

CONTRATACIÓN RESERVADA



CEGASAL

Este documento presenta un análisis exhaustivo de la contratación reservada como herramienta legal para promover la inclusión social y laboral. Exploraremos su marco normativo, los requisitos para beneficiarse de esta modalidad, procedimientos de implementación, casos prácticos y recomendaciones para su aplicación efectiva. A lo largo de ocho secciones, se detallan todos los aspectos relevantes para administraciones públicas, entidades sociales y empresas interesadas en contribuir a una economía más inclusiva y responsable.

Marco Legal y Normativo

La contratación reservada encuentra su fundamento legal principal en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público en España, que transpone las **Directivas europeas 2014/23/UE y 2014/24/UE**. Esta ley reconoce expresamente en su **Disposición Adicional Cuarta** la facultad de reservar el derecho a participar en determinados procedimientos de adjudicación a Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción, consolidando así un mecanismo de acción positiva en la contratación pública.

Las Directivas europeas, especialmente la 2014/24/UE, han sido fundamentales para el desarrollo de esta figura, al establecer en su artículo 20 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". Esta disposición ha marcado un antes y un después en la utilización estratégica de la contratación pública como herramienta de inclusión social.

El objetivo de ambas es armonizar y regular los procesos de contratación en la UE, promoviendo la competencia, la competencia, la transparencia y la eficiencia en el gasto público. A 2014/24/UE se centra en contratos públicos en general, y en públicos en general, y en su artículo 20 hace referencia a la Contratación Reservada estableciendo las reglas y condiciones bajo condiciones bajo las que los Estados miembro pueden reservar ciertos contratos públicos para las EI y las empresas de trabajo protegido. A 2014/23/UE se aplica a sectores especiales, pero ambas comparten principios fundamentales y disposiciones clave para la contratación pública en Europa.

La Ley 9/2017 de 8 de noviembre sobre contratos del sector público tiene como objetivo la transposición de las directivas anteriormente mencionadas. La DA 4ª, con el objetivo de promover la inclusión social y laboral de personas en situación de vulnerabilidad, como personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social, establece:

- La reserva obligatoria mínima de las Administraciones públicas para contratos con EI y CEEIS en un porcentaje de 10% sobre el total de los contratos de suministros y servicios especificados en el Anexo VI adjudicados en el ejercicio anterior, si no se hubiera acordado un porcentaje en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley 9/2017.

“El Acuerdo del Consejo de Ministros al 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 del Consejo de Ministros no se hubiera adoptado, los órganos de contratación del sector público estatal deberán aplicar el porcentaje mínimo de reserva del 7%, que se incrementará hasta el 10 % 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 (Common Procurement Vocabulary - Vocabulario Común de Contratación Pública) recogidos en el anexo VI celebrados en el ejercicio anterior al que se refiera la reserva, en los términos indicados en el primer párrafo del mismo apartado”.

- La posibilidad de división de los contratos en lotes para facilitar el acceso de las empresas a la contratación pública.
- La obligatoriedad de hacer mención del carácter reservado del contrato en el anuncio de la licitación.
- La no exigencia de la constitución de una garantía provisional, a no ser que el órgano de contratación, por razones excepcionales, lo justifique en el expediente.

La **Ley 7/2022 , de 8 de abril de Residuos y Suelos Contaminados**, establece el marco legal en España para la gestión de residuos y la protección de suelos frente a la contaminación. La presente Ley promueve la Economía Circular y busca reducir la generación de residuos, fomentar la reutilización y el reciclado, y regular de manera más eficaz la eliminación segura de residuos peligrosos. Además, aborda la rehabilitación de suelos contaminados para prevenir daños ambientales y proteger la salud pública. En LA DA 19º señala que el tratamiento de este tipo de responsabilidades (recoger, transportar y tratar residuos textiles, muebles y equipamiento), serán otorgados preferentemente a través de contratos reservados. Para cumplir con dicha obligación, al menos la mitad del valor total del contrato debe ser reservado para CEEis e I con autorización para el tratamiento de residuos y teniendo que justificarlo si no se cumpliera.

La **Ley 14/2013, de 26 de diciembre sobre la racionalización del sector público autonómico**, en su artículo 26, incorpora reformas en la contratación pública en España, incluyendo aspectos relacionados contratación reservada, porcentajes mínimos y máximos tratando de impulsar la inclusión y la E.S. en los procesos de contratación pública a nivel nacional y autonómico.

La **Ley 18/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas**, modificando dicho artículo 26 de la Ley 14/2013 estableciendo que cualquier objeto de contrato puede calificarse como reservado, eliminando el porcentaje máximo de contratos reservados, y fijando el mínimo autonómico anual en un 5% (calculado sobre la suma de los importes, con IVA, de adjudicación del ejercicio presupuestario anterior, de los contratos menores y contratos abiertos simplificados, incluidos en los códigos CPV del anexo VI.

La **Ley 8/2016, de 8 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia**, establece medidas específicas para mejorar y fortalecer el sistema de servicios sociales en la región apoyándose en la contratación reservada. Esta modificación se centra en abordar aspectos como la atención a la dependencia, la participación ciudadana, el papel del tercer sector y la calidad de los servicios. El objetivo principal es proporcionar un sistema de servicios sociales más eficiente y centrado en las necesidades de los ciudadanos.

"La contratación pública no puede ser considerada como un fin en sí mismo, sino que debe ser visualizada como una potente herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento de sus fines o sus políticas públicas" - Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Resolución 235/2019.

Adicionalmente, existe jurisprudencia relevante tanto a nivel nacional como europeo que ha ido configurando los límites y posibilidades de esta figura, como las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los casos C-70/95 y C-31/87, que reconocen la legitimidad de considerar aspectos sociales en la contratación pública siempre que se respeten los principios fundamentales de transparencia, no discriminación y libre competencia.

Características Esenciales de la Contratación Reservada

La contratación reservada se configura como un instrumento jurídico con características particulares que la distinguen de otros procedimientos de contratación pública. Su esencia radica en la limitación deliberada de la concurrencia, restringiendo la participación exclusivamente a determinadas entidades que cumplen una función social específica, sin que esto suponga una vulneración de los principios de libre competencia, ya que se fundamenta en objetivos legítimos de política social.

Aspectos fundamentales

- Se trata de un mecanismo de **discriminación positiva legal**, respaldado tanto por la normativa europea como nacional.
- Establece una **excepción justificada** al principio general de libre concurrencia en la contratación pública.
- Configura un **mercado protegido** donde solo compiten entre sí entidades de economía social con objetivos similares.
- Mantiene inalteradas todas las demás condiciones y exigencias del procedimiento de contratación.

En cuanto a los tipos de contratos que pueden reservarse, la legislación española contempla una amplia gama de posibilidades. Pueden ser objeto de reserva contratos de obras, servicios, suministros y concesiones, sin limitación específica por su objeto. No obstante, en la práctica, destacan determinados sectores donde esta figura ha tenido mayor implantación:

Servicios auxiliares

- Jardinería y mantenimiento de zonas verdes
- Limpieza de edificios e instalaciones
- Mensajería y correspondencia
- Servicios de lavandería

Gestión de residuos

- Recogida selectiva
- Reciclaje de productos y materiales
- Puntos limpios y gestión ambiental
- Reutilización de productos

Servicios a las personas

- Catering social
- Atención domiciliaria básica
- Servicios de conserjería
- Formación complementaria

La determinación de reservar un contrato debe ser explícita y señalarse claramente desde la planificación, apareciendo como tal en los anuncios de licitación. Esto garantiza la transparencia del procedimiento y permite a las entidades potencialmente interesadas identificar oportunamente aquellos contratos en los que pueden participar de forma exclusiva.

Sujetos y Entidades Beneficiarias

La contratación reservada establece un marco exclusivo de participación para entidades que cumplen una función social específica. La legislación española reconoce principalmente dos tipos de organizaciones que pueden beneficiarse de esta modalidad contractual: los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social (CEEis) y las Empresas de Inserción (EI).

Centros Especiales de Empleo de iniciativa social

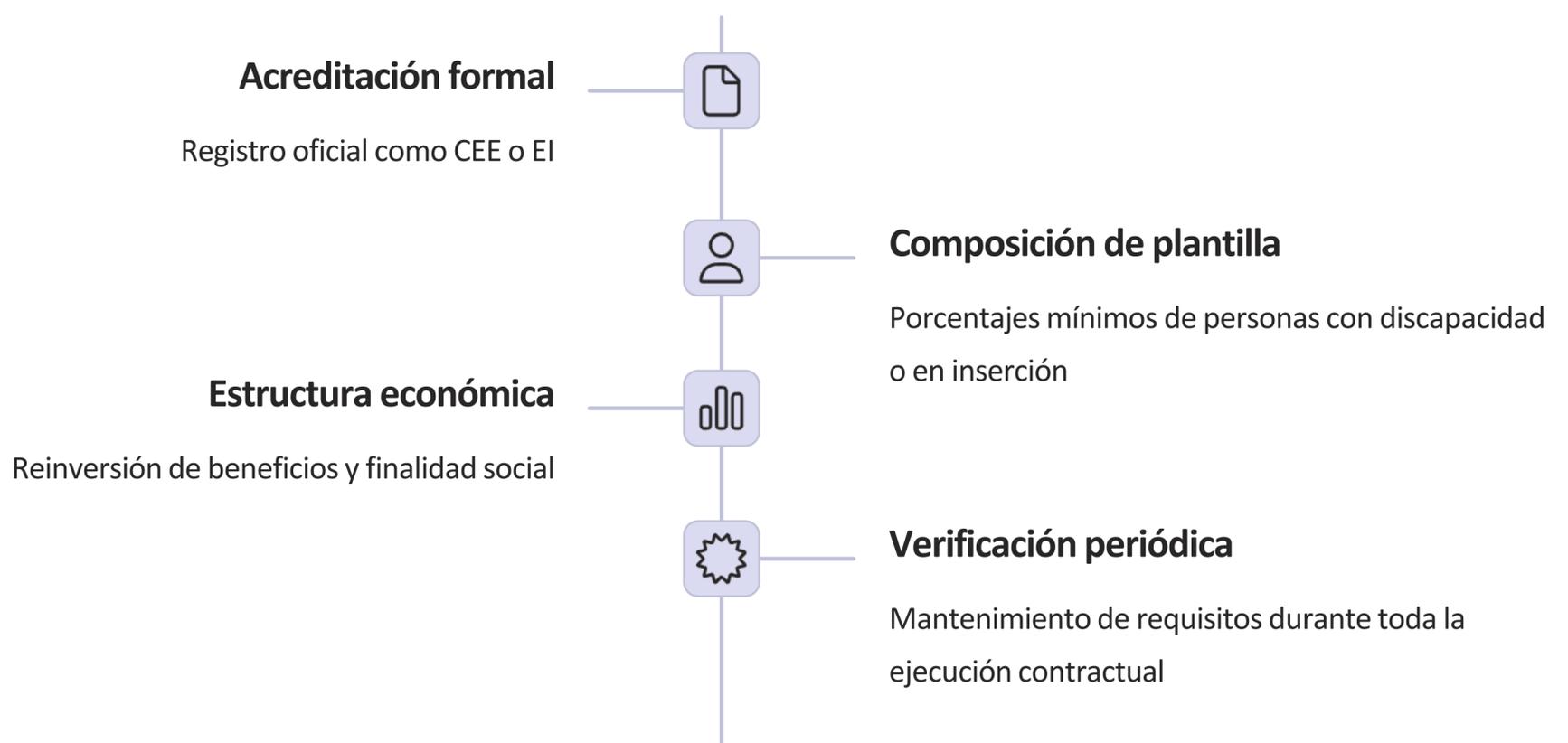
Los CEE son empresas cuyo objetivo principal es proporcionar empleo a personas con discapacidad. Para ser considerados como beneficiarios de contratos reservados, deben cumplir requisitos específicos:

- Estar legalmente constituidos y registrados como CEE.
- Contar con al menos un 70% de trabajadores con discapacidad reconocida igual o superior al 33%.
- Disponer de servicios de ajuste personal y social para sus trabajadores.
- A partir de 2018, se requiere adicionalmente que sean de **iniciativa social, sin ánimo de lucro o cuyo beneficio se reinvierta en la propia organización** (todos los asociados a Cegasal son de iniciativa social)

Empresas de Inserción

Las EI son entidades orientadas a la inclusión y formación sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social. Sus requisitos incluyen:

- Estar promovidas y participadas por entidades sin ánimo de lucro.
- Emplear entre un 30% y un 60% de trabajadores en inserción.
- Aplicar itinerarios personalizados de inserción.
- Reinvertir al menos el 80% de los resultados en la mejora de sus estructuras productivas y de inserción.
- Estar inscritas en el Registro Administrativo de Empresas de Inserción.



Esta configuración de beneficiarios responde a la finalidad última de la contratación reservada: utilizar la capacidad de compra pública para fortalecer entidades que generan oportunidades laborales para colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo ordinario.

Criterios y Procedimientos para la Reserva de Contratos

La implementación efectiva de la contratación reservada requiere un proceso metodológico riguroso que comienza desde la planificación de la contratación pública. Las administraciones deben establecer criterios claros para determinar qué contratos son susceptibles de reserva y cómo se gestionará el procedimiento, garantizando tanto la seguridad jurídica como el cumplimiento de los fines sociales.

Planificación y establecimiento de porcentajes

La legislación vigente establece la obligación para las entidades del sector público de fijar porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación. Esto se traduce en que cada administración debe:

- Determinar anualmente la cuantía económica que se reservará a contratos con CEEs y EI.
- Establecer qué sectores o ámbitos de contratación serán prioritarios para la aplicación de la reserva.
- Fijar condiciones específicas de solvencia adaptadas a la realidad de estas entidades.

La práctica administrativa ha consolidado porcentajes que oscilan entre el 5% y el 10% del volumen total de contratación anual, aunque existen significativas variaciones entre administraciones. Es recomendable que estos porcentajes se establezcan mediante acuerdos formales de los órganos de gobierno (Consejo de Ministros, Consejos de Gobierno autonómicos o Plenos municipales).



Identificación de contratos idóneos

Análisis previo del mercado y de la capacidad productiva de las entidades beneficiarias



Redacción de pliegos adaptados

Elaboración de documentación con indicación expresa de la reserva y sus requisitos específicos



Publicación destacada

Señalización clara en plataformas de contratación de la condición de contrato reservado



Verificación de requisitos

Comprobación de la condición de entidad beneficiaria mediante certificaciones oficiales

En cuanto a la documentación y acreditación exigida a los licitadores, los procedimientos mantienen las mismas garantías mismas garantías que cualquier otro proceso de contratación pública. Sin embargo, se añaden verificaciones específicas verificaciones específicas relativas a la condición de CEE:

Requisito	Documento acreditativo	Organismo verificador
Condición de CEE	Certificado de inscripción en registro autonómico	Servicio público de empleo autonómico
Porcentaje de plantilla	Relación nominal de trabajadores (TC2) y certificados de discapacidad	Mesa de contratación
Iniciativa social (CEE)	Estatutos y certificación sobre reinversión de beneficios	Órgano de contratación

Es fundamental que la condición de contrato reservado se mantenga durante toda la vida del contrato, debiendo establecerse mecanismos de verificación periódica que garanticen que la entidad adjudicataria sigue cumpliendo los requisitos que justificaron la reserva.

¿Cómo hacerlo?

El procedimiento relativo a la contratación reservada es el mismo que se llevaría a cabo en cualquier otro contrato público pero la limitación radica en el derecho de participación que debe señalarse en los pliegos como un requisito de capacidad.

Requisitos clave

- En el anuncio de la licitación y en los pliegos se debe hacer referencia a la condición de reserva del contrato según la DE LA 4ª de la Ley 9/2017 y/o la DA 19ª Ley 7/2022.
- Debe establecerse que sólo podrán participar las entidades que se indican en la reserva de contratos.
- Para los contratos reservados a los CEEIS y EI no procederá la exigencia de la garantía definitiva, salvo que por motivos excepcionales se considere necesario.

¿Qué contratos se pueden reservar?

Es importante destacar que cualquier objeto contractual, sin limitación del sector o actividad, ni del importe, procedimiento de adjudicación, o cualquier otra característica, puede calificarse como reservado. La referencia al suministro y servicios incluidos en los códigos CPV recogidos en el Anexo VI de la Ley 9/2017 se refiere únicamente al cálculo del porcentaje mínimo de aplicación de la reserva para los órganos de contratación del Estado. Ello no limita la posibilidad de reservar contratos de obras u otros objetos contractuales no mencionados en el Anexo VI. La DA 4ª se refiere a estos códigos CPV como un método de cálculo específico para la Administración del Estado, y no impide la reserva de una amplia variedad de contratos de diferentes sectores y características. Incluso, la normativa establece sectores (textil, muebles y equipamiento) en los que los contratos reservados deben ser preferentes, como en el caso de la DA 19ª de la Ley 7/2022, en la que se establece que al menos un 50% del importe adjudicado debe ser para CEEis y EI autorizados para el tratamiento de residuos.

Los pliegos

Los pliegos de contratación contienen información detallada sobre los contratos, requisitos, procedimientos y condiciones que deben seguir tanto las entidades públicas como las empresas que deseen participar en el proceso de licitación.

Estos documentos son esenciales para garantizar la transparencia y la equidad en el proceso de contratación y para que las empresas interesadas comprendan completamente los requisitos y condiciones del contrato reservado.

Elementos clave relativos a los contratos reservados:

Título de referencia: Nombre del contrato en el que debe hacerse referencia su condición de reservado.

Descripción del contrato: Los pliegos de contratación reservada comienzan con una descripción detallada del contrato en cuestión. Ello incluye la naturaleza de los bienes o servicios a adquirir, las cantidades estimadas, los plazos de entrega o ejecución y cualquier otro detalle relevante.

Requisitos y criterios de elegibilidad: Establecen los requisitos que deben cumplir las empresas que deseen optar la contratación reservada. Ello puede incluir la condición de CEEis, EI, cooperativa u otros tipos de tipos de organizaciones. También se pueden especificar los porcentajes mínimos de personas trabajadoras en situación de vulnerabilidad que deben ser empleadas por la empresa.

Criterios de evaluación: Los pliegos suelen detallar los criterios de evaluación que se utilizarán para seleccionar al adjudicatario. Ello puede incluir factores como la calidad de la oferta, el precio, la experiencia previa de la empresa y su capacidad técnica.

Procedimiento de licitación: Describe el procedimiento que seguirá el proceso de licitación, incluyendo la fecha de inicio y cierre de la presentación de ofertas, la forma en que se presentarán las ofertas y el cronograma del proceso.

Documentación requerida: Los pliegos especifican la documentación que las empresas deben presentar junto con su oferta. Ello puede incluir certificados, acreditaciones, estados financieros, referencias y cualquier otro documento necesario para demostrar su elegibilidad y capacidad.

Condiciones contractuales: Se establecen las condiciones generales y específicas del contrato, incluyendo los derechos y obligaciones de ambas partes, los plazos de entrega o ejecución, las penalizaciones por incumplimiento y cualquier otro aspecto relevante.

Transparencia y rendición de cuentas: Los pliegos suelen incluir disposiciones que promueven la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de contratación, como la publicación de resultados y la posibilidad de impugnar decisiones.

Plazos y fechas importantes: Se indican los plazos y fechas clave a lo largo del proceso de licitación, como la fecha límite para la presentación de ofertas, la fecha de apertura de las ofertas y la fecha de adjudicación.

Anexos y formularios: Los pliegos pueden incluir anexos y formularios que las empresas deben completar y presentar como parte de su oferta.

Otras fórmulas:

Otras formas mediante las que los centros especiales de empleo de iniciativa social pueden participar en la contratación pública son:

- Contratos y lotes reservados a EI según DA 4ª de la Ley 9/2017 y DA 19ª de la Ley 7/2022.
- Contratos en libre concurrencia.
- Contratos en libre concurrencia pero que incorporen cláusulas sociales. Estas cláusulas pueden hacer referencia a los criterios de adjudicación o las condiciones de ejecución.
- Contratos que establezcan como criterio de adjudicación o condición de ejecución la subcontratación de una EI.
- Contratos menores a EI.

Impacto

La contratación reservada ha demostrado su viabilidad y eficacia a través de numerosos casos de éxito en todo el territorio todo el territorio español.

Impacto medible en inserción laboral

Los resultados cuantificables de estos y otros casos similares demuestran el potencial transformador de la contratación reservada como política activa de empleo. Un estudio realizado en 2022 por la Federación Española de Centros Especiales de Empleo (FEACEM) sobre una muestra de 50 contratos reservados ejecutados entre 2018 y 2021 reveló datos significativos:

4.3x

Retorno social

Por cada euro invertido en contratación reservada

67%

Tasa de inserción

En el mercado ordinario tras experiencia en EI

12.6M

Ahorro estimado

En prestaciones sociales no desembolsadas

Estos casos ilustran cómo la contratación reservada trasciende la mera provisión de servicios o suministros para convertirse para convertirse en una herramienta estratégica de cohesión social. Las administraciones públicas están descubriendo que descubriendo que mediante esta figura pueden satisfacer sus necesidades contractuales habituales mientras contribuyen mientras contribuyen significativamente a objetivos de política social, maximizando así el valor generado por cada euro de por cada euro de gasto público.

Retos, Desafíos y Buenas Prácticas

A pesar de su potencial transformador, la contratación reservada enfrenta diversos desafíos que limitan su implementación generalizada. Identificar estos obstáculos y analizar las estrategias que han funcionado para superarlos resulta fundamental para consolidar esta figura como herramienta efectiva de contratación pública socialmente responsable.

Principales dificultades identificadas



Inseguridad jurídica

Interpretaciones divergentes sobre el alcance y límites de la reserva, especialmente en relación con los principios de los principios de libre competencia.



Verificación insuficiente

Mecanismos inadecuados para comprobar el cumplimiento continuado de los requisitos, con riesgo de desnaturalización de la figura.



Oferta limitada

Falta de tejido empresarial social suficiente en determinados sectores o territorios para responder a las necesidades de contratación.



Resistencia organizativa

Inercia administrativa y desconocimiento técnico entre los responsables de contratación sobre cómo implementar la reserva.

Frente a estos retos, determinadas administraciones han desarrollado estrategias innovadoras que constituyen buenas prácticas replicables. Entre las experiencias más exitosas destacan:

Mapa de entidades (Zaragoza)

El Ayuntamiento de Zaragoza elaboró un catálogo detallado de CEE de CEE y EI de la ciudad, clasificados clasificados por sectores de actividad, capacidad productiva y experiencia previa, facilitando a los órganos de contratación la identificación de ámbitos idóneos para la reserva.

Contratos por lotes (Valencia) (Valencia)

La Generalitat Valenciana ha promovido la división sistemática de grandes contratos en lotes más pequeños, pequeños, estableciendo que al menos uno de ellos sea reservado.

Formación especializada (Navarra)

El Gobierno de Navarra ha implementado un programa obligatorio de capacitación para responsables de contratación sobre mecanismos de reserva, creando además una red de consultores internos que asesoran en la implementación práctica.

El análisis comparativo de estas experiencias permite extraer algunas claves para mejorar la efectividad de la contratación reservada:

Planificación estratégica:

Identificar anticipadamente qué contratos se reservarán, evitando decisiones improvisadas que puedan comprometer su viabilidad.

Diálogo con el sector:

Establecer canales permanentes de comunicación con las entidades potencialmente potencialmente beneficiarias para conocer su capacidad real y necesidades específicas.

Seguimiento riguroso:

Implementar sistemas de de verificación periódica periódica que garanticen garanticen el mantenimiento de los requisitos durante toda la la ejecución contractual. contractual.

Difusión de resultados:

Comunicar activamente los impactos positivos generados, contribuyendo a legitimar legitimar socialmente esta modalidad de contratación.

La experiencia acumulada demuestra que la superación de estos desafíos no solo es posible sino que genera beneficios tangibles que trascienden el ámbito estrictamente contractual, contribuyendo a objetivos más amplios de cohesión social y desarrollo sostenible.

Conclusiones y Recomendaciones

La contratación reservada representa una de las manifestaciones más concretas y efectivas del uso estratégico de la contratación pública para la consecución de objetivos sociales. A lo largo de este documento hemos analizado sus fundamentos, características, procedimientos y resultados, permitiéndonos ahora sintetizar las principales conclusiones y ofrecer recomendaciones operativas para su impulso.

Síntesis de hallazgos clave

Beneficios constatados

- Generación de oportunidades laborales para colectivos con dificultades especiales de inserción
- Retorno social y económico cuantificable superior al coste directo de los servicios
- Contribución a la diversificación del tejido empresarial y al fortalecimiento de la economía social
- Modelaje de comportamientos empresariales socialmente responsables
- Provisión de servicios de calidad contrastada para la Administración

Áreas de mejora

- Necesidad de mayor seguridad jurídica mediante criterios unificados de interpretación
- Formación especializada para responsables de contratación aún insuficiente
- Fragmentación territorial en la aplicación de criterios y procedimientos
- Sistemas de seguimiento y evaluación poco desarrollados
- Escasa visibilidad y reconocimiento de los impactos positivos generados

El análisis revela que, más allá de su configuración como excepción jurídica, la contratación reservada constituye una herramienta madura y contrastada de política social activa que permite maximizar el impacto de los recursos públicos, generando valor añadido social sin menoscabo de la eficiencia administrativa.

Recomendaciones estratégicas



Para las administraciones que deseen impulsar efectivamente la contratación reservada, recomendamos un enfoque un enfoque integral que incluya:

- 1. Compromiso formal** mediante acuerdos de gobierno que establezcan porcentajes mínimos de reserva (recomendable entre 7% y 10% del volumen total de contratación).
- 2. Creación de unidades especializadas** que brinden asesoramiento técnico a los diferentes departamentos y órganos de departamentos y órganos de contratación.
- 3. Desarrollo de guías metodológicas** adaptadas a cada realidad administrativa, con modelos de pliegos y procedimientos estandarizados.
- 4. Implementación de sistemas de seguimiento** que permitan verificar tanto el cumplimiento de los porcentajes de porcentajes de reserva como su impacto social efectivo.
- 5. Formación continua** para todos los actores implicados en procesos de contratación pública.

La contratación reservada, lejos de ser una mera técnica jurídico-administrativa, representa un compromiso tangible con la construcción de un modelo económico más inclusivo. Su correcta implementación requiere voluntad política, conocimiento técnico y una visión estratégica que integre los objetivos sociales en el núcleo mismo de la acción pública. Los resultados documentados demuestran que este esfuerzo no solo es éticamente deseable sino también económica y socialmente rentable, configurando una inversión pública con impacto multiplicador en términos de cohesión social y desarrollo sostenible.