios de admisión y de adjudicación.

Esta diferencia en el grado de aplicación en uno y otro caso, puede deberse, entre otros aspectos, a que la inclusión de aspectos sociales, medioambientales, de innovación u otro orden en los criterios de admisión y adjudicación tiene carácter potestativo, mientras que en el caso de las CEE es obligatorio, según el artículo 202 de la LCSP.

- Por otro lado, en relación con los criterios medioambientales y sociales, no puede concluirse que haya un predominio de uno u otro tipo de criterio o sub criterio, sino que, al parecer, estos varían en función del objeto del contrato y, sobre todo, de la fase de procedimental, ya sea las condiciones de admisión, los criterios de adjudicación o las CEE.

El análisis de estos criterios tiene más valor por el ejemplo y experiencia que genera que por el porcentaje de uso en cada tipo de contrato.

- Por último, sí cabe mencionar el escaso uso de los criterios de carácter innovador.

IX. Recomendaciones.

Teniendo en cuenta las conclusiones del apartado anterior, se realizan las siguientes recomendaciones:

- En primer lugar, debe insistirse en la importancia de publicar correctamente la información de los criterios (estratégicos o no) utilizados en las licitaciones. Cuanto más clara y precisa sea esta información, mejor seguimiento podrá hacerse de su uso, y ello permitiría no solo evaluar si estos criterios han sido útiles para el fin pretendido, sino que podrán servir de ejemplo en otras licitaciones.
- Por otro lado, cabe recordar que el gestor y/o el órgano de contratación tiene a su disposición herramientas en la LCSP, tales como **las consultas preliminares de mercado**, que le pueden ser de considerable ayuda a la hora de configurar la licitación y los criterios estratégicos. Así, las consultas preliminares de mercado, pueden aportar la información y conocimiento que a la Administración le falta en el momento de implementar la contratación estratégica.
- En relación con la finalidad de impulsar la utilización de los criterios estratégicos como condiciones de admisión, esta Oficina considera que una herramienta a disposición del gestor son las normas técnicas normalizadas y/o certificaciones, tales como las normas ISO, UNE o equivalentes. Entre ellas, también existen certificaciones relacionadas con la innovación, aspecto que no se ha incorporado como criterio estratégico en las condiciones de admisión y que podría ser de utilidad para alcanzar mayores niveles de calidad en las contrataciones.
- En lo que respecta a **los criterios de adjudicación** es precisa una mayor implicación de los poderes públicos, dada la literalidad del artículo 1.3 de la LCSP. En este sentido, parece oportuno 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. En esta misma línea, sería recomendable facilitarles el acceso a más recursos, tales como guías, catálogos y buenas prácticas.

Las distintas autoridades competentes de ámbito estatal, autonómico y local, 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 **CEE**, 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, de tal modo que se deje constancia en el transcurso de la ejecución del contrato y/o en el momento de su liquidación y recepción.

- En relación con la comprobación del cumplimiento de los criterios de carácter estratégico, se recomienda incluir su seguimiento y control entre las actuaciones a desarrollar por el responsable del contrato. De hecho, sería oportuna la reflexión de una modificación legal que incluyese tal extremo en el artículo 62 de la LCSP.

Cabe destacar como alternativa adicional y buena práctica, la opción de premiar a los contratistas que cumplen satisfactoriamente, y más allá del mínimo exigido, con sus compromisos, tal y como, por ejemplo, se aprecia en el PCAP del [contrato de limpieza viaria, recogida y transporte de residuos domésticos del término municipal de Zaragoza](#), donde mediante encuestas a los ciudadanos se establece el alcance de hitos que, de lograrse, conllevan una determinada retribución⁹⁸.

- Para finalizar, cabe señalar la dificultad e inseguridad jurídica que los gestores encuentran al incluir estos aspectos en el PCAP, motivada también en parte por la falta de homogeneidad en la interpretación de su correcta utilización y su vinculación con el objeto del contrato, en especial por los Tribunales administrativos competentes en la resolución del recurso especial en materia de contratación.

Es por ello que sería necesaria una actuación dirigida a homogeneizar los criterios y ayudar en la implementación real de la contratación estratégica con indicadores claros a poner en práctica. En tal sentido, se recuerda lo dispuesto en la DA 23^a de la LCSP, relativa a la coordinación entre los órganos de resolución de recursos especiales en materia de contratación, que acordarán las fórmulas de coordinación y colaboración más adecuadas para favorecer la coherencia de sus pronunciamientos y para la unificación de su doctrina en relación con las cuestiones que sean sometidas a su conocimiento.

Por otro lado, y aunque no ha sido objeto de análisis en este informe, se debe hacer una mención a la figura de las prohibiciones para contratar como consecuencia de la conculcación de la normativa en materia medioambiental o sociolaboral analizadas en el [Módulo VIII “la fase de licitación” del IAS 2023](#). A la vista del citado análisis, sería recomendable reflexionar acerca de su eficacia, ya que, debido al excesivo tiempo transcurrido entre la comisión del acto que da lugar a la prohibición y su aprobación y entrada en vigor, dista de ser efectiva.

En definitiva, tanto el establecimiento como la comprobación del cumplimiento de los criterios de carácter estratégico son uno de los aspectos más complejos que actualmente existen en el ámbito de la contratación pública.

Por un lado, en la fase de preparación de la licitación se debe encontrar el punto de equilibrio y proporcionalidad adecuado, de tal manera que las condiciones previstas vayan más allá del mínimo requerido por las normas sin llegar a ser considerados discriminatorios. Para ello se requiere de un conocimiento previo

⁹⁸ Páginas 107 y 108.

que permita configurar adecuadamente la licitación de forma coherente con el objeto del contrato.

Por otro lado, se requiere un control en la ejecución de los contratos que permita constatar su correcto cumplimiento.

Tercera Parte:

La pyme en las licitaciones
públicas

TERCERA PARTE: LA PYME EN LAS LICITACIONES PÚBLICAS.

I. Consideraciones previas: concepto de pyme y marco normativo.

El concepto de pyme queda recogido en el [Reglamento \(UE\) n °651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado \(Texto pertinente a efectos del EEE\)](#):

“1. La categoría de micro, pequeñas y medianas empresas («PYME») está compuesta por empresas que emplean a menos de 250 personas y que tienen un volumen de negocios anual no superior a 50 millones de euros, y/o un balance anual total no superiores a 43 millones de euros.

2. Dentro de la categoría de PYME, una pequeña empresa se define como una empresa que emplea a menos de 50 personas y cuyo volumen de negocios anual y/o su balance anual total no supera los 10 millones de euros.

3. Dentro de la categoría de PYME, una microempresa se define como una empresa que emplea a menos de diez personas y cuyo volumen de negocios anual y/o su balance anual total no supera los 2 millones de euros.”.

Concepto de PYME. Mediana, pequeña y micro empresa.



Fuente: elaboración propia OIReScon

En las directivas europeas se incluye como objetivo facilitar el acceso de las pymes en la contratación pública. Tal es así, que en el Considerando 78 de la Directiva 24/2014 se establece que “Debe adaptarse la contratación pública a las necesidades de las PYME. Es preciso alentar a los poderes adjudicadores a utilizar el código de mejores prácticas que se establece en el documento de

trabajo de los servicios de la Comisión, de 25 de junio de 2008, titulado «Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos», que ofrece orientaciones acerca de cómo aplicar el régimen de contratación pública de forma que se facilite la participación de las PYME.»

Clara está, por tanto, la intención de favorecer el acceso de las pymes a las licitaciones, extremo que se ha incorporado a nuestra LCSP como principio vertebrador de la misma, al recogerse en el artículo 1.3 que deberá facilitarse “(...) el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas (...)”.

Además de consagrarse como principio informador y vertebrador de toda la normativa de contratación pública, a lo largo de la LCSP se hacen menciones expresas que confirman su consolidación como objetivo transversal.

Regulación del acceso de la pyme a las licitaciones públicas en la LCSP

<p>Artículo 1.3 Objeto y finalidad</p> <ul style="list-style-type: none"> •“En toda la contratación pública (...) se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas (...)”.
<p>Artículo 28. Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación.</p> <ul style="list-style-type: none"> •Las entidades del sector público (...) promoverán la participación de la pequeña y mediana empresa (...).
<p>Artículo 87.4 Acreditación de la solvencia económica y financiera</p> <ul style="list-style-type: none"> •La solvencia deberá resultar proporcional al objeto contractual (...) no debiendo en ningún caso suponer un obstáculo a la participación de las pequeñas y medianas empresas.
<p>Artículo 111.5 Devolución y cancelación de las garantías definitivas</p> <ul style="list-style-type: none"> •Reducción de plazo de devolución de la garantía en el caso de la pyme.
<p>Artículo 328. JCCPE</p> <ul style="list-style-type: none"> •“Obligación de informar sobre el nivel de participación de las PYME en la contratación pública.”
<p>Artículo 334. ENCP</p> <ul style="list-style-type: none"> •Objetivo de la ENCP “Promover la participación de las PYME en el mercado de la contratación pública”
<p>Anexo III - Modelos de anuncios</p> <ul style="list-style-type: none"> •Informar del número de participantes con condición de PYME

Fuente: elaboración propia OIReScon

Por ello y con la finalidad de visibilizar el impacto de las actuaciones de los poderes públicos y de las actuales medidas en la consecución de dicho fin, la Oficina ha venido analizando en sus informes cómo afecta la configuración de las licitaciones a la participación y, en su caso, a la adjudicación a las pymes. Así, se incorporó un apartado específico sobre la figura de la pyme en el IAS 2022. No obstante, la importancia y la necesidad de visibilidad la situación real de la pyme en la contratación pública ha motivado que este estudio se incorpore con una mayor entidad a este IES.

De este modo, se procede a la supervisión de aspectos tales como la solvencia, los tipos de criterios de adjudicación utilizados, las formas de valoración o la estructura de costes y el impacto de su configuración sobre la pyme como licitadora y, en su caso, como adjudicataria de contratos públicos.

II. Metodología.

Para esta actuación se han supervisado los mismos CPV de servicios y de suministro ya analizados en la anterior parte de este informe dedicada a los criterios estratégicos.

El total de expedientes de contratación analizados ha sido de 1.322 contratos, referidos a las Administraciones de ámbito estatal, autonómico y local.

Tipo de contrato (CPV)	Nº de contratos de ámbito estatal	Nº de contratos de ámbito autonómico	Nº de contratos de ámbito local	Total
C. Servicios CPV 80	103	576	419	1.098
C. Suministro CPV 37	35	29	160	224
Total	138	605	579	1.322

Fuente: Elaboración propia OIReScon

- Contratos de servicios analizados. De los 1.098 contratos de servicios analizados, finalmente tan solo se ha podido obtener información de **433 contratos**. En los demás contratos, bien no existía información relativa a la condición de pyme como licitadora y/o adjudicataria (502 contratos), bien se trataba de procedimientos aún en fase de licitación o bien fueron declarados desiertos (163 contratos en estas dos últimas situaciones).
- Contratos de suministros analizados. De los 224 contratos de suministro analizados, finalmente tan solo se ha podido obtener información de **149 contratos**. En los demás contratos, bien no existía información relativa a la condición de pyme como licitadora y/o adjudicataria (37 contratos), bien se trataba de procedimientos aún en fase de licitación o bien fueron declarados desiertos (38 contratos en estas dos últimas situaciones).

Muestra final del análisis:

433 contratos de servicios de CPV 80

149 contratos de suministro de CPV 37

El listado de los citados contratos, tal y como se ha mencionado, se extrajo de los datos abiertos de PLACSP, si bien es necesario realizar las siguientes precisiones metodológicas:

- Ha debido completarse la información de aquellos publicados en las plataformas que publican en PLACSP mediante el mecanismo de agregación (plataformas agregadas), ya que el archivo correspondiente a este tipo de contratos, por un lado, adolece de información esencial para este análisis y, por otro lado, parte de la información especificada no es susceptible de comparación por no estar recogida en métricas o términos similares.

Por ello ha sido necesaria la homogeneización de diversos aspectos por parte de esta Oficina, con el fin de poder ofrecer una única y completa visión de estos contratos.

- Igualmente, cabe señalar que se han apreciado incongruencias en cuanto al número de licitadores participantes indicado en unos y otros documentos. Como ejemplo de lo anterior se ha identificado que el número de licitadores varía en función del documento que se consulta, ya sea el anuncio de formalización del Boletín autonómico, el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) o las actas de las mesas de contratación. Igualmente existen incongruencias al determinar la condición de pyme de los licitadores y adjudicatario.

III. RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN DEL ACCESO DE LA PYME EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN.

1. Condiciones de admisión: la solvencia.

A. Contratos de servicios (CPV 80).

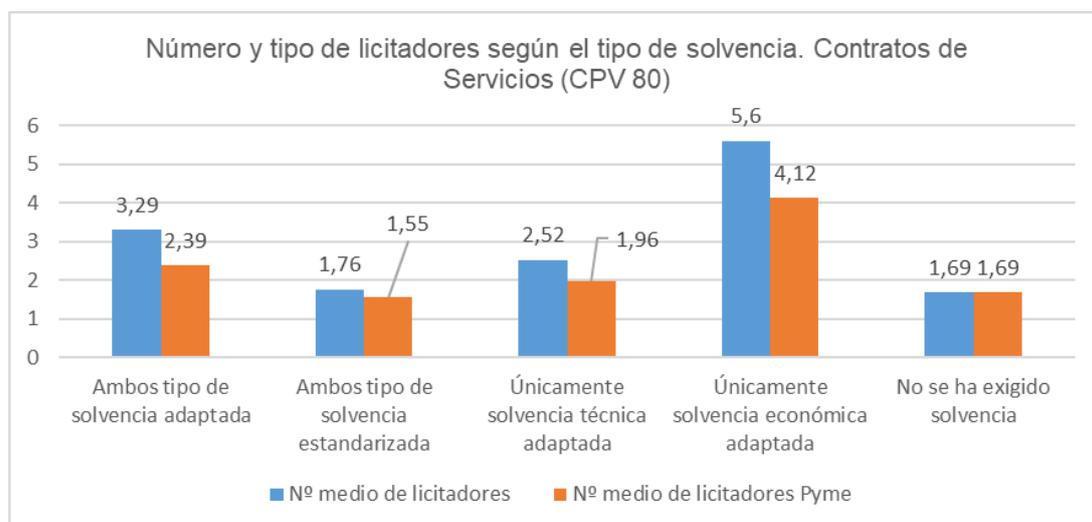
Para la realización de este análisis se ha procedido a comparar la media de licitadores que son pymes en relación con la media general de licitadores.

Para ello se han tenido en cuenta aquellas licitaciones en las que existe información sobre el número de licitadores en general y el número de licitadores que son pymes, descartándose aquellas licitaciones en las que no se ha podido acceder a la información relativa a la solvencia, y aquellas en las que no se detalla si los licitadores son pymes o no. Se han tenido en cuenta, por tanto, 390 contratos en los que la media de licitadores en general es de 3,11 licitadores y en el caso de las pymes es de 2,33.

El resultado obtenido teniendo en cuenta estos 390 contratos de servicios de los que se ha podido extraer información, es la siguiente:

Tipo de solvencia	Nº de contratos totales	Nº medio de licitadores	Nº medio de licitadores Pyme
Ambos tipos de solvencia adaptada	233	3,29	2,39 (72,64%)
Ambos tipos de solvencia estandarizada	55	1,76	1,55 (88,07%)
Únicamente solvencia técnica adaptada	56	2,52	1,96 (77,78%)
Únicamente solvencia económica adaptada	33	5,60	4,12 (73,57%)
No se ha exigido solvencia	13	1,69	1,69 (100%)

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: elaboración propia OIReScon

A la luz de los datos se observa que, cuando ambas solvencias son estandarizadas, el porcentaje de participación de las pymes alcanza casi el 90% (88,07%), si bien, en los que casos en que no se ha exigido solvencia alguna, dicho dato se eleva al 100%.

No obstante, cuando únicamente ha sido adaptada la solvencia económica se alcanza una mayor concurrencia, aspecto que impacta directamente en el número de pymes licitadoras (4,12 pymes).

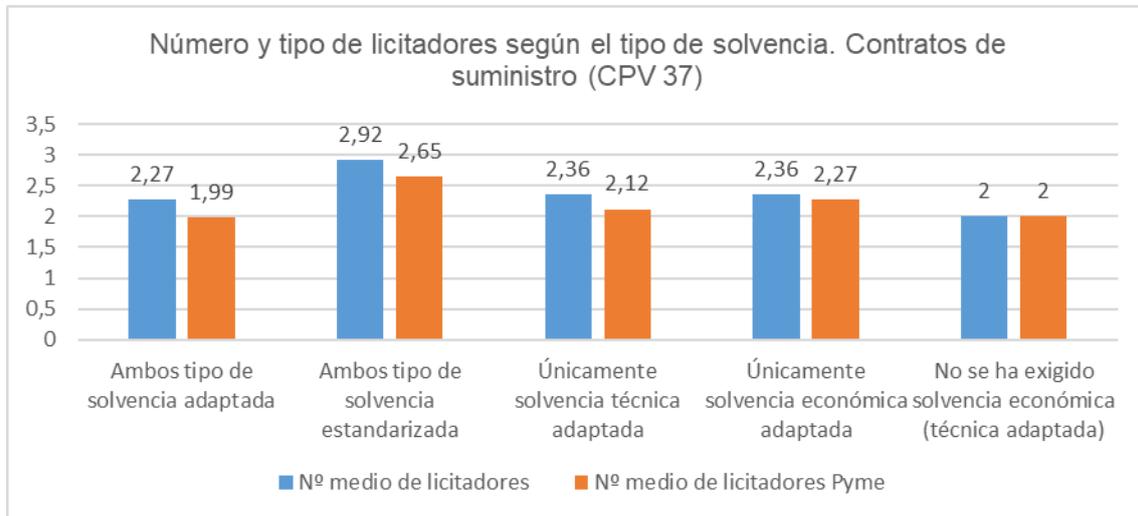
B. Contratos de suministro (CPV 37).

En lo que respecta a los contratos de suministro, se compara igualmente la media de licitadores que son pymes en relación con la media general de licitadores.

Para ello se ha tenido en cuenta aquellas licitaciones en las que existe información sobre el número de licitadores en general y el número de licitadores que son pymes. Se han descartado, por tanto, aquellas licitaciones en la que no se ha podido acceder a la información relativa a la solvencia y aquellas en las que no se detalla si los licitadores son pymes o no. Se han tendido en cuenta, finalmente, 138 contratos en los que la media de licitadores en general es de 2,41 licitadores, representando las pymes una media de participación de 2,16 licitadores. El resultado obtenido teniendo en cuenta estos 138 contratos de suministro de los que se ha podido extraer información, es la siguiente:

Situación	Nº de contratos totales	Nº medio de licitadores	Nº medio de licitadores Pyme
Ambos tipo de solvencia adaptada	75	2,27	1,99 (87,67%)
Ambos tipo de solvencia estandarizada	26	2,92	2,65 (90,75%)
Únicamente solvencia técnica adaptada	25	2,36	2,12 (89,83%)
Únicamente solvencia económica adaptada	11	2,36	2,27 (96,19%)
No se ha exigido solvencia económica (técnica adaptada)	1	2,00	2,00 (100%)

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: elaboración propia OIReScon

Se observa que, dejando de lado el contrato en que no ha sido exigida solvencia económica, donde se presentaron 2 licitadores y ambos eran pymes, la situación en la que mayor porcentaje de licitadores pymes accede a participar en el procedimiento de licitación es en aquella en que únicamente la solvencia económica ha sido adaptada (el 96,19% de los licitadores son pymes) y ambos tipos de solvencia son estandarizadas (el 90,75% de los licitadores son pymes), siendo además el grado de participación de las pymes en los procedimientos de licitación de contratos de suministro superior a la identificada en los servicios.

En este sentido, y teniendo en cuenta también los resultados de IAS anteriores donde la participación de las pymes era muy inferior, cabe recordar el diferente objeto y prestación de los contratos supervisados, siendo posible una mayor presencia de las pymes en el ámbito de los instrumentos musicales, artículos deportivos, juegos, juguetes, artículos de artesanía, materiales artísticos y accesorios, hecho que determinaría su alto porcentaje de participación.

La realidad del entramado empresarial del sector al que se refiere el contrato es un factor clave en el acceso de la pyme a los contratos públicos.

2. El impacto de la estructura de costes en el acceso de la pyme a las licitaciones públicas.

- A. Contrato de servicios (CPV 80).

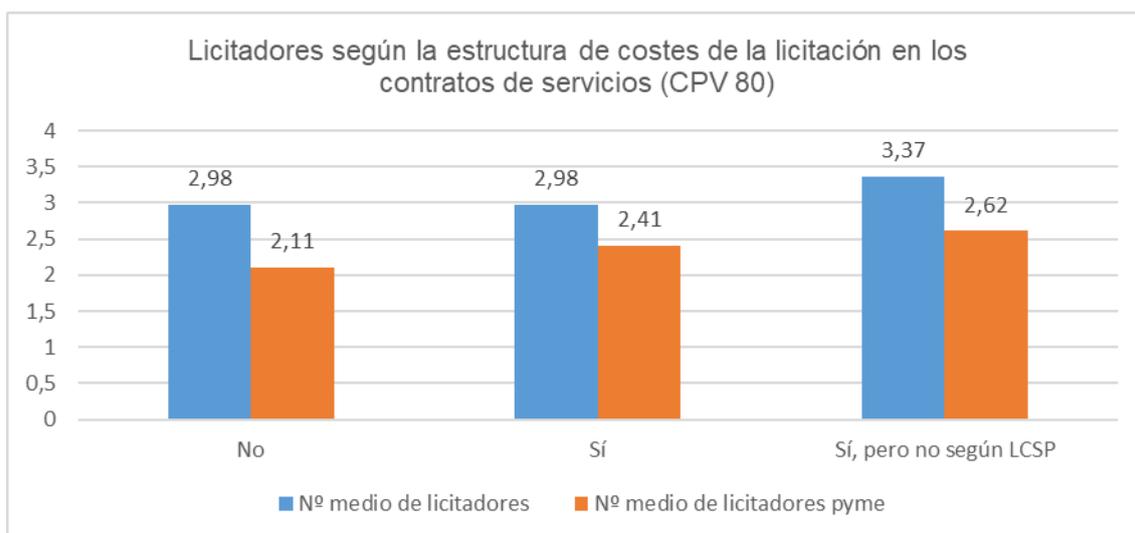
Interesa también analizar hasta qué punto puede ser determinante el establecimiento o no de un adecuado desglose de costes en la participación de las pymes en las licitaciones. Por ello, a continuación, se procede a comparar la media de licitadores que son pymes con la media general de licitadores. Se ha

tenido en cuenta aquellas licitaciones en las que existe información del número de licitadores en general como del número de licitadores que son pymes, descartándose aquellas licitaciones en la que no se ha podido acceder a la información relativa al desglose de los costes y aquellas en las que no se detalla si los licitadores son pymes o no. Se han tenido en cuenta 404 contratos en los que la media de licitadores en general es de 3,09 de los que son pymes 2,35.

El resultado obtenido teniendo en cuenta los 404 contratos de servicios de los que se ha podido extraer información, es la siguiente:

Desglose de costes	Nº de contratos totales	Nº medio de licitadores	Nº medio de licitadores pyme
No	161	2,98	2,11 (70,81%)
Sí	128	2,98	2,41 (80,87%)
Sí, pero no según LCSP	115	3,37	2,62 (77,74%)

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: elaboración propia OIReScon

Tal y como puede observarse, es en el supuesto en que han sido desglosados los costes cuando mayor representación de pymes existe en la participación en la licitación (el 80,87% de los licitadores eran pymes)⁹⁹.

⁹⁹ En el IAS 2022 ocurría lo contrario, de manera que el mayor porcentaje de pymes como licitadora se encontraba en los casos en que no había habido desglose de costes, con un 68,69%, si bien se trataba de una participación inferior de las pymes que la observada en este informe en cualquiera de las situaciones analizadas y siempre teniendo presente que analizaban diferentes CPV.

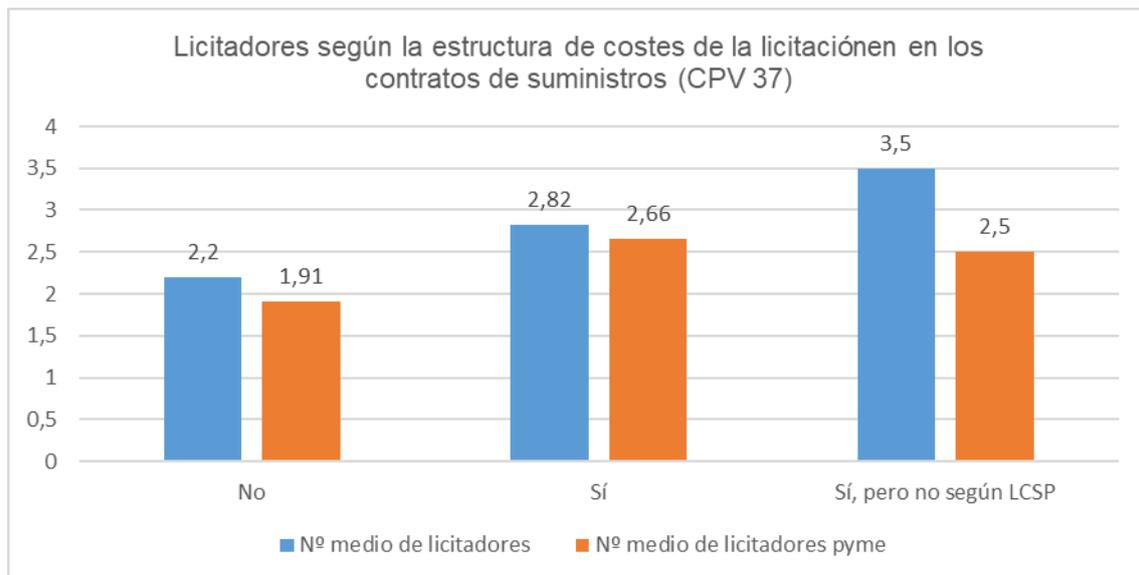
B. Contratos de suministro (CPV 37).

Haciendo el mismo ejercicio, pero con los contratos de suministro, y bajo los mismos condicionantes en lo que a la muestra se refiere, el análisis se ha realizado sobre 140 contratos de suministro en los que la media de licitadores en general es de 2,41 de los que son pymes 2,16.

El resultado del análisis es el siguiente:

Desglose de costes	Nº de contratos totales	Nº medio de licitadores	Nº medio de licitadores pyme
No	92	2,20	1,91 (86,82%)
Sí	44	2,82	2,66 (94,33%)
Sí, pero no según LCSP	4	3,50	2,50 (71,43%)

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: elaboración propia OIReScon

Tal y como puede observarse, y como también se reflejaba en el IAS 2022, es en el supuesto en que han sido desglosados los costes cuando mayor representación de pymes se manifiesta en la participación en la licitación (el 94,33% de los licitadores eran pymes).

IV. Resultados de la supervisión de la pyme como adjudicataria.

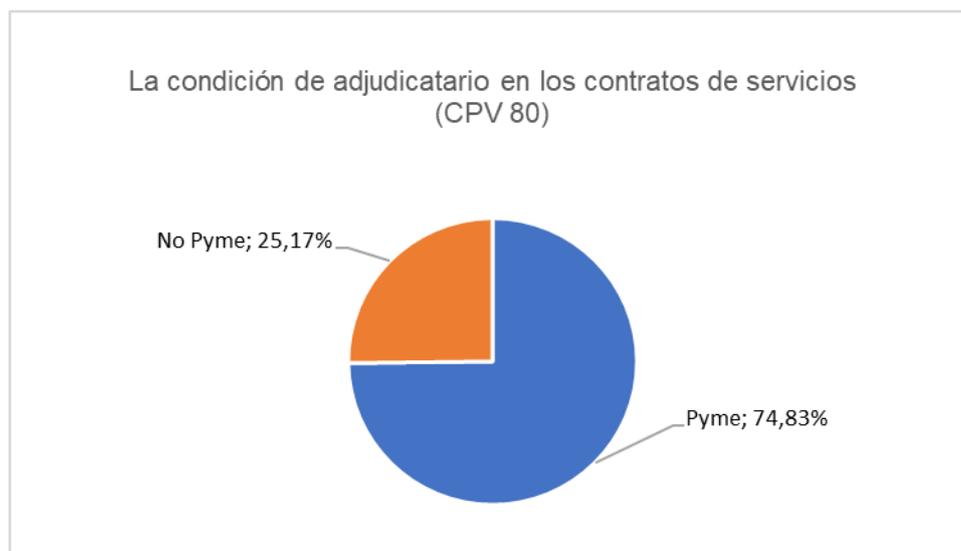
Por otro lado, y aunque la LCSP en lo que se centra es en el “acceso” de la pyme a la licitación pública, interesa conocer si tal acceso se traduce en la efectiva adjudicación del contrato público.

Por ello, la Oficina ha considerado oportuno analizar tal extremo, constatando si la configuración de la licitación, esto es, su solvencia, la estructura de costes y los criterios de adjudicación han favorecido, en su caso, que la adjudicación se haya realizado a una empresa con condición de pyme.

En un primer acercamiento y de manera previa, interesa conocer los datos en términos generales respecto a los contratos de servicios (CPV 80):

Condición del adjudicatario	Nº Contratos
Pyme	324
No pyme	109
Total	433

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

De acuerdo con los datos, algo más de 7 de cada 10 adjudicatarios en los contratos de formación y educación, son pymes.

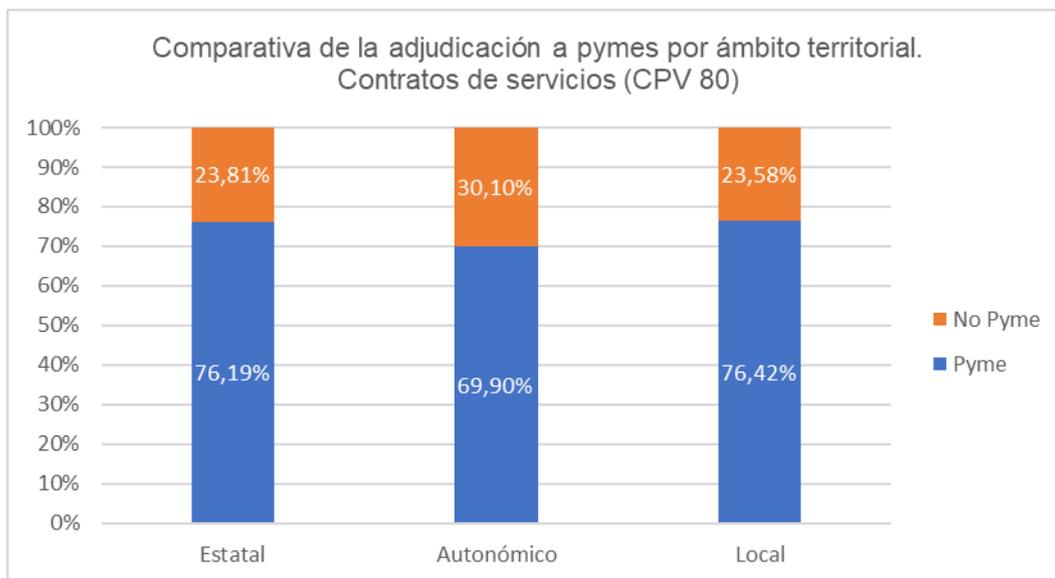
Cabe destacar, en este sentido, que el campo de PLACSP donde debe indicarse la condición de pyme o no del adjudicatario es ya de obligado cumplimiento, además, ésta se rellenará automáticamente de acuerdo con la información

solicitada a los licitadores durante la tramitación del contrato en los procedimientos electrónicos.

Por otro lado, atendiendo al ámbito territorial, las adjudicaciones en función de la condición o no de pyme es la siguiente:

Ámbito territorial	Nº adjudicaciones a Pyme	Nº adjudicaciones a No Pyme	Total
Estatad	64	20	84
Autonómico	72	31	103
Local	188	58	246
Total	324	109	433

Fuente: Elaboración propia OIReScon



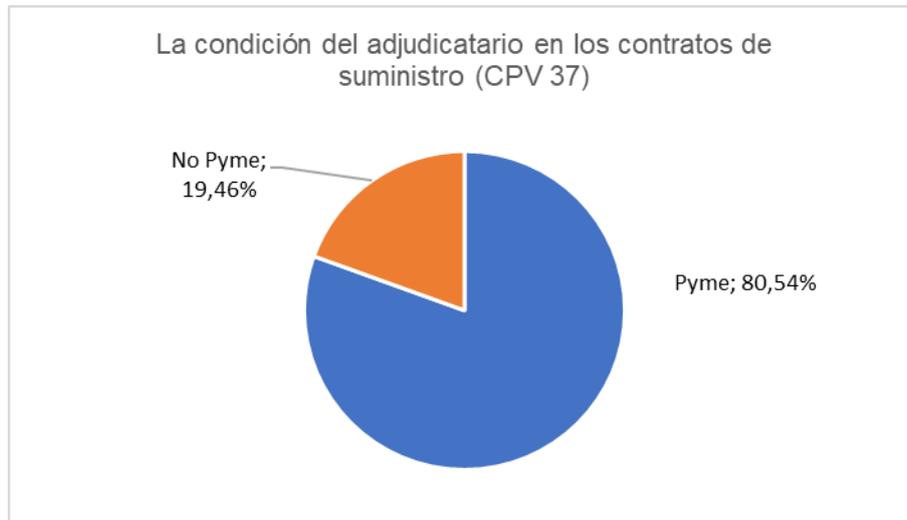
Fuente: Elaboración propia OIReScon

El porcentaje de pymes como adjudicatarias es muy similar en los tres ámbitos, siendo algo inferior en el ámbito autonómico

En relación con la información reflejada respecto a la condición o no de los adjudicatarios como pyme en los contratos de suministro (CPV 37), el resultado del análisis es el siguiente:

Condición del adjudicatario	Nº Contratos
Pyme	120
No pyme	29
Total	149

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

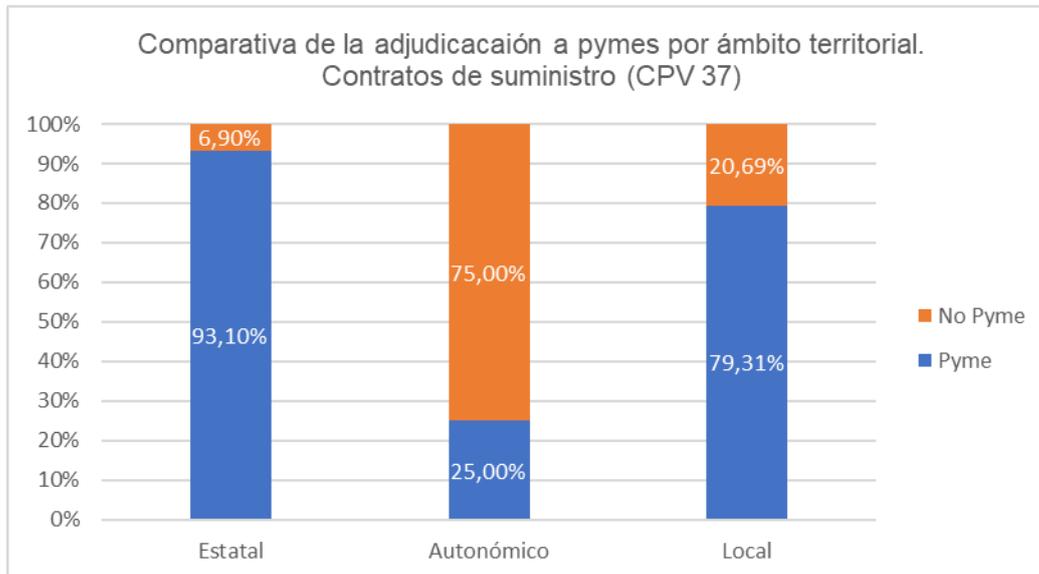
A la vista de los datos, 8 de cada 10 adjudicatarios de los contratos de suministro correspondientes al CPV 37 son pyme.

Cabe recordar lo indicado en el apartado de los contratos de servicios en relación a la obligatoriedad de cumplimentar el campo relativo a la condición de pyme o no del adjudicatario.

Atendiendo al ámbito territorial, los datos sobre las adjudicaciones en función de la condición o no de pyme, son los siguientes:

Ámbito territorial	Nº adjudicaciones a Pyme	Nº adjudicaciones a No Pyme	Total
Estatad	27	2	29
Autonómico	1	3	4
Local	92	24	116
Total	120	29	149

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

El mayor porcentaje de pymes se refleja esta vez en las adjudicaciones llevadas a cabo en el ámbito estatal (93,10%). También en el ámbito local se manifiesta un alto porcentaje de adjudicatarios pymes (79,31%). Es en el ámbito autonómico donde la situación es diferente ya que, en este ámbito territorial, el 75% de los adjudicatarios son no pymes, si bien cabe recordar que únicamente se han identificado 4 contratos en los que figurase tal información.

1. Condiciones de admisión.

A. Contratos de servicios (CPV 80).

Con la finalidad de analizar si la adaptación de las condiciones de solvencia afecta o no a la adjudicación de los contratos a las pymes, se han tenido en cuenta 411 contratos. De la muestra inicial se han eliminado aquellos sobre los que no consta información con relación a si el adjudicatario es o no una pyme¹⁰⁰. También han sido eliminados del análisis aquellas licitaciones en las que no se ha podido examinar la información relativa a si la solvencia es estandarizada o adaptada.

El análisis ha radicado en constatar si el tipo de solvencia elegida en cada contrato impacta en la condición de pyme, en su caso, del adjudicatario de tal contrato. Para ello, se ha clasificado la solvencia en cuatro categorías:

- Aquellos casos en los que tanto la solvencia económica como la técnica han sido adaptadas al objeto del contrato.

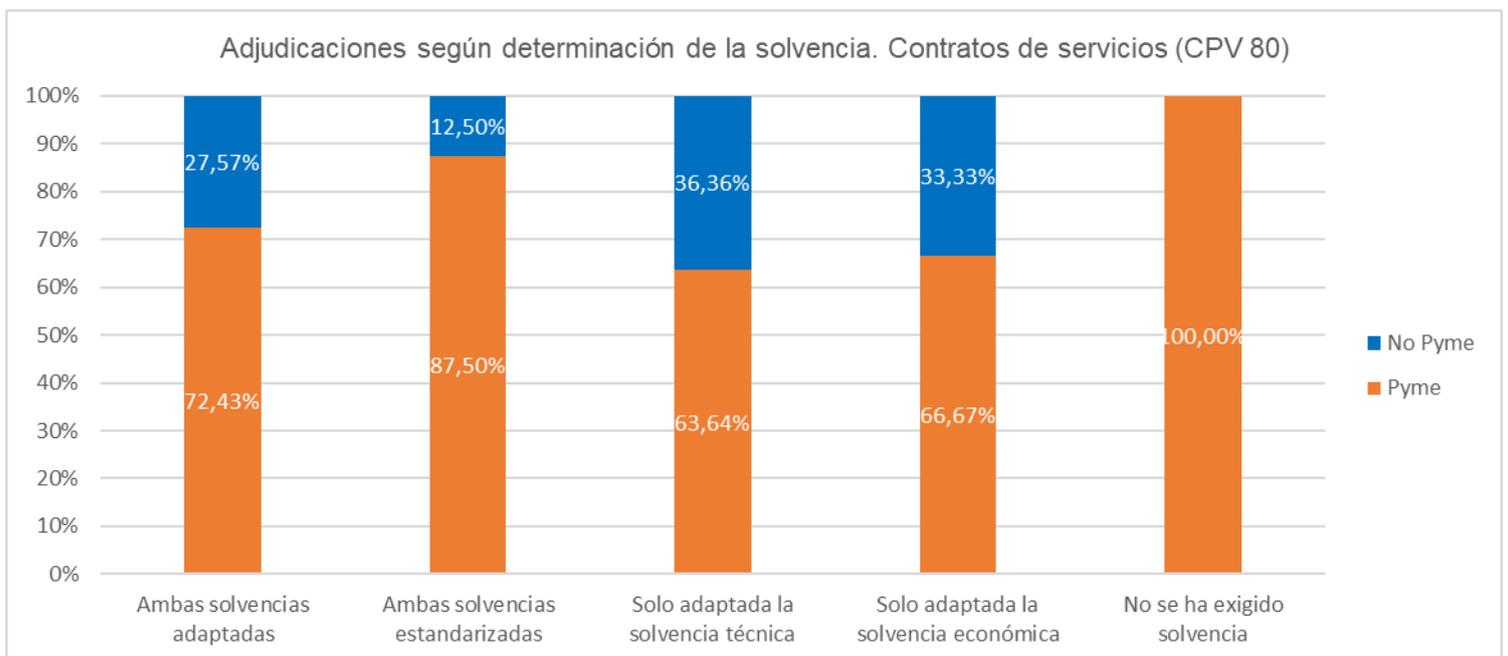
¹⁰⁰ Se recuerda, en este sentido, que el Anexo III A) de la LCSP (Sección 6, 11.a) establece la necesidad de indicar en los anuncios de formalización, entre otras cuestiones, el número de ofertas recibidas de operadores económicos que sean pequeñas y medianas empresas

- Aquellos casos en los que solo una de ellas (la solvencia económica o la técnica) lo ha sido,
- Aquellos casos en lo que la solvencia exigida es la “estándar” tal y como se establece en la LCSP
- Y, finalmente, aquellos casos en lo que la solvencia no se ha exigido¹⁰¹.

Los resultados de tal análisis se muestran a continuación:

Tipo de solvencia	Nº de adjudicaciones a Pyme	Nº de adjudicaciones a no Pyme
Ambas solvencias adaptadas	176	67
Ambas solvencias estandarizadas	49	7
Solo adaptada la solvencia técnica	42	24
Solo adaptada la solvencia económica	22	11
No se ha exigido solvencia	13	0
Total	302	109

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

¹⁰¹ En este sentido, se han identificado 13 lotes en los que, debido a su valor estimado, no ha sido exigida solvencia.

El mayor porcentaje de adjudicaciones a pymes se produce cuando no se exige solvencia (100%), seguido de la situación en que ambas solvencias son estandarizadas (el 87,50% de los contratos se adjudican a pymes)¹⁰².

De acuerdo con los datos, la exigencia de un determinado tipo de solvencia impacta directamente en el hecho de que el contrato sea adjudicado a una pyme.

El porcentaje más bajo se muestra en el caso de que solo haya sido adaptada la solvencia técnica (63,64%), seguido de la situación en que solo es adaptada la solvencia económica (66,67%).

B. Contratos de suministro (CPV 37).

En lo que a los contratos de suministro de refiere, se han tenido en cuenta 146 contratos. Se han eliminado aquellos sobre los que no consta información con relación a si el adjudicatario es o no una pyme¹⁰³. También han sido eliminados del análisis aquellas licitaciones en las no se ha podido examinar la información relativa a si la solvencia es estandarizada o adaptada.

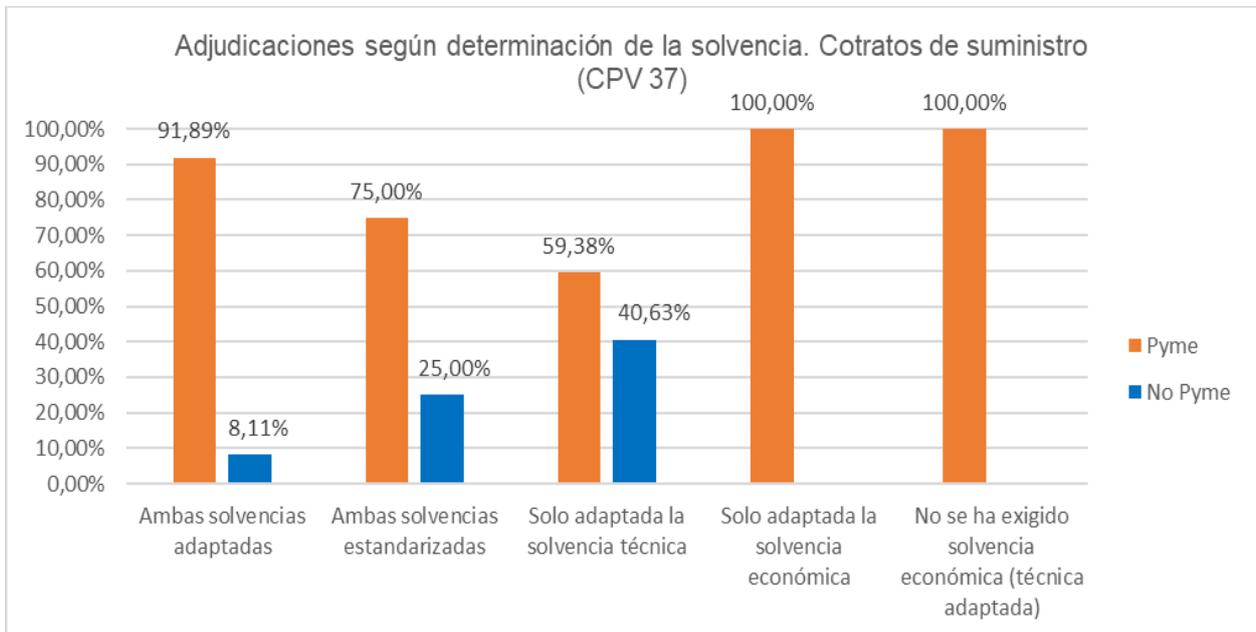
Partiendo de la misma sistemática utilizada en el apartado anterior, los resultados respecto a los contratos adjudicados a pymes y otros licitadores que no reúnen dicha condición son los siguientes:

Situación	Nº de adjudicaciones a Pyme	Nº de adjudicaciones a No Pyme
Ambas solvencias adaptadas	68	6
Ambas solvencias estandarizadas	21	7
Solo adaptada la solvencia técnica	19	13
Solo adaptada la solvencia económica	11	0
No se ha exigido solvencia económica (técnica adaptada)	1	0

Fuente: Elaboración propia OIReScon

¹⁰² Esta situación es la contraria a la que se observaba en el IAS 2022, en el que el porcentaje más alto de contratos adjudicados a pymes se mostraba en la situación en la que ambas solvencias habían sido adaptadas (64,35%). En el IAS 2021 el dato era del 44,30%. Aun así, los datos de adjudicaciones a pymes eran bastante más inferiores que en el presente análisis.

¹⁰³ Se recuerda, en este sentido, que el Anexo III A) de la LCSP (Sección 6, 11.a) establece la necesidad de indicar en los anuncios de formalización, entre otras cuestiones, el número de ofertas recibidas de operadores económicos que sean pequeñas y medianas empresas



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Destaca el elevado porcentaje de contratos adjudicados a pymes en todas las situaciones analizadas, si bien, el más elevado se produce cuando no se ha exigido solvencia económica (si bien solo hay un contrato identificado) o cuando solo ha sido adaptada la solvencia económica (100%). Le siguen aquellos contratos en los que ambas solvencias han sido adaptadas (91,89%). En el caso de los suministros, al contrario de lo que ocurría en servicios, se observa un mayor porcentaje de adjudicaciones a las pymes cuando la solvencia es adaptada. Al igual que en servicios, cuando no se exige solvencia el 100% de los licitadores son pymes.

El porcentaje más bajo se muestra en los contratos en los que solo la solvencia técnica ha sido adaptada con un 59,38% de pyme como adjudicatario.

2. La pyme como adjudicataria según la estructura de costes.

A. Contratos de servicios (CPV 80).

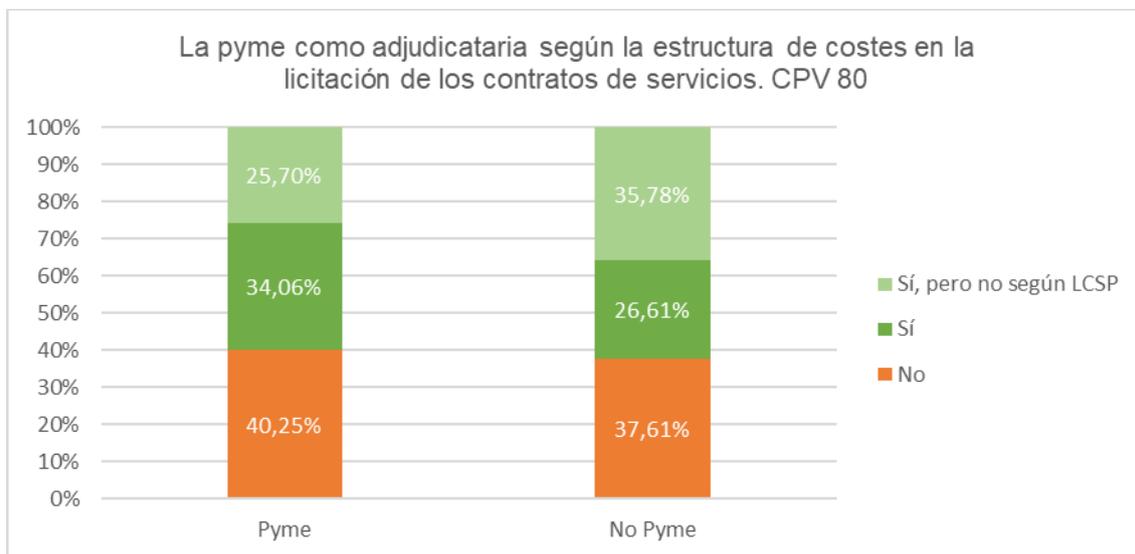
En este apartado se analiza la posible incidencia de la estructura de costes de una licitación en la adjudicación a pymes. Se han tomado en cuenta 432 contratos, eliminándose de la muestra aquellos de los que no se dispone de información en relación al tipo de adjudicatario (pyme o no pyme) y aquellos a los que no se ha podido acceder a información relativa a la estructura de costes.

Los resultados son los siguientes:

Condición de la adjudicataria	Nº de contratos en los que no hay estructura de costes	Nº de contratos en los que sí hay desglose de costes	Nº de contratos en los que sí existe desglose, pero no según LCSP	Total
Pyme	130	110	83	323
No Pyme	41	29	39	109
Total	171	139	122	432

Fuente: Elaboración propia OIReScon

En términos porcentuales, con el fin de observar qué ocurre en cada tipo de adjudicatario, obtenemos el siguiente resultado:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede apreciarse, en los contratos adjudicados a pymes existe un desglose de costes de conformidad con la LCSP algo superior que en los adjudicados a no pymes (34,06% frente al 26,61%), aunque también se aprecia un mayor nivel de incumplimientos de la obligación de desglose (40,25% frente al 37,91%). Es en los contratos adjudicados a no pymes donde mayor porcentaje de pliegos han desglosado los costes, pero no conforme a la LCSP (35,78%)¹⁰⁴.

B. Contratos de suministro (CPV 37).

En lo que respecta a los contratos de suministros y aplicando la misma metodología que en el apartado anterior, se han tomado en cuenta 146 contratos, eliminándose de la muestra aquellos de los que no se dispone información sobre la condición del adjudicatario (pyme o no pyme) y eliminando también aquellos

¹⁰⁴ Se recuerda que en el IAS 2022 se observó que no existían diferencias importantes en relación con la configuración de la estructura de costes y la adjudicación a una pyme o no.

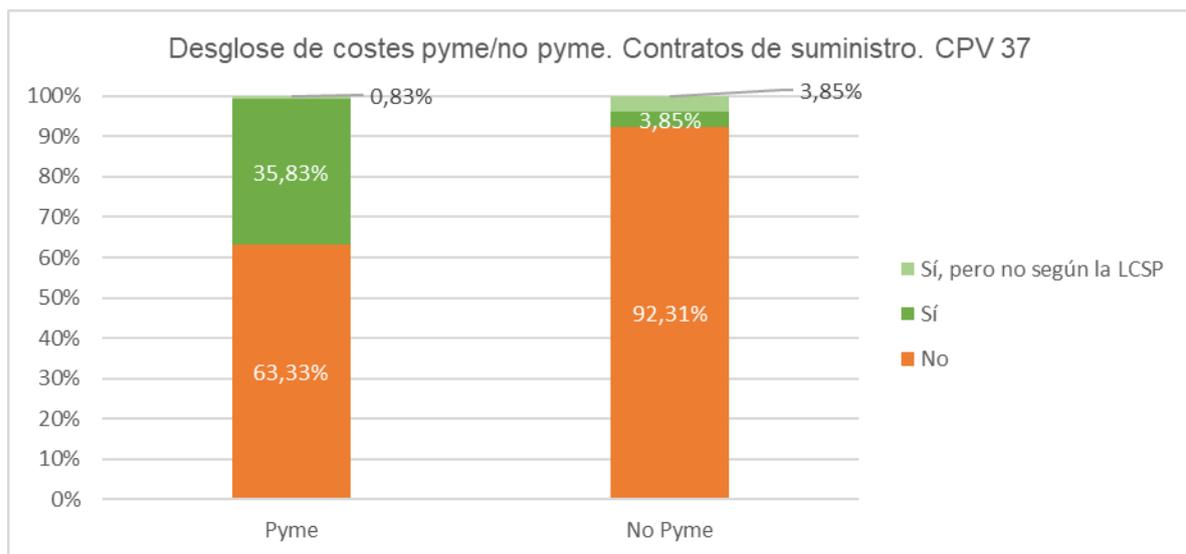
a los que no se ha podido acceder a información relativa a la estructura de costes. Los resultados son los siguientes:

Condición de la adjudicataria	No hay estructura de costes	Sí hay desglose de costes	Sí existe desglose, pero no según la LCSP	Total
Nº de contratos adjudicados a Pyme	76	43	1	120
Nº de contratos a adjudicados a no Pyme	24	1	1	26
Total	100	44	2	146

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tal y como se desprende de los datos obtenidos, en más de la mitad de los contratos analizados no se lleva a cabo un desglose de costes.

En términos porcentuales, con el fin de observar qué ocurre en cada tipo de adjudicatario, obtenemos el siguiente resultado:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede apreciarse, al contrario de lo que ocurría en los contratos de servicios, en las licitaciones adjudicadas a pymes, el porcentaje en las que no existe un desglose de costes (63,33%) es inferior a aquellas que han sido adjudicadas a no pymes (92,31%). De hecho, es llamativo el porcentaje de licitaciones adjudicadas a no pymes en las que no se produce desglose alguno de los costes.

En los contratos de suministro de CPV 37 adjudicados a empresas sin la condición de pyme, el 92,31% no incluía desglose de costes.

Por el contrario, el correcto desglose de costes afecta al 35,83% de las licitaciones adjudicadas a pymes, mientras que en las adjudicadas a no pymes solo representan el 3,85%. Puede concluirse, por tanto, y a la luz de este resultado, que un correcto desglose de los costes juega a favor de las pymes a la hora de adjudicarse los contratos.

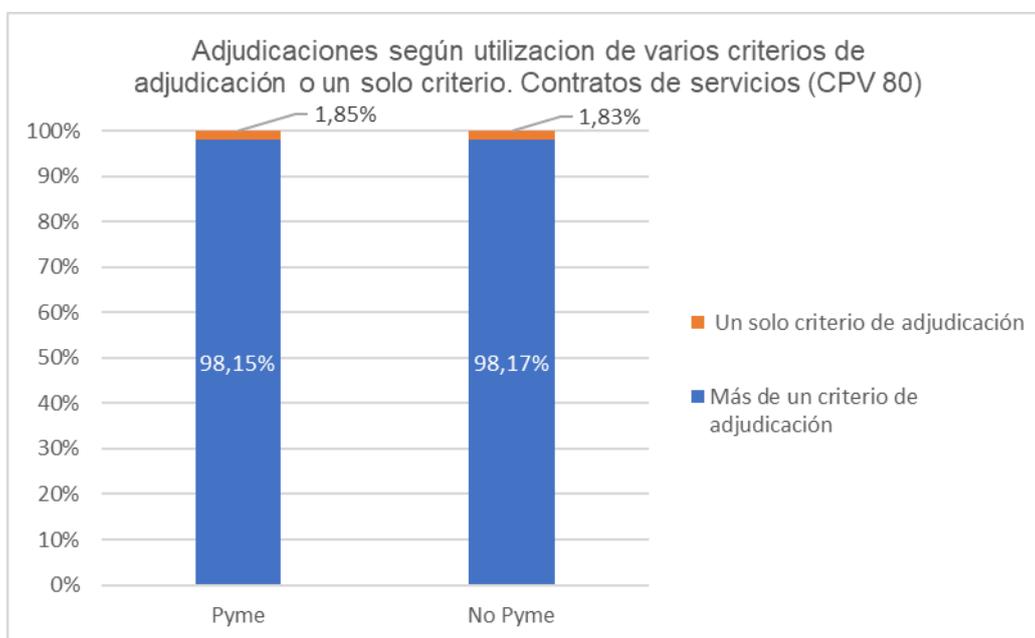
3. La existencia de uno o varios criterios de adjudicación.

A. Contratos de servicios (CPV 80).

En cuanto al número de criterios de adjudicación utilizado en las licitaciones analizadas, se han tenido en cuenta los 433 contratos indicados en el apartado de metodología, puesto que en todos ellos se identificaba claramente este extremo:

Condición de adjudicataria	Nº de contratos con más de un criterio de adjudicación	Nº de contratos con un solo criterio de adjudicación
Pyme	318	6
No Pyme	107	2
Total	425	8

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

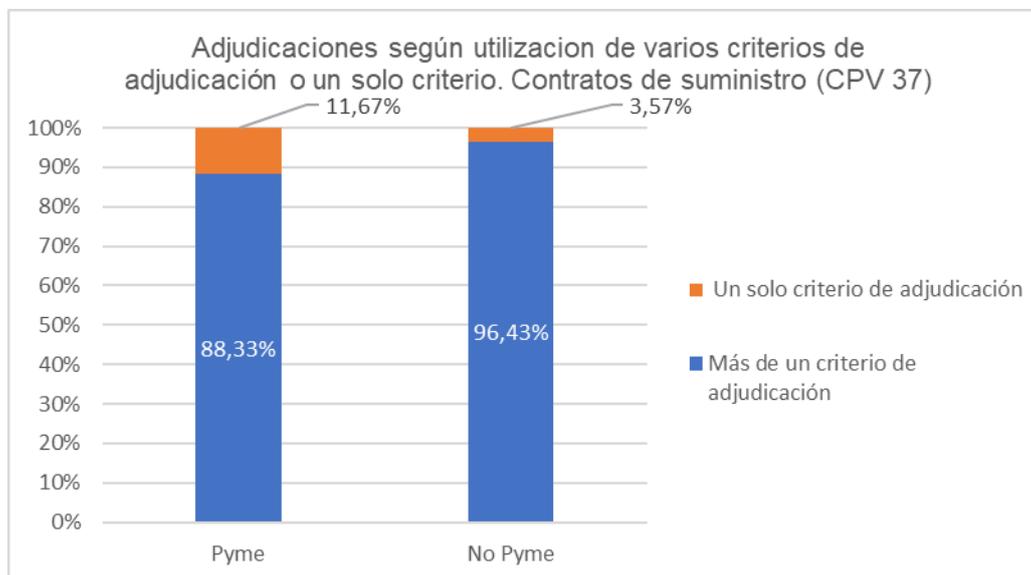
Tal y como se observa, en la mayor parte de los contratos se han utilizado varios criterios de adjudicación, y no es determinante en cuanto a que la adjudicación recaiga o no sobre una pyme.

B. Contratos de suministro (CPV 37).

En cuanto al número de criterios de adjudicación utilizado en las licitaciones analizadas, se han tenido en cuenta 148 contratos:

Condición de adjudicataria	Nº de contratos con más de un criterio de adjudicación	Nº de contratos con un solo criterio de adjudicación
Pyme	106	14
No Pyme	27	1
Total	133	15

Fuente: Elaboración propia OIReScon



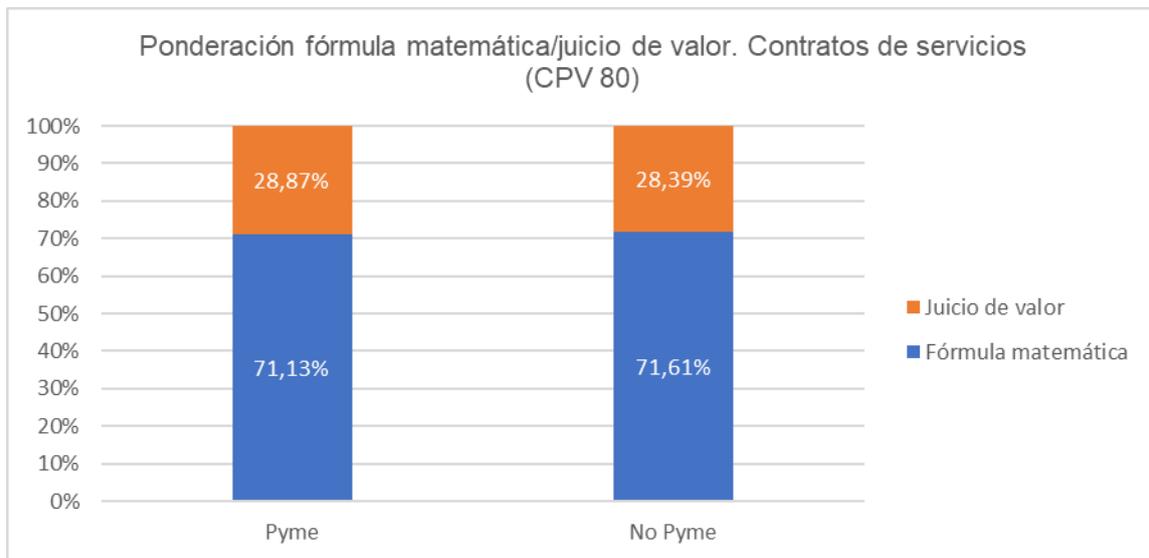
Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tal y como se observa, en la mayor parte de los contratos se han utilizado varios criterios de adjudicación. En el caso de los contratos adjudicados a pymes, el porcentaje de contratos en los que se ha utilizado un único criterio es más frecuente (11,67%).

4. Criterios de adjudicación mediante fórmula y los susceptibles de juicio de valor.

A. Contratos de servicios (CPV 80).

En este apartado se analiza la posible influencia en la adjudicación de contratos de servicios a pymes, de la utilización de una u otra forma de valoración. Se han tenido en cuenta 423 contratos, eliminando aquellos en los que no ha sido posible acceder a la información.

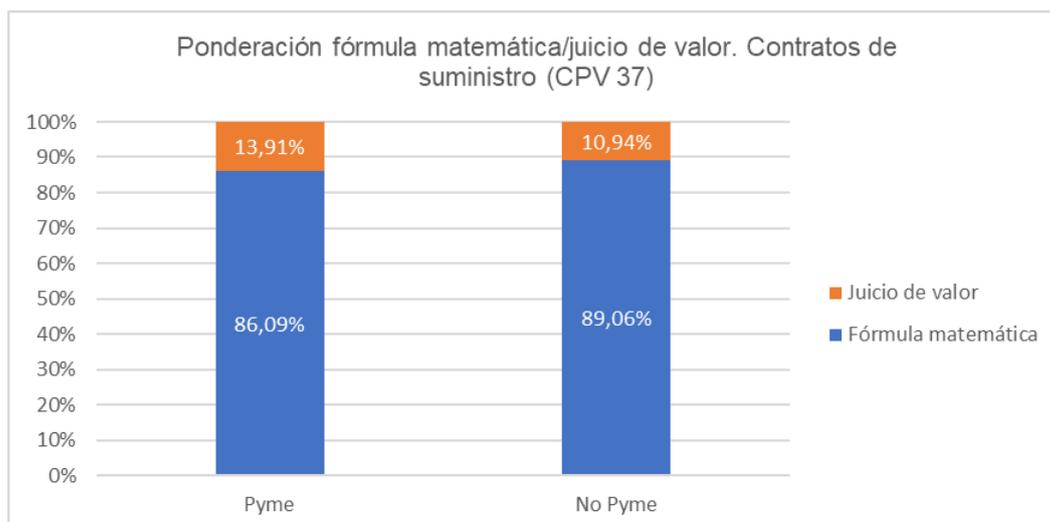


Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede comprobarse, y al contrario de lo que se reflejaba en el IAS 2021 y en el IAS 2022¹⁰⁵, en aquellos contratos en los que los adjudicatarios son pymes el peso de los criterios evaluables mediante fórmula matemática era ligeramente superior a los supuestos en los que la adjudicación no recaía en pyme.

B. Contratos de suministro (CPV 37).

En lo que respecta a los contratos de suministro y aplicando la misma metodología que en el apartado anterior, se han tenido en cuenta los 149 contratos indicados en el apartado de la Metodología.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

¹⁰⁵ Si bien siempre debe recordarse que se trataban de contratos de CPV diferentes.

Tal y como puede apreciarse, al igual que ocurría en el caso de los contratos de servicios analizados, no se observa gran diferencia entre ambas situaciones, siendo el peso de los criterios evaluables mediante fórmula matemática un tanto superior a los supuestos en los que la adjudicación no recae en pymes.

5. La pyme como adjudicataria según los criterios de adjudicación cualitativos y los criterios relativos al coste.

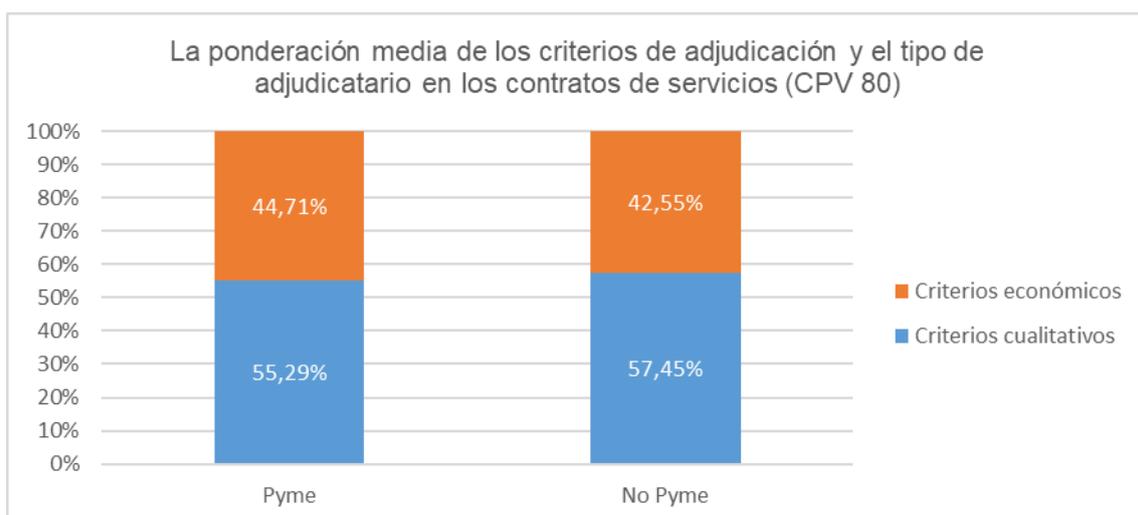
A. Contratos de servicios (CPV 80).

En este punto, se ha analizado el posible impacto que la configuración de los criterios de adjudicación, cualitativos o relativos al coste (económicos) pueda tener en el hecho de que ésta recaiga en una pyme.

Para ello, se han tenido en cuenta los 316 contratos en que ha resultado adjudicataria una pyme (y en los que figura información sobre el peso de los tipos de criterio), y 107 contratos que se han adjudicado a no pyme (y se ha podido obtener información en cuanto a los tipos de criterio). Los resultados obtenidos son los siguientes:

Condición de adjudicataria	Nº de contratos	Tipo de criterio	Ponderación media de los criterios
Pyme	316	Económicos	44,71 %
		Cualitativos	55,29%
No Pyme	107	Económicos	42,55 %
		Cualitativos	57,45%

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente elaboración propia OIReScon

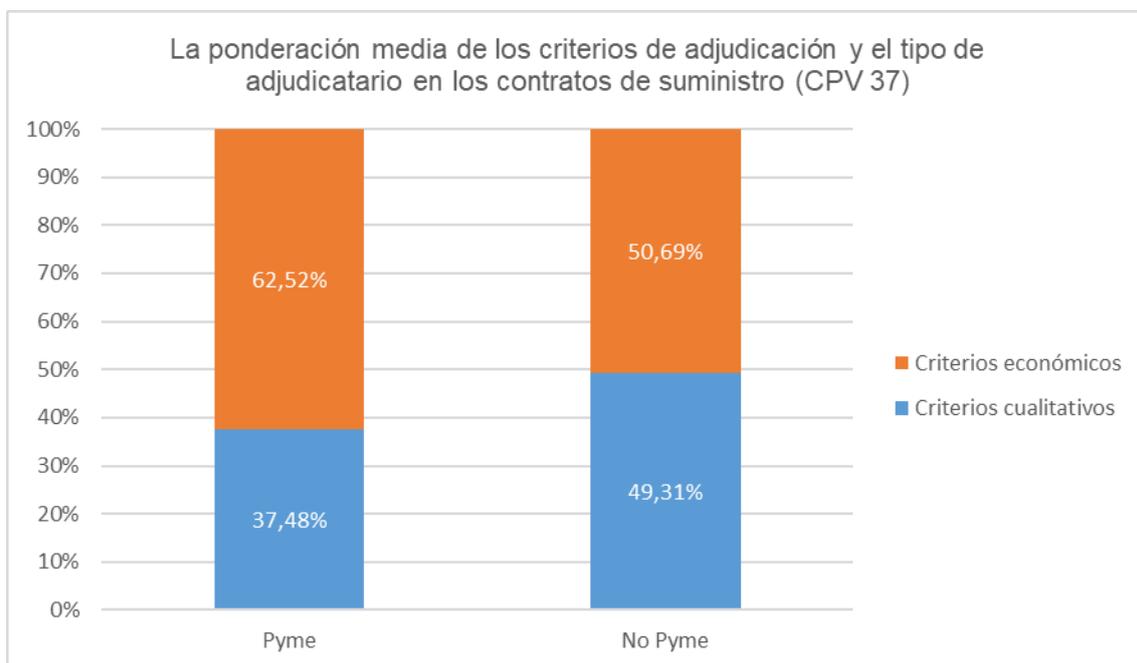
Al igual que en los IAS 2021 y 2022¹⁰⁶, no se aprecia una importante diferencia en las adjudicaciones a pymes o no en función del tipo de criterios de adjudicación utilizados.

B. Contratos de suministro (CPV 37).

En relación con las licitaciones en que ha resultado adjudicatario una pyme en los contratos de suministro (120 contratos) y adjudicatario una no pyme (29 contratos). eliminando del análisis aquellos contratos sobre los que no se ha podido acceder a la información necesaria al respecto, los resultados son los siguientes:

Condición de adjudicatario	Nº de contratos	Tipo de criterio	Peso en la puntuación
Pyme	120	Económicos	62,52%
		Cualitativos	37,48%
No Pyme	29	Económicos	50,69%
		Cualitativos	49,31%

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Tal y como puede verse, en los contratos adjudicados a una pyme, el peso de los criterios económicos (62,52%) es mayor que en aquellas licitaciones cuya adjudicación no recae en una pyme (50,69%).

¹⁰⁶ Teniendo siempre en cuenta que los análisis versaban sobre CPV diferentes.

V. Conclusiones.

- En lo que respecta a las pymes y su relación con la evaluación de la solvencia, el mayor porcentaje de adjudicaciones a pymes se produce cuando no se exige solvencia (100%), seguido de la situación en que ambas solvencias son estandarizadas (el 87,50% de los contratos se adjudican a pymes).
- En los contratos de suministro destaca también el elevado porcentaje de contratos adjudicados a pymes en todas las situaciones analizadas, si bien, el más importante se produce cuando no se ha exigido solvencia económica (pese a que solo hay un contrato identificado), cuando solo ha sido adaptada la solvencia económica (100%), seguido de la situación en que ambas solvencias han sido adaptadas (91,89%).
- En relación con la participación de las pymes en las licitaciones de los contratos de servicios analizados se observa un importante aumento en el porcentaje de licitadores que reúnen la condición de pyme en relación con aquellos que no lo son. Al igual que ocurría en el análisis de las adjudicaciones a pymes, no se observa una relación entre la forma de determinar la solvencia con la participación de las pymes en las licitaciones, si bien, en los que casos en que no se ha exigido, dicho dato se eleva al 100%.
- En los contratos de suministro, se observa que, dejando de lado el contrato en que no ha sido exigida solvencia económica, donde se presentaron 2 licitadores y ambos eran pymes, la situación en la que mayor porcentaje de licitadores pyme accede a participar en el procedimiento de licitación es en aquella en que únicamente la solvencia económica ha sido adaptada (el 96,19% de los licitadores son pymes), siendo además el grado de participación de las pymes en los procedimientos de licitación de contratos de suministro superior a la identificada en los servicios.
- Analizando la posible repercusión que el peso otorgado a los criterios económicos o cualitativos pueda tener respecto a la adjudicación de los contratos a pymes o no, en el caso de los contratos de servicios, no se aprecia una importante diferencia en las adjudicaciones a pymes o no en función del tipo de criterios de adjudicación utilizados.
- En los contratos de suministro se aprecia que, en los contratos adjudicados a una pyme, el peso de los criterios económicos (62,52%) es mayor que en aquellas licitaciones cuya adjudicación no recae en una pyme (50,69%).
- Cuando son desglosados los costes, mayor es la representación de las pymes en la participación en la licitación (el 80,87% de los licitadores eran pymes). Igualmente se manifiesta mayor participación de las pymes en

las licitaciones de contratos de suministro cuando han sido desglosados los costes (el 94,33% de los licitadores eran pymes).

Por último, cabe señalar la incongruencia en algunos de los datos reflejados en la plataforma, ya que existen situaciones en las que la información resultaba incoherente. A modo de ejemplo, en algunas licitaciones se habían indicado que participaba un número de licitadores y que ninguno de ellos tenía la condición de pyme, y, sin embargo, se establecía que el adjudicatario sí era una pyme. De acuerdo con los cambios introducidos en la plataforma que llevarán a que sean los propios licitadores los que indiquen su condición de pyme o no, puede considerarse que los futuros datos ofrecidos en este sentido gozarán de mayor fiabilidad.

VI. Recomendaciones.

Teniendo en cuenta las conclusiones del apartado anterior, se realizan las siguientes recomendaciones:

- Sería conveniente que las plataformas de contratación incorporaran la desagregación del tipo de empresa en la información del licitador con el fin de comprobar su condición: microempresa, medianas o pequeñas empresas, en su caso.

En este sentido, sería deseable que la información de la empresa licitadora y, en su caso adjudicataria, fuese verificada por la empresa en sí, con el fin de establecer un control de calidad del dato.

- Sería oportuno, con el fin de conocer la realidad de la pyme en la contratación pública, que fuese pública la condición de pyme, en su caso, del subcontratista o proveedor de cualquier contrato que hubiera subcontratado la prestación de la que resultara adjudicador.
- Sería recomendable reflexionar sobre la posibilidad de establecer una regulación singular o reserva de contratos para las microempresas. En esta línea, sería oportuno considerar la posibilidad de eliminar la exigencia de solvencia en determinados contratos susceptibles de ser ejecutados por este tipo de empresa¹⁰⁷.

¹⁰⁷ En este sentido existen ya precedentes en la propia LCSP como el caso del procedimiento super simplificado o abreviado en el artículo 159.6.