

INFORME 4/2020 DE 18 DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE CANARIAS 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.

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 (en adelante, LCSP), viene a consolidar la figura de los contratos reservados, emanada de la Directiva 2004/18/CE, e incorporada a nuestro ordenamiento con el fin de promover la inserción en el mercado laboral de personas con discapacidad.

El último párrafo del apartado 4 del artículo 99 de la LCSP reconoce expresamente, que el órgano de contratación: *“Podrá reservar alguno o algunos de los lotes para Centros Especiales de Empleo o para empresas de inserción, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional cuarta. Igualmente se podrán reservar lotes a favor de las entidades a que se refiere la Disposición adicional cuadragésima octava, en las condiciones establecida en la citada disposición”*.

La Disposición adicional cuarta, en su apartado 1, párrafo primero, del citado texto legislativo remite al correspondiente acuerdo del Consejo de Gobierno autonómico para la fijación del *“porcentaje mínimo 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 base a lo anterior, la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2019 en su disposición adicional cuadragésima octava estableció que:

- “1. Los poderes adjudicadores deberán reservar un porcentaje mínimo de un 2 por 100 y máximo de un 4 por 100 del volumen de contratación del sector público autonómico del último ejercicio cerrado a centros especiales de empleo, empresas de inserción y programas de empleo protegido, de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora de la contratación del sector público.*
- 2. 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, a propuesta conjunta de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda y de la Consejería de Hacienda, que deberá ser adoptado dentro de los dos primeros meses de este ejercicio”*.



En aplicación de las citadas normas, el Consejo de Gobierno en sesión de 22 de mayo de 2019 procedió a la fijación de un porcentaje mínimo de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o lotes de éstos, 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.

En el apartado segundo del punto tercero de dicho acuerdo, se establece que durante el primer trimestre del ejercicio presupuestario, cada órgano de contratación deberá remitir telemáticamente a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa un informe acerca del grado de cumplimiento de este acuerdo en el ejercicio anterior, especificando, para cada área de actividad, el importe total adjudicado y el importe adjudicado a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, empresas de inserción y programas de empleo protegido, debiendo justificar motivadamente, en su caso, las circunstancias determinantes de no haber alcanzado las cifras inicialmente asignadas.

Así mismo, en el apartado tercero del punto tercero de dicho acuerdo, se recoge que *“La Junta Consultiva de Contratación Administrativa, con la participación de un representante del Servicio Canario de Empleo y de la Dirección General competente en materia de discapacidad, a la vista de la documentación recibida, emitirá un informe valorando el grado de cumplimiento alcanzado, incorporando, en su caso, una propuesta con las medidas incentivadoras que estime conveniente para garantizar su cumplimiento y facilitar su seguimiento, y, en su caso, proponiendo una revisión de la fórmula fijada en el punto primero del presente Acuerdo para la determinación de la cuantía en la que aplicar los porcentajes del volumen de contratación de reserva para este tipo de contratos.”*

De este informe de la JCCA se dará cuenta, además, al Gobierno de Canarias.

En base a lo anterior, esta Secretaría de la JCCA eleva al Pleno de esta Junta el presente informe en base a los siguientes

I. ANTECEDENTES

Como introducción debe tenerse en cuenta que la contratación pública desempeña un papel de suma importancia en la economía, dedicando el conjunto de administraciones públicas en torno al 15% del PIB a esta materia, por lo que cada vez que un ente público adjudica un contrato está produciendo un considerable impacto en el mercado y el entorno.

La LCSP tiene como uno de sus objetivos preferentes el permitir que los poderes públicos empleen la contratación en apoyo de objetivos sociales comunes y trata, entre otros, de conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social.

En concreto **la actual legislación de contratos reconoce de manera expresa e inequívoca la posibilidad de utilizar la contratación pública para la consecución de objetivos sociales y hacer de esta contratación pública una verdadera herramienta política que desarrolle todo su potencial impacto en la generación de empleo para los colectivos más desfavorecidos de nuestra sociedad.**



En este contexto, los contratos reservados son una herramienta, cada vez más extendida pero todavía escasamente utilizada, para que el sector público refuerce su papel como garante del Estado del Bienestar a través de la contratación pública, función que encaja perfectamente con la exigencia del artículo 1.3 de la LCSP de una contratación más social y que fomente las PYMES y la Economía Social.

La realización de estos contratos reservados no supone un mayor coste para la administración. Es un gasto ya incluido dentro de las licitaciones previstas, y que lleva aparejado una serie de beneficios sociales y de empleo que se derivan de la actividad que realizan las empresas de inserción y los centros especiales de empleo con los colectivos con los que trabajan. Se trata de una oportunidad que ofrece la Ley para reforzar las estrategias de política social a partir de la contratación pública a coste cero (e incluso obteniendo un beneficio si se tiene en cuenta que muchas de las personas que se emplearán en esos contratos reservados son perceptores potenciales o actuales de Rentas de Inserción y ayudas relacionadas).

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

La normativa europea, a través de la Directiva 2014/24/UE, tiene como objetivo permitir que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes. Igualmente, la LCSP sostiene como uno de sus objetivos preferentes permitir que los poderes públicos empleen la contratación en apoyo de objetivos sociales comunes y, además, trata de conseguir, entre otros, que se utilice la contratación pública como un instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social.

La citada directiva europea contempla en este ámbito un triple objetivo: por una parte, establece la obligatoriedad de reservar un porcentaje de contratos del sector público a favor de determinados operadores económicos de naturaleza social; por otra, mantiene la reserva de mercado para fomentar la inserción de personas con discapacidad y, además, la amplía a los operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas desfavorecidas.

Al respecto deben tenerse en cuenta tanto el considerando (36) de la Directiva como el artículo 20 de la misma, cuyos tenores literales expresan cuanto sigue:

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



procedimientos de adjudicación de contratos públicos o de determinados lotes de los mismos o a reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido”.

El artículo 20 de la Directiva bajo la rúbrica de “contratos reservados” afirma que:

“1.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.

2.La convocatoria de licitación deberá hacer referencia al presente artículo”.

Esta regulación se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico mediante la 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, cuyo artículo 4 modifica la disposición adicional quinta del anterior texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, para permitir la reserva de la participación en procedimientos de adjudicación de contratos a las empresas de inserción, y que queda redactado en los siguientes términos:

“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”.

Esta regulación introdujo tres novedades importantes:

- permitir la reserva de participación también para las empresas de inserción,
- introducir la posibilidad de reservar no sólo contratos, sino también lotes de los mismos, y
- **la gran novedad fue, precisamente, pasar de la posibilidad a la obligación.**

Lo determinado en la Directiva se ha transpuesto a nuestro derecho interno también en la vigente LCSP, con la regulación de los llamados contratos reservados, a través de dos disposiciones



adicionales, básicamente en la cuarta y también en la cuadragésima octava, que se refiere a la reserva de ciertos contratos de servicios sociales, culturales y de salud a determinadas organizaciones.

La Adicional Cuarta, transpone el artículo 20 de la Directiva de la siguiente forma:

“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”.

Del análisis de los preceptos anteriores se derivan cuestiones básicas que conviene dejar claras:

- **Conceptualmente**, el contrato reservado constituye una figura legal que implica que, en una determinada licitación, únicamente pueden participar y, por tanto, ser adjudicatarios, determinados operadores económicos.
- En relación con **qué operadores económicos pueden participar**, es decir, cuáles son los operadores económicos destinatarios de la reserva de la Disposición Adicional Cuarta de la LCSP, al transponer el artículo 20 de la Directiva 2014/24/UE, establece que sólo dos tipos de empresas pueden ser beneficiarias:
 - los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, y
 - las Empresas de Inserción.

Ambas cuentan con legislación específica regulatoria, requisitos y características predeterminadas, así como con registros obligatorios para su inscripción.

Respecto a los primeros, los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social están regulados 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 (TRLGDPD).

El concepto y la garantía jurídica sobre la iniciativa social de estos Centros Especiales de Empleo se halla en la propia LCSP, que en su Disposición Final Decimocuarta introdujo un nuevo apartado cuarto en el artículo 43 del TRLGDPD, que queda redactado en los siguientes términos:

«4. Tendrán la consideración de Centros Especiales de Empleo de iniciativa social aquellos que cumpliendo los requisitos que se establecen en los apartados 1.º y 2.º de este



artículo son promovidos y participados en más de un 50 por ciento, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, ya sean asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público, cooperativas de iniciativa social u otras entidades de la economía social, así como también aquellos cuya titularidad corresponde a sociedades mercantiles en las que la mayoría de su capital social sea propiedad de alguna de las entidades señaladas anteriormente, ya sea de forma directa o bien indirecta a través del concepto de sociedad dominante regulado en el artículo 42 del Código de Comercio, y siempre que en todos los casos en sus Estatutos o en acuerdo social se obliguen a la reinversión íntegra de sus beneficios para creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, teniendo en todo caso la facultad de optar por reinvertirlos en el propio centro especial de empleo o en otros centros especiales de empleo de iniciativa social.»

El que la reserva de contratos se destine a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social tiene su fundamento en la evolución legislativa reseñada, que ha terminado por confirmar la posibilidad de que esa reserva tenga exclusivamente como destinatarios a entidades sin ánimo de lucro, en atención a la función social que realizan, siendo las únicas que forman parte del Tercer Sector Social o de la Economía Social y estando obligados reinvertir íntegramente sus beneficios.

Respecto a las Empresas de Inserción, están reguladas en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, cuyo artículo 4 establece que *tendrá la consideración de empresa de inserción aquella sociedad mercantil o sociedad cooperativa legalmente constituida que, debidamente calificada por los organismos autonómicos competentes en la materia, realice cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario.*

A colación de lo anterior, cabe reseñar que, la propia Disposición adicional cuarta de la LCSP hace referencia, además, a un porcentaje mínimo de **reserva para programas de empleo protegido en la ejecución de estos contratos**. 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. Para llevarlo a cabo, un grupo de trabajadores con discapacidad del centro especial de empleo se desplaza temporalmente al centro de trabajo de la empresa colaboradora, con los requisitos establecidos en los artículos 3 y siguientes de la norma referida. 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.



Esta previsión de la LCSP abre las puertas a que, además de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y de las empresas de inserción (para éstos, adjudicación directa), otro tipo de organizaciones, como pudieran ser los centros especiales de empleo de iniciativa privada (ya sea en su condición de tales o a través de enclaves laborales), puedan acceder, (vía subcontratación), a las contrataciones públicas mediante la subcontratación de sus servicios por las empresas adjudicatarias de los contratos, y esto siempre y cuando el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de esas entidades que desarrollan **programas de empleo protegido** sea el establecido en su normativa de aplicación y, en todo caso, del 30 por 100.

Con esta regulación introducida por la Disposición adicional cuarta de la LCSP se limita la adjudicación de los contratos reservados a los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a las empresas de inserción, dejando fuera a cualquiera otros Centros Especiales de Empleo.

El requerimiento o exigencia expresa de la iniciativa social respecto de los Centros Especiales de Empleo, y no respecto de las empresas de inserción, deriva de que estas últimas, por mandato legal, siempre han de estar promovidas, al menos en un 51% en el caso de sociedades mercantiles, por entidades y/o asociaciones sin ánimo de lucro o por fundaciones, es decir, llevan ya implícito su carácter social.

El carácter de Centro Especial de Empleo o de empresa de inserción es una condición legal de aptitud y no un requisito de solvencia. Por ello, si estos operadores deciden acudir a la licitación bajo la figura de la unión temporal de empresas, todos y cada uno de los eventuales integrantes de esa unión deberán reunir la condición legal exigida para optar a los contratos reservados, sin que puedan operar en este punto las reglas de acumulación previstas en la normativa contractual.

- En relación con qué **objetos contractuales** son susceptibles de aplicación a los contratos reservados, no existe limitación en relación con las actividades respecto de las cuales puede tramitarse un contrato reservado. No obstante, hay que tener en cuenta las actividades que realizan estas entidades para que tengan la capacidad adecuada para ejecutar los correspondientes objetos contractuales. Como se señaló anteriormente, una de las novedades de la vigente LCSP, es la posibilidad de reservar lotes de una determinada contratación, lo que va a beneficiar, no sólo a pymes, sino que tendrá un especial efecto positivo en los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y en las empresas de inserción, ya que estos operadores económicos tienen dificultades para acceder a grandes contratos a causa de la solvencia y los medios requeridos para ejecutarlos.

Por tanto, es deber de las administraciones, hacer un esfuerzo en la planificación de sus contrataciones para que, cada órgano de contratación, encaje dentro de los objetos de sus contratos previstos, las actividades que estas entidades pueden desarrollar, de modo que puedan tramitarse tales contratos como reservados, cumpliendo así con la obligación legal de reserva.



- Otra de las características propias, es que el carácter de contrato reservado debe expresamente hacerse constar en **el anuncio de licitación**.
- Otra novedad es la no procedencia en estos contratos de la **exigencia de garantía definitiva**, salvo en supuestos excepcionales y que deberán ser justificados en el expediente. Es decir, la regla general es la no exigencia de garantía definitiva.
- Pueden utilizarse en cualquier tipo de contratos de los delimitados en la LCSP y en cualquier procedimiento, incluidos los menores, no existiendo límite mínimo ni máximo en su importe.

En este punto destacar que, puede ser objeto de un contrato reservado cualquier contrato, incluso aquellos que ya han venido realizándose; no obstante, es importante analizar en tales casos, si hay cláusula de subrogación de trabajadores, dado que 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.

- En cuanto a **las particularidades en su tramitación**, básicamente, se concretan en que sólo pueden acceder o licitar y en consecuencia ser adjudicatarios, las entidades que cumplan los requisitos señalados anteriormente (CEE de iniciativa social y empresas de inserción). La calificación de un contrato como reservado en ningún caso excluye otros requisitos y condiciones para ser admitido a una licitación, como la solvencia técnica, económica o profesional, la capacidad de obrar, la clasificación del contratista o el no hallarse incurso en prohibiciones para contratar.

Además, estas entidades deben estar inscritas en un registro oficial de competencia de las Comunidades Autónomas; en concreto, en nuestra Comunidad Autónoma:

- En base al Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo, se dictó en Canarias el Decreto 79/1986, de 9 de mayo, que crea el Registro de Centros Especiales de Empleo, en el que se establecen las normas de calificación e inscripción para el acceso de dichos centros al referido registro, dependiente actualmente del Servicio Canario de Empleo.
- Mediante el Decreto 137/2009, de 20 de octubre, se regula la calificación de las empresas de inserción, el procedimiento de acceso a las mismas y el Registro de Empresas de Inserción, dependiente también del Servicio Canario de Empleo (SCE).

En la web del SCE se encuentra actualizada la información acerca de estas entidades, en la que se recoge sus características y actividades.

Es preciso destacar que los contratos reservados son una excepción al principio de concurrencia competitiva, sin que ello implique una vulneración de los principios de



igualdad, no discriminación y de la libertad de competencia, pues nos hallamos ante “contratos reservados”. Nos encontraríamos, en todo caso, ante una discriminación positiva.

- En cuanto al **porcentaje de reserva** de contratos a esta tipología de entidades, debe señalarse que el porcentaje determinado por el Acuerdo de Gobierno es un mínimo, no hay un importe máximo o tope para este tipo de contratos, pudiéndose afirmar que para aplicar esta obligación no es preciso que exista tal acuerdo que fije dicho mínimo, pues la obligación nace de la propia Ley, y la decisión de reserva corresponde al órgano de contratación, a cualquier órgano de contratación.

En este sentido, el Informe 19/2018, de 17 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón determina que *“Resultaría del todo contradictorio que, siendo objetivo esencial de esta disposición adicional garantizar un mínimo de reservas de contratos o lotes, la omisión o emisión de este acuerdo genérico, que no deriva de la normativa europea, además, impidiese a los órganos de contratación realizar reservas de concretos contratos o lotes. Y es que, como demuestra el hecho de que la propia Directiva 2014/24/UE exija que en la convocatoria de la licitación de contratos reservados o con lotes objeto de reserva se haga referencia específica a su artículo 20 (y en el apartado segundo de la disposición adicional cuarta de la LCSP), siendo los órganos de contratación los llamados a reservar, no parece razonable que lo que inicialmente se concibe como garantía, como estímulo, para alcanzar umbrales relevantes de contratos o lotes reservados, se convierta en barrera infranqueable para los órganos de contratación que deseen reservar.”*

III. DATOS DEL EJERCICIO 2019

Sentadas las bases propias de esta tipología contractual, y a fin de cumplir lo establecido en el apartado tercero del punto tercero del acuerdo del Gobierno de Canarias de 22 de mayo, esta Secretaría ha solicitado información a los distintos órganos de contratación de la Administración de esta Comunidad Autónoma, así como de sus Sociedades Mercantiles Públicas, de sus Organismos Autónomos y de otros Entes vinculados a la misma, sobre el grado de cumplimiento alcanzado por esta obligación impuesta por la LCSP, con detalle de qué contratos reservados han sido tramitados por tales órganos de contratación en el ejercicio 2019, en qué área de actividad, por qué importe y a qué entidades, debiendo motivarse en caso de no haber alcanzado un mínimo de contratación, cuáles han sido las razones. Conviene dejar claro que la iniciativa de dicha solicitud de información procede de la Secretaría de la Junta, si bien la obligación de informar impuesta por el referido Acuerdo de Gobierno recaía directamente sobre los diferentes órganos de contratación que tenían que haber remitido telemáticamente tal información en el primer trimestre del presente ejercicio presupuestario.

Esta Secretaría, en base a lo dispuesto igualmente en el precepto reseñado, ha solicitado la participación de un representante del Servicio Canario de Empleo y de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad en esta Junta para la emisión del correspondiente informe.

Se detalla cuadro (sólo) con las respuestas recibidas y la información suministrada:



	ORGANISMO	DIRECCIÓN GENERAL	OBJETO DEL CONTRATO	IMPORTE	ADJUDICATARIO	
CONSEJERÍAS	PRESIDENCIA DEL GOBIERNO	Ningún contrato reservado (año 2019)				
	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, JUSTICIA Y SEGURIDAD	Ningún contrato reservado				
	HACIENDA, PRESUPUESTOS Y ASUNTOS EUROPEOS	SGT	Servicio de tapicería y reciclado de mobiliario en la Cª de Hacienda en LPGC	2130,00 €	Obra Social de Acogida y Desarrollo (CEE iniciativa social)	
		DG de Patrimonio y Contratación	Servicio de mantenimiento, conservación y mejora de los jardines de los EESSMM I y II de LPGC	4171,94 €	APMIB Las Palmas SLU (CEE iniciativa social)	
	EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES, CULTURA Y DEPORTES	SGT	Ningún contrato reservado (año 2019) Observaciones: Se ha incluido en los pliegos de Servicios de vigilancia y seguridad en centros docentes y dependencias administrativas que, en caso de subcontratación, ésta deberá realizarse únicamente con centros especiales de empleo y empresas de inserción. En las contrataciones relativas a “Servicio de mantenimiento y conservación de determinados centros docentes” y “Servicios de limpieza de centros docentes y dependencias administrativas”, se prevé reservar alguno de los lotes en los que se divide la misma.			
		DG de Patrimonio Cultural	Ningún contrato reservado			
		DG de Cultura	Ningún contrato reservado			
		DG de Centros, Infraestructura y Promoción Educativa	Ningún contrato reservado			
	SANIDAD	SGT	Ningún contrato reservado (año 2019) Observaciones: Intención de hacerlo en 2020			
	OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTE Y VIVIENDA	Ningún contrato reservado (año 2019)				
	TURISMO, INDUSTRIA Y COMERCIO	Ningún contrato reservado (año 2019) Observaciones: Intención de hacerlo en 2020				
	CONSEJERIA DE TRANSICION ECOLOGICA	Ningún contrato reservado (año 2019)				
	CONSEJERIA DE ECONOMIA	Ningún contrato reservado (año 2019)				
	RESTO CONSEJERÍAS AGRICULTURA Y DERECHOS SOCIALES	No se dispone de información (restantes órganos de contratación no consignados no han suministrado la información)				



SOCIEDADES MERCANTILES PUBLICAS	VISOCAN	Ningún contrato reservado (año 2019)			
	GSC	Ningún contrato reservado (año 2019)			
	GRAFCAN	Ningún contrato reservado (año 2019)			
	GESTUR TFE	Ningún contrato reservado (año 2019)			
	SATURNO	Ningún contrato reservado			
	CCB MASPALOMAS	Ningún contrato reservado			
	GESPLAN	Ningún contrato reservado			
	CCB TFE SUR	Ningún contrato reservado Observaciones: Manifiesta que no comprenden sus actividades			
OO AA	INSTITUTO CANARIO DE CALIDAD AGROALIMENTARIA	Ningún contrato reservado			
	SERVICIO CANARIO DE EMPLEO	Ningún contrato reservado (año 2019)			
	ICIA	Ningún contrato reservado			
	ISTAC	Ningún contrato reservado			
	ICAP	Ningún contrato reservado			
	ACPMN	Ningún contrato reservado			
	SCS	Ningún contrato reservado Observaciones: la Gerencia de Lanzarote tiene en nulidad el Servicio de limpieza de cocina del Hospital Insular de Lanzarote con la empresa INTEGRA E INNOVA LABORAL CANARIAS, S.L.U por importe de 9531,00 €, pero no es de iniciativa social			
	INSTITUTO CANARIO DE IGUALDAD	Ningún contrato reservado (año 2019)			
		Servicios para la ejecución de programa de inserción socio-laboral dirigido a mujeres usuarias de la Red de recursos de asistencia integral a la violencia de genero de Canarias en Gran Canaria, Tenerife y Lanzarote. (2018 Procedimiento negociado sin publicidad)	59.224,50 €	TRAMPOLÍN SOLIDARIO SLU	
		Servicios para la ejecución de programa de inserción socio-laboral dirigido a mujeres usuarias de la Red de recursos de asistencia integral a la violencia de genero de Canarias en Tenerife y Lanzarote (2016 Procedimiento negociado sin publicidad)	37450,00 €	TRAMPOLÍN SOLIDARIO SLU	
OTRAS ENTIDADES	AGENCIA TRIBUTARIA CANARIA	Ningún contrato reservado			
	PUERTOS CANARIOS	Ningún contrato reservado (año 2019)			
	RTVC	Mantenimiento de jardines	1323,00 €	LABORSORD SL, CEE no de iniciativa social	
		Servicios de recepcionista -telefonista para el centro de producción de RPC SA en S/C de Tenerife	14432,61 €	CEE APMIB TENERIFE SLU, CEE no de iniciativa social	
	CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL	Ningún contrato reservado (año 2019)			



Del conjunto de las respuestas recibidas se pone de manifiesto:

- 1.- Un desconocimiento generalizado del Acuerdo de Gobierno y del deber impuesto por el mismo de informar a esta JCCA sobre los contratos reservados adjudicados; y lo que es más grave, un desconocimiento de la figura de los contratos reservados y de la obligación legal de su aplicación.
- 2.- Determinados órganos de contratación manifestaron que, a fecha de adopción del Acuerdo de Gobierno, la gran mayoría de las contrataciones estaban ya planificadas, por lo que difícilmente era de aplicación en el ejercicio 2019, siendo ésta una de las causas que se esgrimen como motivo de no haber tramitado un mínimo de contratos reservados, y con el compromiso de tenerlo en cuenta para el presente ejercicio 2020.
- 3.- Otros órganos manifestaron como motivo justificativo de su no ejecución que los objetos de los contratos que llevaban a cabo no tienen encaje en las actividades que realizan este tipo de entidades.
- 4.- En aquellos órganos de contratación en los que sí se tramitó algún contrato de estas características, se realizó a través de contrataciones menores, y en la mayoría se adjudicó a entidades que no cumplían con los requisitos de la ley, al tratarse de centros especiales de empleo que no eran de iniciativa social.

IV. CONCLUSIONES

En base a la información aportada y tras el análisis de la misma se concluye que:

1. Existe un desconocimiento generalizado por parte de las unidades administrativas de los órganos de contratación de la figura de los contratos reservados, contratos regulados no sólo en la norma europea, sino igualmente, en nuestro ordenamiento jurídico interno a través de la LCSP, que impone la obligación a estos órganos de contratación de reservar un mínimo de sus contrataciones a los Centro Especial de Empleo de iniciativa social y a las empresas de inserción, para cumplir un fin social.
2. Desconocimiento generalizado, igualmente, del Acuerdo de Gobierno de 22 de mayo de 2019, que fija el porcentaje mínimo de reserva 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 Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, Empresas de Inserción y programas de Empleo Protegido, y, en concreto, a los suministros y servicios con los CPV incluidos en el Anexo VI de la LCSP. Se estableció ese 2% como la cantidad que deberán reservar los diferentes órganos de contratación para posibilitar el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación a los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, Empresas de Inserción y Programas de Empleo protegido, de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora de la contratación del sector público.



3. Por otra parte, determinados órganos de contratación son concededores de la existencia de la figura de los contratos reservados; sin embargo, no conocen con profundidad su regulación y la obligatoriedad de tramitarlos.
4. Desconocimiento de las entidades y de las características de las entidades que pueden ser adjudicatarias de este tipo de contratos, así como de dónde disponer de una relación fiable de las mismas con la seguridad de que tales entidades cumplen con las características requeridas.
5. Desconocimiento absoluto de la distinción entre Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y otros Centros Especiales de Empleo, cuando sólo los primeros pueden ser adjudicatarios de este tipo de contratos. De hecho, varios órganos de contratación han tramitado contratos en los que los adjudicatarios han sido entidades que no son de iniciativa social, como los siguientes:
 - La Gerencia de Servicios Sanitarios de Lanzarote tiene en nulidad el Servicio de Limpieza de Cocina del Hospital Insular de Lanzarote con la empresa INTEGRA E INNOVA LABORAL CANARIAS, S.L.U. por un importe de 9.531,00 €, centro especial de empleo que no es de iniciativa social.
 - El Ente Público Radiotelevisión Canaria tramitó en el año 2019 un contrato de mantenimiento de jardines por importe de 1.323,00 euros, igic no incluido, adjudicándolo a la entidad LABORSORD, S.L. que igualmente, es centro especial de empleo, pero no de iniciativa social.
 - La sociedad mercantil pública Radio Pública de Canarias SA adjudicó los servicios de recepcionista-telefonista para su centro de producción en S/ C de Tenerife por importe de 14.432,61, igic no incluido, a la entidad CEE APMIB TENERIFE, S.L.U., centro especial de empleo, pero no de iniciativa social.
 - La sociedad mercantil pública ITC adjudicó el contrato relativo a los servicios auxiliares de recepción para varios centros de la entidad, contrato dividido en 2 lotes, y cuyo lote 2 para Gran Canaria se realizó como contrato reservado; si bien, como se tramitó de acuerdo con el anterior TRLCSP, la condición de iniciativa social no se recogía en dicha normativa, y se adjudicó a la entidad CEE GRUPO SIFU CANARIAS SL, tanto el lote 2, que estaba declarado expresamente como reservado, como el lote 1 para Tenerife por importes de 21.621,30 y 21.197,28 €, respectivamente. Este contrato fue prorrogado hasta enero de 2020 por importe de 44.670,23 €, pero el adjudicatario no es centro especial de empleo de iniciativa social. Así mismo, se tramitaron en 2019 otros contratos reservados que adolecen del mismo defecto como los de servicios de retirada y destrucción de documentación confidencial por importe de 1.271,97, igic no incluido, a Global Iniciativas Sociales S.L., que no es de iniciativa social; o bien, los de servicios de jardinería por importe de 1.450,00 euros, igic excluido a favor de CEE SINPROMI, S.L, que tampoco es de iniciativa social.



6. En general se puede predicar que los órganos de contratación no están brindando a este tipo de contratos la consideración que merecen por la función social que se les atribuye, y lo que es más grave, la importancia que tienen por la obligación que la LCSP les impone.

En especial, llama la atención que el Servicio Canario de Empleo no haya tramitado ningún contrato de estas características, al igual que la Dirección General competente en materia de discapacidad

7. Destacar que el Instituto Canario de Igualdad, tramitó contratos reservados en el año 2016 y en el 2018, y no así en 2019: en el año 2016 tramitaron el contrato de servicios para la ejecución de un programa de inserción socio-laboral dirigido a mujeres usuarias de la Red de recursos de asistencia integral a la violencia de género de Canarias en las Islas de Tenerife y Lanzarote, mediante procedimiento negociado sin publicidad por importe de 37.450,00 euros y en el año 2018, el mismo contrato de servicios para la ejecución de un programa de inserción socio-laboral dirigido a mujeres usuarias de la Red de recursos de asistencia integral a la violencia de género de Canarias en las islas de Gran Canaria, Tenerife y Lanzarote, mediante procedimiento negociado sin publicidad por importe de 59.224,50 euros; adjudicados ambos a la empresa de inserción TRAMPOLÍN SOLIDARIO, SL UNIPERSONAL (C.I.F.76562172).
8. Otro defecto puesto de manifiesto hace referencia a que, si bien el órgano de contratación tramita una contratación como contrato reservado y lo adjudica a un centro especial de empleo de iniciativa social, se constata en el expediente que en la comparación de ofertas se realiza con empresas que no cumplen las condiciones para ser adjudicatarias de este tipo de contratos, esto es, no se compara con otros Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, y/o empresas de Inserción, de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora de la contratación del sector público.

Por todo lo expuesto, se valora como **ínfimo el grado de cumplimiento alcanzado** por los órganos de contratación en relación no sólo al Acuerdo del Gobierno de Canarias de 22 de mayo de 2019, sino de la obligación impuesta por la LCSP, incorporando la siguiente **propuesta de medidas incentivadoras** por estimarse convenientes para garantizar, o al menos, favorecer, su cumplimiento:

1.- Incentivar la profesionalización de los empleados públicos en materia de contratación, lo que redundará en un conocimiento en profundidad de esta normativa tan específica; medida que ha de ir acompañada de la dotación de personal suficiente en los centros directivos y unidades administrativas de los órganos de contratación.

2.- Paralelamente, esa profesionalización y dotación de personal debería ir acompañada de una reestructuración y centralización de las unidades administrativas dedicadas a la contratación, evitando la existencia de unidades que sólo tramitan contratos de forma esporádica, y por importes



menores; de modo que se configuren las unidades administrativas de contratación con competencia y dedicación en exclusiva para la contratación administrativa, y no unidades de contratación con otras muy diversas funcionalidades y competencias dentro de las mismas.

3.- Formación continua obligada al personal-empleadas y empleados públicos de contratación. En relación a esta cuestión concreta de los contratos reservados se está preparando por parte de la Dirección General de Patrimonio y Contratación un curso monográfico on line de una hora de duración, con el fin de intentar trasladar la importancia y la obligatoriedad de esta contratación a los jefes de servicio de los distintos Departamentos con competencias y funciones en materia de contratación, al objeto de generalizar una formación básica e indispensable en cuanto al régimen de estos contratos reservados.

**La secretaria de la Junta Consultiva
de Contratación administrativa**