

1er Informe de situación

Contratación Pública Responsable en Canarias (2018 - 2022)



CONTRATACIÓN
RESPONSABLE
CANARIAS

Promueve

RED//
ANAGOS

RED CANARIA DE ENTIDADES DE PROMOCIÓN
E INSERCIÓN SOCIO-LABORAL ANAGOS

Apoya

ADEICAN



Financia



**Gobierno
de Canarias**



OBSERVATORIO
**CONTRATACIÓN
PÚBLICA RESPONSABLE**
CANARIAS

Elaborado por:

Observatorio de Contratación Pública Responsable de Canarias, 2023.

Autores:

Samuel García Castro

Javier Mendoza Jiménez

Revisión de textos:

Carmen Aloys García Suárez

Cristo Suárez Bonilla

Proyecto Integra Responsable 2023.

Iniciativa promovida por:

Red Anagos, en colaboración con EAPN Canarias y ADEICAN.

Financiado por:

Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias.

Introducción

El I Informe de Situación de la Contratación Pública Responsable (CPR) en Canarias 2018-2022 analiza la aplicación de la contratación reservada, de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, considerándola una acción estratégica para cumplir los ODS y la Agenda Canaria 2030, a través de la promoción del empleo y la inclusión de personas y colectivos vulnerables, que representan el 36,2% de la población de las islas¹.

La Ley 9/2017 establece, en su Disposición Adicional 4^a, la obligación de las administraciones públicas de fijar porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Empresas Sociales. La contratación pública se articula, así, como un instrumento para promover un sistema socioeconómico más justo, equitativo y sostenible, que cumple el criterio de eficiencia que se le encomienda.

El [Observatorio de Contratación Pública Responsable de Canarias](#), de cuya iniciativa parte este primer informe, se constituye en el año 2022 como un órgano independiente de asesoramiento, control, estudio y promoción del cumplimiento de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público en la disposición ya mencionada. Este Observatorio es un proyecto impulsado por la Red Anagos, la red canaria de entidades de promoción e inserción sociolaboral, con el apoyo de la Asociación Canaria de Empresas de Inserción (ADEICAN) y la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-Canarias), con la financiación de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias.

A lo largo de este trabajo se hará referencia al término Empresas Sociales, que incluye, exclusivamente, a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social, que son los tipos de empresas para las que la DA. 4^a de la LCSP habilita la reserva de mercado. En Canarias existen 42 Empresas Sociales activas. De ellas, 23 son Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social y 19 son Empresas de Inserción.

Dada la dispersión de los datos y las numerosas entidades del Sector Público canario objeto de estudio, el Observatorio de CPR de Canarias ha recurrido a diversas fuentes para construir una base de datos sólida:

- Plataforma de Contratos del Sector Público
- Junta Consultiva de Contratación del Gobierno de Canarias.
- Registros de las Empresas Sociales de Canarias

Con ello, el presente informe aporta información certera sobre la situación de la Contratación Pública Responsable en Canarias para evaluar el cumplimiento de la Ley 9/2017, a cinco años de su entrada en vigor. Al mismo tiempo, establece conclusiones y propuestas de mejora con el objetivo de propiciar avances claros en la reserva de contratos a Empresas Sociales para promover el empleo y la inclusión de personas en situación o riesgo de exclusión social.

¹ EAPN Canarias, Informe, 2023. El Estado de la Pobreza: Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030, 2015-2022. Islas Canarias”. (Madrid: EAPN, 2023).

Resumen ejecutivo

En el periodo comprendido entre los años 2018 y 2022 las administraciones públicas de Canarias licitaron y adjudicaron con éxito un total de 41 procesos públicos de reserva de contratos (teniendo en cuenta licitaciones completas y su división por lotes) por importe global de 3.974.056 euros.

El número de licitaciones² publicadas en este periodo ascendió a 65, con lo que la tasa de éxito, con resultado de adjudicación, fue de un 63,1%, es decir, seis de cada diez contratos licitados mediante este procedimiento han sido adjudicados a una Empresa Social.

Teniendo en cuenta el importe total, la media anual de adjudicación ronda los 800.000 euros, cifra muy alejada de los potenciales 70 millones de euros³ anuales que se han calculado para la reserva de contratos, tomando como referencia la estimación del volumen de contratación global que se produce en Canarias y un 1% de reserva.

Únicamente el Gobierno de Canarias, 5 cabildos y 9 ayuntamientos (un 15% de las administraciones locales de Canarias) han adjudicado al menos una licitación con condición de reservada en el periodo estudiado.

La publicación de acuerdos de gobierno para establecer un porcentaje o una cuantía mínima de reserva de contratos se revela como una útil herramienta de compromiso, que solo ha sido empleada, en el periodo estudiado, por 5 administraciones públicas en todo el archipiélago: el Gobierno de Canarias, los cabildos de Tenerife, Gran Canaria y La Palma y el ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma.

La isla de La Palma destaca en toda Canarias por su mayor promoción de la reserva de contratos, con su Cabildo Insular y 5 ayuntamientos, que han licitado con la condición de reserva. Contabilizando todo su sector público, la isla representa el 35% del volumen de contratación reservada agregada de toda Canarias.

Las principales actividades se concentran en la limpieza y mantenimiento de edificios, zonas verdes y, en menor medida, textil. Entre todas acaparan el 75% de las actividades en las licitaciones estudiadas, lo que, por una parte, indica que hay un claro nicho de negocio en dichas áreas, pero también apunta la necesidad de diversificar la oferta de productos y servicios.

² Se incluyen en este apartado, tanto las licitaciones como el número de lotes en los que estas se hayan podido dividir.

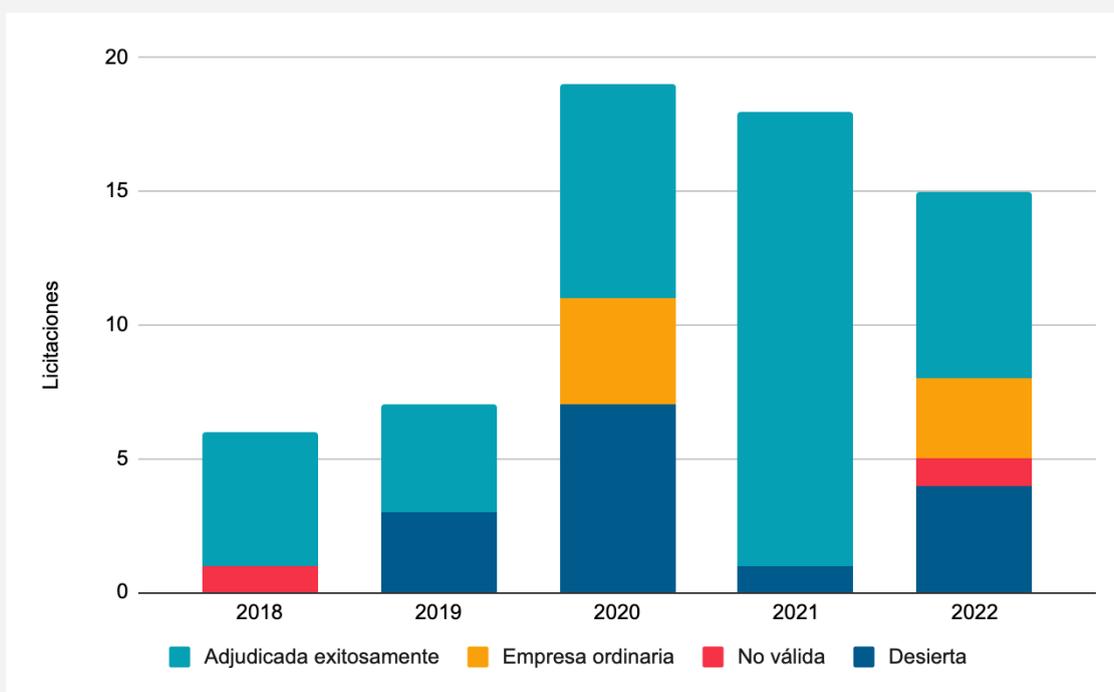
³ Estimación calculada sobre el PIB regional (aproximadamente 49.000 millones de euros), aplicando un 1% de reserva del volumen aproximado de la contratación pública (15%).

1. Evolución de las licitaciones reservadas

En el periodo 2018-2022, se han publicado un total de 65 licitaciones reservadas, con los siguientes resultados:

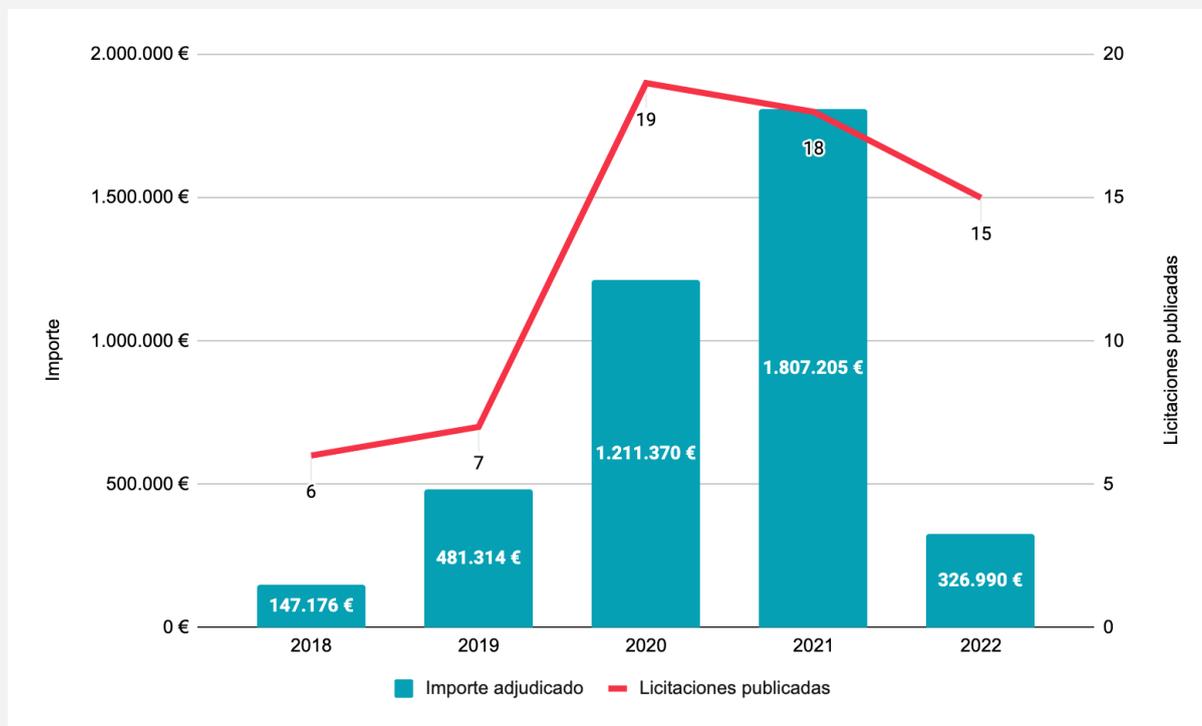
- 41 licitaciones adjudicadas a Empresas Sociales de la DA. 4ª (63,1%).
- 13 licitaciones desiertas: no se presentó ninguna proposición válida (20%).
- 9 licitaciones fueron adjudicadas a una empresa ordinaria: la adjudicataria fue una empresa no elegible para participar en la reserva de contratos (Centro Especial de Empleo de Iniciativa Mercantil) (13,8%).
- 2 licitaciones se consideraron no válidas: procedimiento de contratación suspendido o erróneo (3,1%)

Gráfico 1. Resultados de las licitaciones reservadas publicadas



La LCSP entró en vigor en 2018 y desde ese mismo año comenzaron a licitarse expedientes de manera reservada, con 6 en dicho año y 7 al siguiente. Entre 2020 y 2022 la media anual de contratos o lotes de contratos reservados fue de 17. En este segundo periodo se publicó la Recomendación del Diputado del Común Q19/1654, que evidenció la falta de cumplimiento de la Disposición Adicional Cuarta de la LCSP. Dicha comunicación fue enviada a las administraciones públicas canarias el 20 de octubre de 2020.

Gráfico 2. Relación entre Importe adjudicado y Licitaciones publicadas



2. Órganos de contratación

Se muestra la localización de los órganos de contratación (OC) que han licitado con condición de reserva, en función del ámbito geográfico (isla o comunidad) y nivel de la administración pública (ayuntamiento, cabildo o Gobierno de Canarias) relacionada al órgano de contratación. Incluidas en estas administraciones se contemplan los PANAPS (poderes adjudicadores no administración pública) y el resto del sector público.

Tabla 1. Número de licitaciones reservadas publicadas según órgano de contratación

Origen de licitaciones	La Palma	Tenerife	Fuerte-ventura	Gran Canaria	La Gomera	Lanzarote	Gobierno Canarias	Total
Ayuntamientos	15	3	1	1	3			23
Cabildos	7	3	5			1		16
Gobierno Canarias							26	26
Total	22	6	6	1	3	1	26	65

Tres cuartas partes de las licitaciones publicadas en el periodo correspondieron a las administraciones públicas del Gobierno de Canarias y La Palma, con un 40% y 35%, respectivamente. El 25% restante se repartió entre Tenerife y Fuerteventura, ambas con el 10%, mientras que el 15% restante se distribuyó entre La Gomera, Gran Canaria y Lanzarote. En la isla de El Hierro no se publicaron licitaciones reservadas.

Tabla 2. Número de licitaciones publicadas y adjudicadas según órgano de contratación

Origen de licitaciones	La Palma	Tenerife	Fuerte-ventura	Gran Canaria	La Gomera	Gobierno Canarias	Total
Ayuntamientos	13	1	1	1	1		17
Cabildos	6	3	3				12
Gobierno Canarias						12	6
Total	19	4	4	1	1	12	41

Tomando como referencia las licitaciones que finalmente resultaron adjudicadas, que sumaron un total de 41, se deduce una tasa de éxito del 63,1%. Seis de cada diez contratos licitados mediante este procedimiento fueron adjudicados a una Empresa Social. Nuevamente, la isla de La Palma destaca sobre el resto del archipiélago, con una tasa de éxito muy elevada, del 86,3%, que cobra mayor importancia si se tiene en cuenta que es la isla con un mayor número de expedientes, con mucha diferencia sobre el resto. La intensa actividad de promoción y prospección por parte de las Empresas Sociales de la isla, así como un alto grado de conocimiento sobre la obligación legal de la reserva, han sido factores determinantes para alcanzar estas cifras.

Tabla 3. Importes de licitaciones publicadas y adjudicadas según órgano de contratación

Origen de licitaciones	La Palma	Tenerife	Fuerte-ventura	Gran Canaria	La Gomera	Gobierno Canarias	Total
Ayuntamientos	1.286.678 €	52.852 €	26.964 €	91.942 €	40.442 €		1.498.878 €
Cabildos	127.595 €	674.835 €	229.023 €				1.031.453 €
Gobierno Canarias						1.443.725 €	1.443.725 €
Total	1.414.273 €	727.687 €	255.987 €	91.942 €	40.442 €	1.443.725 €	3.974.056 €

Con respecto al importe económico total que han supuesto las 41 licitaciones reservadas adjudicadas en los 5 años de estudio, movilizaron un importe de 3.974.056 euros, resultando una media anual de 794.811,2 euros. Destaca la isla de La Palma, que acapara el 35% del total del importe del archipiélago, con una cifra similar a la generada por la totalidad del Gobierno de Canarias.

2.1. Ayuntamientos

Tabla 4. Ayuntamientos según licitaciones reservadas

Ayuntamiento	Licitaciones	Adjudicaciones ⁴	Importe Adjudicado
Breña Alta (LP)	10	8	154.908 €
San Sebastián (LG)	3	1	40.442 €
Fasnia (TF)	2	0	0 €
Breña Baja (LP)	2	2	143.842 €
Tazacorte (LP)	1	1	384.237 €
Tacoronte (TF)	1	1	52.852 €
Puerto del Rosario (FTV)	1	1	26.964 €
Los Llanos (LP)	1	1	446.889 €
Ingenio (GC)	1	1	91.942 €
El Paso (LP)	1	1	156.804 €
Total	23	17	1.498.878 €

De diez ayuntamientos que han ejercido esta práctica de CPR, cinco son palmeros. Destaca la actividad licitadora realizada por parte del Ayuntamiento de Breña Alta, con 10 licitaciones publicadas, de las que ocho se adjudicaron.

2.2. Cabildos

Tabla 5. Cabildos según licitaciones reservadas

Cabildo	Licitaciones	Adjudicaciones	Importe Adjudicado
La Palma	7	6	127.595 €
Fuerteventura	5	3	229.023 €
Tenerife	3	3	674.835 €
Lanzarote	1	0	0 €
Total	16	12	1.031.453 €

⁴ Licitaciones adjudicadas exitosamente a una Empresa de Inserción o Centro Especial de Empleo de Iniciativa Social.

Cuatro cabildos han licitado con condición de admisión reservada, 3 de manera exitosa. Sobre 16 expedientes de contratación, 12 consiguieron ser adjudicados a Empresas Sociales (75%).

Se destaca el papel de las siguientes entidades que han realizado dicha reserva:

- **La Palma:** Fundación Canaria Reserva Mundial de la Biosfera La Palma
- **Fuerteventura:** Consorcio de Abastecimiento de Aguas a Fuerteventura
- **Tenerife:** Organismo Autónomo de Museos y Centros Cabildo de Tenerife (OAMC) e Instituto Insular de Atención Social y Sociosanitaria (IASS)

2.3. Gobierno de Canarias

El Gobierno de Canarias ha adjudicado 1.443.725 euros a lo largo de los cinco años de estudio, a razón de 300.000 euros anuales de media. Estos expedientes han sido licitados y adjudicados por diferentes consejerías del Ejecutivo regional, poderes adjudicadores no administración pública (PANAP) y resto del Sector Público.

Tabla 6. Desglose según órgano de contratación del Gobierno de Canarias

Gobierno de Canarias	Licitaciones	Adjudicaciones	Importe
Consejerías	9	6	944.909 €
Entidades	17	6	498.817 €
Total	26	12	1.443.725 €

Las Consejerías que han realizado la reserva de contratos son:

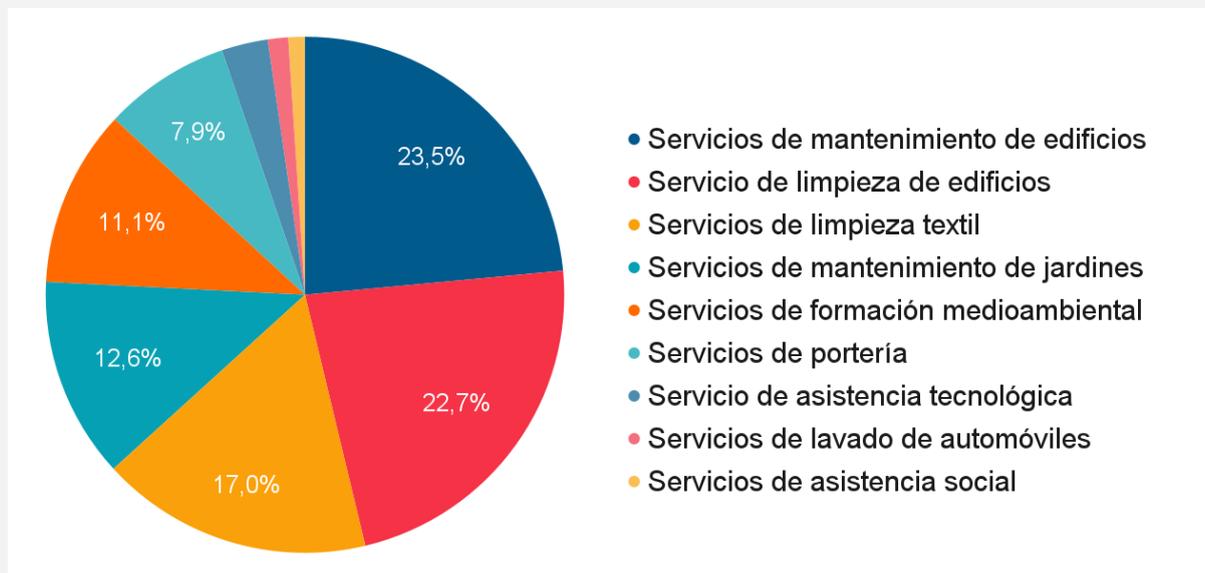
- Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad
- Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca
- Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud
- Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes
- Consejería de Empleo y Turismo

Las entidades dependientes son:

- Fundación Tutelar Canaria para la Acción Social (FUCAS)
- Fundación Canaria de Juventud Ideo
- Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental S.A. (GESPLAN)
- Gestión del Medio Rural de Canarias, SAU (GMR)
- Gestión de Servicios para la Salud y Seguridad en Canarias (GSC)
- Instituto Canario de Desarrollo Cultural, S.A. (ICDC)
- Instituto Tecnológico de Canarias S.A. (ITC)

3. Contratación reservada por actividades

Gráfico 3. Actividades realizadas en relación con el importe adjudicado



Destaca la importante concentración de actividades en aquellas vinculadas a la limpieza y mantenimiento de edificios, zonas verdes y, en menor medida, textil. Entre todas acaparan el 75% de las actividades en las licitaciones adjudicadas, lo que, por una parte, indica que hay un claro nicho de negocio en dichas áreas, pero también apunta la necesidad de diversificar la oferta de productos y servicios.

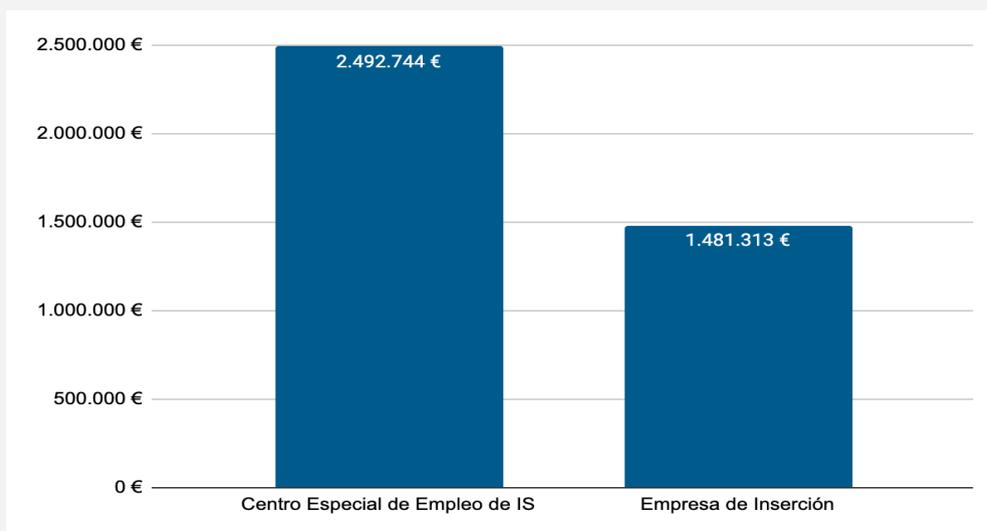
Un análisis exhaustivo que permita detectar las necesidades de las administraciones públicas y sobre las alternativas que pueden ofrecer las Empresas Sociales permitirá identificar nuevas vías de actividad y, por tanto, un mayor despliegue de la CPR en Canarias.

4. Tipos de Empresa Social

La reserva de contratos puede realizarse para una única tipología de Empresa Social, Empresa de Inserción o Centro Especial de Empleo de Iniciativa Social, o para ambas. En el periodo estudiado, el 55% de las licitaciones se han dirigido exclusivamente a Centros Especiales de Empleo de IS y solo el 18% se ha orientado a Empresas de Inserción. Un 27% del total ha permitido la participación de ambas Empresas Sociales. Así pues, a 8 de cada 10 licitaciones ha podido acceder un Centro Especial de Empleo de IS, mientras que solo a 5 de ellas, las Empresas de Inserción.

Los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social han resultado adjudicatarios de una suma de dos millones y medio, un 62% de la licitación reservada total.

Gráfico 4. Importe adjudicado según tipo de empresa social



5. Criterio precio

Todas las licitaciones, con independencia de su carácter reservado, deben emplear una pluralidad de criterios de adjudicación de carácter social y medioambiental (art. 131 LCSP). Tan solo en casos excepcionales el precio puede emplearse como criterio único.

En este informe se ha detectado que el 20% de las licitaciones reservadas analizadas tienen el precio como único criterio de adjudicación. Este porcentaje sería superior al comprobar la naturaleza puramente económica de los otros criterios que se han utilizado.

6. Acuerdos de Gobierno

La fijación de un porcentaje o cuantía para la contratación reservada es un compromiso institucional que vincula a la administración pública, mediante el cual se cumple con la obligación legal a la que está sometida por la DA. 4ª LCSP, se favorece la planificación de la contratación y se fomenta la alineación de sus políticas de inclusión y desarrollo local mediante la Contratación Pública Responsable.

Entre 2018 y 2022 sólo 5 administraciones han publicado sus acuerdos de gobierno en este sentido (se enlaza a los respectivos documentos de acuerdo):

- [Gobierno de Canarias](#)
- [Cabildo de Tenerife](#)
- [Cabildo de Gran Canaria](#)
- [Cabildo de La Palma](#)
- [Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma](#)

Todos ellos han optado por la elección de un porcentaje: 2% en Gobierno autonómico y Cabildo de Tenerife, 1% en Ayto. SC de La Palma y 0,5% en las administraciones restantes. Dicho porcentaje se aplica, generalmente, sobre el volumen de contratación del año previo. Tales variables, así como la manera de cuantificar el importe, debe ser explicitada para facilitar la obtención de una cuantía objetivo a principios de año. En los Acuerdos de Gobierno se puede especificar si también consideran a la contratación menor con Empresas Sociales como reservada.

Con respecto al seguimiento de los mismos, se destaca al Gobierno de Canarias que, mediante los Informes de la Junta Consultiva de Contratación de Canarias, compila los expedientes reservados del año previo, así como el Cabildo de Tenerife, por publicar en el primer trimestre del año el importe a reservar.

7. Recomendaciones / Propuestas de mejora

- Para preparar correctamente la licitación, el órgano de contratación puede realizar **consultas preliminares de mercado** para dirigirse a los operadores económicos (art. 115 LCSP). Ello permitirá una mayor certeza a la hora de elaborar los pliegos de contratación.
- En el **objeto y denominación del contrato debe reseñarse** que se trata de un contrato reservado y la disposición legal que lo ampara (**DA. 4ª LCSP**). De la misma manera, la publicación en la Plataforma de Contratación Pública del Estado debe tener **seleccionada la condición de admisión** reservada. Ambas acciones favorecen la publicidad efectiva de la licitación.
- Se debe **motivar** en los pliegos la conveniencia y adecuación de la actividad para que sea licitada de manera reservada.
- La licitación reservada de un expediente completo no es la única manera de cumplir con la DA. 4ª LCSP. Según el importe y contexto, también se pueden contemplar dos opciones complementarias:
 - **Crear lotes**. Dividir el objeto del contrato en lotes, algunos reservados, para favorecer el acceso a las PYMES y Empresas Sociales (art. 1.3. LCSP).
 - **Valoración de subcontratación**. Introducir como criterio de adjudicación la opción para que las licitadoras subcontraten parte de su actividad con alguna Empresa Social de la DA. 4ª.
- Sobre la **subrogación de personal**, debido a la composición que las Empresas Sociales deben mantener en sus plantillas (70% personas con discapacidad en CEE de IS, y 50% personas en situación de vulnerabilidad en EI), por lo general, tienen una limitada capacidad para incorporar a empleados que no pertenezcan a dichos colectivos. Por ello, sería oportuno evitar que la actividad a licitar ya está siendo ejecutada por un contratista ordinario y este sea un servicio cuyo convenio laboral implique la subrogación de personal.

- Para asegurar la correcta concurrencia de las empresas se recomienda que el Órgano de Contratación se asegure de haber realizado una **estimación adecuada a precios de mercado del Presupuesto Base de Licitación**, desglosando por costes directos e indirectos; contemplando un margen de beneficio industrial.
- Se recomienda la **formalización de acuerdos de gobierno** y establecer compromisos institucionales claros y mecanismos de seguimiento anual para asegurar el cumplimiento de los objetivos de contratación reservada.
- Además, sería oportuno promover la **formación** en los órganos de contratación en materia de Contratación Pública Responsable y, en específico, de la Contratación Reservada.
- Por último, se debe atender de manera expresa y **aplicar recomendaciones de la Junta Consultiva** de Contratación Pública de Canarias en sus informes anuales ([2020](#), [2021](#), [2022](#), [2023](#)): profesionalización de la administración y la mejora en los expedientes de contratación mediante la programación de la contratación y la división en lotes, los cuales pueden ser reservados.



OBSERVATORIO
CONTRATACIÓN
PÚBLICA RESPONSABLE
CANARIAS