

ESTUDIO, ANÁLISIS Y PROPUESTA SOBRE LOS **CONTRATOS RESERVADOS** A **EMPRESAS DE INSERCIÓN** EN ESPAÑA



faedei

Federación de Asociaciones Empresariales
de Empresas de Inserción

ESTUDIO, ANÁLISIS Y PROPUESTA SOBRE LOS CONTRATOS RESERVADOS A EMPRESAS DE INSERCIÓN EN ESPAÑA



faedei

Federación de Asociaciones Empresariales
de Empresas de Inserción

EDITA

Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción (FAEDEI)
Calle de la Escuadra, 11. 28012 Madrid
Tel. 91 444 13 13 • faedei@faedei.org • www.faedei.org

REALIZACIÓN

Guion, redacción y coordinación: Santiago Lesmes Zabalegui.
Estudio de campo y borrador de informe: Iter Investigación.

DE PAR EN PAR
CONSEJERÍA DE CLÁUSULAS SOCIALES Y TRANSPARENCIA

DISEÑO Y MAQUETACIÓN

Arias Montano Comunicación • www.ariasmontano.com

Introducción	5
Objetivos y metodología	9
FAEDEI y las Empresas de Inserción	13
1. Análisis cuantitativo de la encuesta realizada a entidades locales (ayuntamientos y diputaciones)	17
1.1. la contratación pública desde las administraciones públicas locales	19
1.2. Barreras a la contratación de Empresas de Inserción desde la perspectiva de las entidades locales	22
1.3. Imagen de las Empresas de Inserción según la opinión de las administraciones públicas locales	25
2. Análisis cuantitativo de la encuesta realizada a empresas de inserción (EIs)	27
2.1. El acceso a contratos públicos por parte de las EIs: contratos reservados, libre concurrencia, cláusulas sociales y contratos menores	29
2.2. Barreras a la contratación pública según la opinión de las empresas de inserción	33
2.3. Iniciativas y estrategias para incrementar la presencia en el sector público según la opinión de las EIs	36
3. Análisis cualitativo de las entrevistas realizadas a asociaciones territoriales de EIs y a Empresas de Inserción	41
3.1. Valoración de barreras políticas, técnicas y de comunicación	43
3.2. El marco normativo y su dimensión política-institucional	45
3.3. El marco normativo y su aplicación técnica	47
3.4. Marco normativo y estrategias de las Empresas de Inserción	50
4. Contratación pública y contratos reservados	53
4.1. Contexto normativo y posibilidades legales	55
4.2. La realidad cuantitativa	57
5. Resumen de cuestiones clave	65
6. Conclusión y propuestas	71
6.1. Una primera impresión desoladora	73
6.2. Una segunda lectura en la que no cabe el desánimo	74
6.3. Propuesta de actuación	76
6.4. Un decálogo de buenas prácticas	82
Ficha técnica	91

INTRODUCCIÓN

FAEDEI

La Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción (FAEDEI) es una entidad, sin ánimo de lucro, de ámbito estatal que nace a finales del año 2007 con la vocación de ser la representante estatal y única de las Empresas de Inserción en España. Actualmente la Federación agrupa a 12 asociaciones autonómicas de las Empresas de Inserción existentes en todo el territorio nacional:

- Asociación de Empresas de Inserción de Canarias, ADEICAN;
- Asociación de Empresas de Inserción del Principado de Asturias, ADEIPA;
- Asociación de Empresas de Inserción de la Región de Murcia, ADEIRMUR;
- Asociación de Empresas de Inserción de Galicia, AEIGA;
- Asociación de Empresas de Inserción de Madrid, AMEI;
- Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción, AREI;
- Asociación de Empresas de Inserción de Castilla La Mancha, ASEIRCAM;
- Asociación Valenciana de Empresas de Inserción, AVEL;
- Empresas de Inserción de Navarra, EINA;
- Asociación para el Fomento de las Empresas de Inserción en Castilla y León, FECLEI;
- Asociación de Empresas de Inserción del País Vasco, GIZATEA;
- Asociación de Empresas de Inserción de Extremadura, INSERCIONEX.

Las Empresas de Inserción (EIs) son un modelo de economía social de eficacia reconocida para la inserción socio laboral de personas en situación y/o riesgo de exclusión social. A nivel estatal estas empresas son un instrumento importante para la puesta en práctica de las políticas activas de empleo, ya que son empresas que de manera autónoma y económicamente viable realizan actividades de mercado en diferentes sectores. Al mismo tiempo ofrecen itinerarios de formación e inserción para personas con dificultades de inserción laboral o en riesgo de exclusión social.

La Federación de Asociaciones Empresariales de Inserción (FAEDEI) tiene un interés indudable en estudiar y conocer en profundidad la evolución de la adjudicación de contratos públicos y en particular de los contratos reservados, a las Empresas de Inserción a las cuales representa y defiende, a través de sus Asociaciones Territoriales, ante las diferentes administraciones.

Para ello, el presente estudio se propone en primer lugar calcular el volumen de contratos públicos adjudicados a Empresas de Inserción en España, así como evaluar el cumplimiento de la obligación legal para todas las administraciones públicas de acordar qué porcentaje mínimo de sus contratos públicos serán exclusivamente reservados a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo.

También se propone plantear un análisis sistematizado de la información producida en el presente trabajo tanto de fuentes secundarias y, especialmente, de los propios agentes implicados, Empresas de Inserción y administraciones públicas, con el fin de plantear diferentes indicadores sobre los factores (político-institucionales, técnicos y de información-comunicación) que intervienen en la contratación pública a raíz de la aprobación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

El objetivo final del informe es establecer conclusiones realistas y plantear una batería de actuaciones de mejora en diferentes ámbitos.

En cuanto a la estructura, tras presentar los objetivos y la metodología en el apartado siguiente, se esbozan a continuación algunos datos que permiten entender al sector de Empresas de Inserción y a FAEDEI a través de la reciente Memorial Social 2018.

En el primer capítulo, se aborda un análisis cuantitativo de la encuesta realizada a las administraciones públicas locales (Ayuntamientos y Diputaciones), donde hemos planteado algunas cuestiones tan importantes como la organización y planificación de la compra pública y la reserva de contratos, la actualización de la LCSP o diferentes factores que frenan la presencia de estas empresas en el sector público.

En el segundo y tercer capítulos se describen sendos análisis, cualitativo y cuantitativo, de los resultados de la encuesta realizada a las Empresas de Inserción con objeto de analizar su posicionamiento ante la compra pública, así como diferentes procesos y barreras que afectan (dificultan o favorecen) la adjudicación de contratos públicos en el marco de la LCSP.

En el capítulo cuarto se analizan la contratación pública y los contratos reservados.

Se realizará un resumen de los datos más destacados y se finalizará con un capítulo de conclusiones y propuestas de actuación, en función de los indicadores obtenidos, y una serie de buenas prácticas. En último lugar se recogerá la correspondiente ficha técnica.

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El presente estudio pretende, como objetivo fundamental, avanzar en el conocimiento estratégico de los diferentes procesos socio-institucionales y empresariales que afectan a la adjudicación de contratos públicos para las Empresas de Inserción que se integran en FAEDEI a través de las diferentes Asociaciones Territoriales.

Este estudio aspira, por tanto, a estudiar, analizar y definir el conjunto de actitudes y comportamientos socio-institucionales y empresariales que inciden en el acceso a la contratación pública por parte de las Els dentro de un marco normativo cada vez más favorable respecto a tal proceso.

De hecho, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que transpone diferentes Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, establece la obligatoriedad de aprobar y concretar un porcentaje mínimo de reserva a operadores económicos, es decir, a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de iniciativa social (a diferencia de la ley anterior).

Además, debe tenerse en cuenta que el marco normativo de contratos públicos establece de manera expresa que es legal señalar en los pliegos criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución, que valoren u obliguen a subcontratar un porcentaje del precio de adjudicación del contrato con Empresas de Inserción.

A partir de este marco normativo y en un contexto de transformación de un mercado de trabajo cada vez más competitivo y global y de la propia reducción de algunas políticas públicas, la posición de las Empresas de Inserción, dentro de las políticas activas de empleo, es cada vez más estratégica.

El propio incremento de la inestabilidad laboral, la multiplicidad de empleos de mala calidad y la flexibilidad sociolaboral, especialmente asociada a un sector servicios cada vez más diversificado y complejo, genera un marco donde las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión necesitan apoyos como los prestados por las Empresas de Inserción para mejorar su posición en la estructura social. El trabajo remunerado y la adquisición de habilidades sociolaborales se convierten así en la principal herramienta de promoción social.

Los objetivos operativos del estudio se plantean en el siguiente mapping metodológico:

- Actualizar y analizar el perfil de las Empresas de Inserción: actividad, tamaño, antigüedad, evolución, modelo de negocio, etc...
- Estudiar y definir la evolución del acceso a contratos públicos por parte de las EE.II.
- Definir una serie de indicadores específicos sobre la evolución de la compra pública entre las Empresas de Inserción.
- Identificar y definir una serie de indicadores específicos de la posición de las administraciones públicas de ámbito local ante las Empresas de Inserción: acuerdos, instrucciones, etcétera.
- Identificar y analizar la problemática relacionada con la estrategia de la subcontratación de servicios a las EE.II. derivados de contratos públicos (por lo general con cláusulas sociales).
- Valorar y analizar diferentes actitudes y comportamientos socio-institucionales y empresariales que dificultan el acceso a la contratación pública.
- Analizar e identificar posibles necesidades y carencias dentro del colectivo de Empresas de Inserción que permitan incrementar su acceso a los contratos públicos.
- Analizar e identificar los diversos procesos institucionales (técnicos y políticos) que inciden en el posicionamiento de las administraciones locales ante las Empresas de Inserción.
- Plantear y proponer una diversidad de iniciativas operativas tanto para las administraciones locales como la propia Federación y sus Asociaciones Territoriales a la hora de incentivar la contratación pública por parte de las Els.

Objetivos con un carácter más operativo que se han abordado en el presente trabajo a partir de un diseño metodológico ad hoc:

- Análisis de diferentes fuentes de datos para valorar diferentes indicadores y perspectivas de trabajo en torno al objeto en cuestión.
- Encuesta mediante cuestionario específico tanto a Empresas de Inserción como ayuntamientos y diputaciones de las diferentes zonas del país.
- Cuestionario específico con preguntas cerradas a las personas que han participado en las entrevistas personalizadas.
- Entrevistas personalizadas a diferentes profesionales de las Empresas de Inserción y personas expertas en contratación pública de diferentes administraciones públicas.

A continuación se pasa a exponer a exponer un primer capítulo con los indicadores más específicos de las Empresas de Inserción.

**FAEDEI Y LAS EMPRESAS
DE INSERCIÓN**

Las Empresas de Inserción (EIs) en el mercado laboral español siguen siendo desde su creación una herramienta cada vez más estratégica en el ámbito de la inclusión social, y de economía social y solidaria, teniendo en la inserción sociolaboral de personas en situación y/o riesgo de su exclusión su principal objetivo.

A diferencia de otras herramientas o políticas, se trata de empresas autónomas, económicamente independientes, que deben compaginar su finalidad social con una estructura empresarial, mercantil y comercial que compita y se mantenga en un mercado económico cada vez más competitivo y global.

FAEDEI, la Federación de Asociaciones de Empresas de Inserción, es una entidad que agrupa a 12 asociaciones autonómicas y con visión estratégica representa al sector.

En su Memoria Social 2018 se recoge la evolución de la actividad de sus asociaciones (y de las empresas que forman parte de esta) como mecanismo de análisis y transformación de la actividad de la Federación.

Las Empresas de Inserción generan un retorno no sólo sociolaboral en el ámbito de las políticas de empleo e inclusión social, pues la eficiencia económica es compatible con la acción social como lo demuestran algunos indicadores recogidos en la Memoria Social de 2018, elaborada por FAEDEI.

De los 144 millones de euros de ingresos generados por el sector, **el 78% procede de la actividad empresarial**, tanto en el mercado privado como en el público.

Además **permitieron ahorrar a la administración alrededor de 8 millones de euros en percepciones derivadas de las Rentas Mínimas de Inserción y otros 5 millones vía impuestos** frente a políticas más pasivas relacionadas con la inserción laboral de los colectivos más vulnerables.

El sector de las Empresas de Inserción en España emplea a **7.154 personas trabajadoras, perteneciendo un 60% al ámbito de la inserción**.

Otro indicador muy significativo es que **el 69% de las personas trabajadoras de inserción accede al mercado laboral al finalizar el itinerario de inserción**, y se mantienen en el mercado laboral como resultado de la experiencia (y del nivel de empleabilidad) obtenida en el propio itinerario de inserción. Pues el aprendizaje en el puesto de trabajo genera una serie de competencias sociales y profesionales que permite a estas personas mejorar su posicionamiento en el mercado laboral.

1. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA ENCUESTA REALIZADA A ENTIDADES LOCALES (AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES)

En el presente apartado se describen los principales resultados de la encuesta dirigida a las administraciones locales, Ayuntamientos y Diputaciones, que han participado respondiendo a la misma: 20 entidades.

La encuesta se ha realizado a partir de un cuestionario específico donde se han tratado diferentes temas: caracterización de los procesos de compra pública; información relativa a la compra pública y barreras específicas a la propia contratación y termina valorando algunas propuestas para incrementar el volumen de contratación de las Empresas de Inserción.

1.1. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DESDE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES

TABLA 1. % COMPRA PÚBLICA RESPECTO AL PRESUPUESTO DE LA ENTIDAD

% presupuesto compra pública	Menos del 10%	3	5,0%
	Entre el 10% y el 20%	3	15,0%
	Más del 20%	5	20,0%
	NS/NC	7	30,0%
	Total	18	100,0%

FUENTE: Encuesta entidades locales. FAEDEI 2019.

La compra pública representa una parte estimable del presupuesto de las entidades locales. Como vemos en la Tabla 1, en la muestra de las entidades locales que han respondido la encuesta, la compra pública representa más de un 20% del presupuesto total.

TABLA 2. ENTIDADES QUE CONSULTAN UNA GUÍA O MANUAL DE TRABAJO SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA RESPONSABLE O CLÁUSULAS SOCIALES

Consulta una guía o manual de trabajo sobre contratación pública responsable o cláusulas sociales	Sí	13	65,0%
	No	7	35,0%
	NS/NC	0	0,0%
	Total	20	100,0%

FUENTE: Encuesta entidades locales. FAEDEI 2019.

El 65% de las entidades locales consulta alguna guía o manual de trabajo sobre compra pública responsable o cláusulas sociales para el desarrollo de posibles contratos. Estas guías suelen incorporar líneas de trabajo operativas (criterios, clausulado, etcétera...) que acostumbran a utilizar los técnicos y técnicas de las administraciones locales para la elaboración de los pliegos de contratación y las licitaciones.

TABLA 3. ACUERDO RELATIVO AL PORCENTAJE DE RESERVA

Acuerdo con el porcentaje de Reserva	Sí	1	5%
	No	18	90%
	NS/NC	1	5%
	Total	20	100,0%

FUENTE: Encuesta entidades locales. FAEDEI 2019.

El 5% de las entidades locales encuestadas tiene un acuerdo con el porcentaje de reserva a realizar, tal y como obliga la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. En definitiva, como indicador a tener muy en cuenta, y si extrapolamos los datos al conjunto de entidades, en la mayor parte de estas no existe este acuerdo obligatorio para fijar la tasa de reserva en las licitaciones públicas.

Si de por sí el porcentaje es bajo, la realidad aún es inferior: además de esta encuesta hemos realizado un análisis más amplio de administraciones locales que han adoptado un acuerdo sobre el porcentaje de reserva obligatorio. Para ello hemos analizado las Comunidades Autónomas de Asturias, Cataluña, Murcia, Valencia y País Vasco y los datos nos indican que el porcentaje es inferior al 3%.

TABLA 4. EXISTENCIA DE UN PLAN/ESTUDIO/PROYECTO DURANTE LOS DOS ÚLTIMOS AÑOS PARA SEGUIR FOMENTADO LA RESERVA DE CONTRATOS

Existencia de un (plan/estudio/proyecto/iniciativa) durante los dos últimos años para fomentar la reserva de contratos a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo	Sí	5	26,3%
	No	10	52,6%
	NS/NC	4	21,1%
	Total	19	100,0%

FUENTE: encuesta entidades locales. FAEDEI 2019.

La existencia de algún tipo de estudio o proyecto puede ser la base para la elaboración del propio acuerdo relativo al porcentaje de reserva y como una manera también de incentivar este sistema de contratación a partir de una cierta planificación.

Algunas entidades locales (26,3%), han realizado algún tipo de estudio, plan o proyecto durante los dos últimos años para fomentar la reserva de contratos, recogida en la Ley 9/2017, si bien una mayoría afirma que no ha realizado ningún tipo de plan (52,6%) y un 21% lo desconoce o no contesta.

TABLA 5. PLANES/ESTUDIOS/PROYECTOS PARA FOMENTAR LA RESERVA DE CONTRATOS (RESPUESTA MÚLTIPLE)

FORMACIÓN	Formación específica para desarrollar este tipo de contratos	1	14,2%
ESTUDIO INTERNO	Estudio interno para analizar con indicadores específicos el nivel de contratos reservados	3	42,8%%
ESTUDIO SECTOR	Estudio de la actividad de las Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo	3	42,8%%

FUENTE: Encuesta entidades locales FAEDEI 2019.

Dos son las acciones más comunes para incentivar la reserva: un **estudio interno** para analizar la situación de la reserva (**42% de entidades**) y/o un estudio para valorar los **servicios prestados por las Empresas de Inserción (42%)**, al objeto de conocer los posibles ámbitos de actividad a los cuales dirigir la reserva de contratos. En menor medida se ha impartido **formación interna sobre contratación reservada (14,2%)**.

TABLA 6. CONFORMIDAD CON LA TIPOLOGÍA DE LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS

Els y CEES Iniciativa Social	Sí	12	63,2%
	No	3	15,8%
	NS/NC	4	21,1%
	Total	19	100,0%

FUENTE: Encuesta entidades locales. FAEDEI 2019.

La reserva de contratos de la Ley 9/2017 va dirigida exclusivamente a Empresas de Inserción y a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, limitando las mismas frente a otras entidades con o sin ánimo de lucro. De la encuesta se deduce que **la mayoría de las entidades locales (63%) comparte dicha medida**.

TABLA 7. PORCENTAJE APROXIMADO DE RESERVA DE CONTRATOS

% Reserva contratado	Menos del 2%	3	15,8%
	2% o más	1	5,3%
	NS/NC	15	78,9%
	Total	19	100,0%

FUENTE: Encuesta entidades locales. FAEDEI 2019.

El hecho de compartir la medida no quiere decir que se incentive ni aplique: solo una entidad reserva más del 2%, otras tres (15,8%) reservan menos del 2% y **la mayoría (78%) desconoce o no responde, es decir, que no reservan contratos**.

TABLA 8. TRANSPARENCIA Y DATOS ABIERTOS SOBRE CONTRATOS PÚBLICOS Y SOBRE CONTRATOS RESERVADOS

Información general sobre contratos públicos (transparencia y open data)	Sí, Indicar:	14	82,4%
	No	0	0,0%
	NS/NC	3	17,6%
	Total	17	100,0%
Información específica sobre contratos reservados		0	0,0%

FUENTE: encuesta entidades locales. FAEDEI 2019.

La mayoría de las entidades locales (82,4%) cuenta con portales de transparencia sobre contratación pública (o similares) donde se informa públicamente en la materia. **No obstante ni una sola de las administraciones locales informa de manera específica sobre su porcentaje ni volumen de contratos reservados**.

TABLA 9. CONTRATOS PARA EMPRESAS DE INSERCIÓN Y CEES

Contratos Els / CEES	Reserva	5	71,4%
	No Reserva	1	14,3%
	Contrato Menor	1	14,3%
	Total	7	100,0%

FUENTE: Encuesta entidades locales. FAEDEI 2019.

Sólo 4 entidades (20%) de las que respondieron al cuestionario han adjudicado contratos a Els y CEES, el 71% fueron reservados (5 contratos) y el resto es una licitación en concurrencia y un contrato menor.

1.2. BARRERAS A LA CONTRATACIÓN DE EMPRESAS DE INSERCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS ENTIDADES LOCALES

En este apartado del análisis de la encuesta dirigida a entidades públicas locales (Ayuntamientos y Diputaciones) recogemos su percepción respecto a cuáles son las barreras y obstáculos políticos y técnicos que impiden un mayor desarrollo y extensión de los contratos reservados.

TABLA 10. BARRERAS DE ORDEN POLÍTICO-INSTITUCIONAL.

Cierto desconocimiento de las posibilidades que ofrece la Ley	Muy en desacuerdo	0	0,0%
	En desacuerdo	0	0,0%
	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	1	6,2%
	De acuerdo	6	37,5%
	Muy de acuerdo	7	43,8%
	NS/NC	2	12,5%
	Total	16	100,0%
Falta de receptividad política para hacer frente a las demandas de las Empresas de Inserción	Muy en desacuerdo	0	0,0%
	En desacuerdo	2	13,3%
	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	3	20,0%
	De acuerdo	3	20,0%
	Muy de acuerdo	3	20,0%
	NS/NC	4	26,7%
	Total	15	100,0%
Temor a posibles quejas de empresas privadas por establecer una discriminación positiva por la que resulten perjudicados	Muy en desacuerdo	0	0,0%
	En desacuerdo	4	28,6%
	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	4	28,6%
	De acuerdo	0	0,0%
	Muy de acuerdo	1	7,1%
	NS/NC	5	35,7%
	Total	14	100,0%

FUENTE: Encuesta entidades locales. FAEDEI 2019.

En lo referente a las barreras políticas, se aprecia una clara prioridad al señalar el **«desconocimiento por parte de la representación política de las posibilidades que ofrece la ley» (81,3%)**.

La **«falta de receptividad política para hacer frente a las demandas de las Els»** representa un porcentaje no desdeñable (40%).

Por último, respecto al temor a **«posibles quejas de las empresas ordinarias»**, el 57% muestra su desacuerdo, aunque al tratarse de una pregunta incómoda no cabe descartar respuesta oculta ni tampoco cabe desdeñar ese 35,7% que no contesta.

TABLA 11. BARRERAS TÉCNICAS Y DE COMUNICACIÓN

Desde la administración se piensa, en general, que existe una reducción de la calidad técnica en la prestación del servicio por parte de las Empresas de Inserción	Muy en desacuerdo	2	12,5%
	En desacuerdo	7	43,8%
	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	2	12,5%
	De acuerdo	4	25,0%
	Muy de acuerdo	0	0,0%
	NS/NC	1	6,2%
	Total	16	100,0%
El poder de decisión de secretarios/as, interventores/as y del cuerpo de letrados de la administración más alejados/as (en algunas ocasiones) de la cuestión social en el acceso a la contratación pública por parte de las Empresas de Inserción	Muy en desacuerdo	3	20,0%
	En desacuerdo	5	33,3%
	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	3	20,0%
	De acuerdo	0	0,0%
	Muy de acuerdo	0	0,0%
	NS/NC	4	26,7%
	Total	15	100,0%
Existe una cierta repetición y reproducción de ciertos contratos evitando la búsqueda de iniciativas innovadoras para incentivar la presencia de las Empresas de Inserción	Muy en desacuerdo	0	0,0%
	En desacuerdo	5	33,3%
	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	3	20,0%
	De acuerdo	3	20,0%
	Muy de acuerdo	2	13,3%
	NS/NC	2	13,3%
	Total	15	100,0%
Posible incremento del precio de licitación ante la complejidad de aplicar ciertas cláusulas sociales	Muy en desacuerdo	3	20,0%
	En desacuerdo	4	26,7%
	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	2	13,3%
	De acuerdo	4	26,7%
	Muy de acuerdo	1	6,7%
	NS/NC	1	6,7%
	Total	15	100,0%
Desconocimiento general de las diferentes actividades y servicios que realizan las Empresas de Inserción	Muy en desacuerdo	0	0,0%
	En desacuerdo	1	6,7%
	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	1	6,7%
	De acuerdo	7	46,7%
	Muy de acuerdo	4	26,7%
	NS/NC	2	13,3%
	Total	15	100,0%

Imagen por parte de la administración que tales contratos suponen un incremento de trabajo para el personal de las administraciones	Muy en desacuerdo	2	13,3%
	En desacuerdo	3	20,0%
	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	6	40,0%
	De acuerdo	2	13,3%
	Muy de acuerdo	0	0,0%
	NS/NC	2	13,3%
	Total	15	100,0%
Temor por parte de la administración pública a que los contratos reservados se queden desiertos	Muy en desacuerdo	0	0,0%
	En desacuerdo	3	20,0%
	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	5	33,3%
	De acuerdo	2	13,3%
	Muy de acuerdo	1	6,7%
	NS/NC	4	26,7%
	Total	15	100,0%

FUENTE: Encuesta entidades locales. FAEDEI 2019.

En el caso de las barreras técnicas y de comunicación el dato más relevante se refiere que **un 73,4% reconoce su «desconocimiento de los servicios que prestan las Empresas de Inserción»**.

Una supuesta **«imagen negativa de la calidad técnica de las Els»** es percibida por un 25% frente a un 56,3% que muestra su desacuerdo con tal cuestión.

Un 53% también muestra su desacuerdo a que «la influencia y el poder de decisión negativo de secretarios/as, interventores/as o letrados/as, menos proclives a este tipo de empresas» genere un posible freno a la contratación de Empresas de Inserción.

El 33,4% considera que las cláusulas sociales y los contratos reservados «incrementan el precio de licitación», frente a un 46,7% que está en desacuerdo.

Como apartados menos relevantes cabe referir: un 40% no muestra acuerdo ni desacuerdo respecto a que **«los contratos reservados supongan un mayor trabajo para la administración local»**. Que **el temor a que los «contratos reservados se queden desiertos»** tampoco se valora de modo significativo pues un tercio (33%) no muestra ni su acuerdo o desacuerdo y un 26,7% o no sabe o no contesta ante tal cuestión. Ni tampoco se destaca **«que los contratos reservados supongan una mayor carga de trabajo»**, pues un tercio de las entidades (33%) muestra su acuerdo y otro 33% su desacuerdo.

TABLA 12. VALORACIÓN DE 1 (NADA IMPORTANTE) A 10 (MUY IMPORTANTE) DE DIFERENTES ACCIONES PARA MEJORAR LA CONTRATACIÓN DE LAS EIs

Formación operativa Contratación Pública EIs	4
Facilitar contratación electrónica	4
Reducción solvencias, garantías y clasificación contratista	4
Mayor número de lotes reservados	6
Contratos reservados EIs, excluyendo CEEs	4
Revisión precios licitación	3
Innovación nuevos contratos EIs	6

FUENTE: encuesta entidades locales. FAEDEI 2019.

También se han valorado aquellos aspectos que desde la visión de las entidades locales podrían mejorar el acceso de las EIs a contratos públicos, y comenzamos con aquellos aspectos que desde la visión de las entidades locales podrían mejorar el acceso de las Empresas de Inserción a contratos públicos. Las valoraciones tienen una escala de 1 (nada importante) a 10 (muy importante).

Las **dos acciones más relevantes y valoradas con una media de 6 son «la necesidad de un mayor número de lotes reservados» e «incentivar la innovación para plantear nuevos contratos reservados».**

En menor medida, facilitar la contratación electrónica, realizar formación en contratación pública para las EIs, reducir solvencias, y reservar contratos exclusivos para las Empresas de Inserción tienen menor relevancia entre las entidades locales **ya que la valoración media es de 4**. Y, por último, la acción menos valorada (3 de media) es la identificada como la «revisión de precios de la licitación».

1.3. IMAGEN DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN SEGÚN LA OPINIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES

En este último apartado vamos a analizar cuestiones relativas a la imagen de las Empresas de Inserción por parte de las entidades locales.

TABLA 13. NUEVOS SERVICIOS EIs PARA ACCEDER A NUEVOS CONTRATOS PÚBLICOS

Nuevos servicios EIs para acceder a contratos	Muy necesario	4	25,0%
	Necesario	6	37,5%
	Ni necesario, ni innecesario	3	18,8%
	Innecesario	0	0,0%
	Muy innecesario	0	0,0%
	NS/NC	3	18,8%
	Total	16	100,0%

El 62,5% de las administraciones públicas locales entidades ve necesario (37,5%) o muy necesario (25%) que las Empresas de Inserción desarrollen nuevos servicios como vía para acceder a nuevos contratos en la administración pública.

TABLA 14. VISION COMPARTIDA PARA IMPULSAR LA COMPRA PÚBLICA RESPONSABLE EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Visión compartida para impulsar la compra pública responsable	Otro (especifique)	0	0,0%
	No existe y no es necesario desarrollarla	0	0,0%
	No existe, pero es necesario desarrollarla	4	25,0%
	Sí existe y se debe seguir desarrollándola	8	50,0%
	NS/NC	4	25,0%
	Total	16	100,0%

FUENTE: Encuesta entidades locales. FAEDEI 2019.

Además un 50% afirma que en su entidad comparte la visión relativa a la compra pública responsable y los contratos reservados y que deben seguir, en cambio un 25%, manifiesta que no existe esta visión pero que sería necesario desarrollarla.

TABLA 15. RETOS A LOS CUALES SE ENFRENTAN LAS ENTIDADES LOCALES DURANTE LOS PRÓXIMOS AÑOS

Principal Reto	Mayor conocimiento sector inclusión	2	16,6%
	Planificar Contratación	8	66,6%
	Contratación Electrónica	1	8,4%
	Mayor seguridad datos	1	8,4%
	Total	12	100%
Segundo reto	Incorporación cláusulas sociales y medioambientales	3	27,7%
	Impulso político a la inclusión	1	9,1%
	Contratación electrónica	2	18%
	Mayor reserva de contratos	1	9,1%
	Correcta valoración del presupuesto de licitación	3	27,7%
	CPI	1	
	Total	11	100%

FUENTE: ENCUESTA ENTIDADES LOCALES. FAEDEI 2019.

En último lugar se solicita a las entidades locales mediante una pregunta abierta que nos indiquen los principales retos en materia de contratación a los cuales se van a enfrentar en los próximos años.

En la primera respuesta, relativa a la mayor prioridad, sin duda, la planificación de la contratación pública (66,6%) es el principal reto expresado por las entidades que han respondido a tal cuestión.

En la segunda respuesta, a su vez, los principales retos que apuntan las entidades locales son la incorporación de cláusulas sociales y medioambientales (27,7%) y la correcta valoración de los presupuestos de licitación (27,7%).

En menor medida, se afirma también la necesidad de un mayor conocimiento del sector del empleo inclusivo (16,6%) y con un modesto 9,1% el incremento de los contratos reservados, aspecto que obviamente no se percibe como una prioridad.

2. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA ENCUESTA REALIZADA A EMPRESAS DE INSERCIÓN (EIs)

Una vez presentados los resultados más significativos procedentes de la encuesta realizada a las administraciones públicas locales (Ayuntamientos y Diputaciones), se recogen, a continuación, los principales indicadores de la encuesta realizada a 75 Empresas de Inserción, aquellas que han contestado de manera efectiva el cuestionario remitido a 200 Empresas de Inserción.

El cuestionario realizado se divide en los siguientes apartados: caracterización de las Empresas de Inserción; contratación pública; barreras que frenan la contratación pública; y medidas, líneas de trabajo y retos a los que se enfrenta el sector.

Se comienza exponiendo, de manera sintética, algunos indicadores relativos a la estructura empresarial del sector.

2.1. EL ACCESO A CONTRATOS PÚBLICOS POR PARTE DE LAS EIS; CONTRATOS RESERVADOS, LIBRE CONCURRENCIA, CLÁUSULAS SOCIALES Y CONTRATOS MENORES

TABLA 16. VOLUMEN FACTURACIÓN SECTOR PÚBLICO.

Volumen sector público	Nada	15	19,7%
	Menos del 25%	24	31,6%
	Entre el 25 y el 50%	15	19,7%
	Más del 50%	19	25,0%
	NS/NC	3	3,9%
	Total	76	100,0%

FUENTE: Encuesta EIs. FAEDEI 2019.

- El 19,7% de las Empresas de Inserción no factura nada al sector público.
- Un 31,6% de Empresas de Inserción factura menos del 25% de su volumen de ventas con las administraciones públicas.
- El 19,7% de las Empresas de Inserción factura entre un 25% y un 50% al sector público.
- Y en un significativo 25% de empresas, el volumen de facturación procedente del sector público supera el 50%.

TABLA 17. EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN DE FACTURACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO DURANTE LOS ÚLTIMOS TRES AÑOS

Evolución de la facturación en el sector público durante últimos tres años.	Sí	34	44,7%
	No	34	44,7%
	NS/NC	8	10,5%
	Total	76	100,0%

FUENTE: Encuesta EIs. FAEDEI 2019.

Uno de los aspectos más relevantes del acceso a la contratación pública por parte de las Empresas de Inserción es la evolución del volumen y el porcentaje de facturación de las EIs en el sector público durante los últimos tres años.

La evolución de esta facturación durante los últimos tres años marca la siguiente tendencia: el mismo porcentaje de empresas que ha incrementado **(44,7%) su presencia en el sector público no lo ha hecho (44,7%)**, cuestión que responde a diversos factores y a la propia complejidad, multiplicidad y diversidad de las políticas realizadas por las administraciones públicas para incentivar la contratación pública reservada.

TABLA 18. EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN DE FACTURACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO SEGÚN VOLUMEN DE FACTURACIÓN ACTUAL

		Volumen Sector Público			
		Nada	Menos del 25%	Entre el 25 y el 50%	Más del 50%
Evolución volumen sector público	Sí	20,0%	28,6%	64,7%	75,0%
	No	66,7%	64,3%	23,5%	25,0%
	NS/NC	13,3%	7,1%	11,8%	0,0%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

La Tabla 18 ejemplifica cómo las Empresas de Inserción que más volumen de facturación tienen en el sector público, son también las que más incrementan su presencia en el mismo; de hecho, entre aquellas que **facturan más del 50% en este sector, el 75% ha incrementado su facturación** en los últimos tres ejercicios y un **64,7%, entre aquellas que facturan entre el 25% y 50%.**

Se debe destacar la importancia de estos resultados, pues demuestran que cuando las Empresas de Inserción comienzan a contratar con las administraciones públicas, se aprecia un incremento no proporcional sino exponencial. Dicho de otro modo: una vez logrado el primer acceso a los contratos públicos, su continuidad y crecimiento es mucho más accesible.

TABLA 19. HA TENIDO DURANTE LOS DOS ÚLTIMOS AÑOS O TIENE EN LA ACTUALIDAD ALGÚN CONTRATO CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

¿Ha tenido durante los últimos dos años o tiene en la actualidad algún contrato con la administración pública?	Sí	62	81,3%
	No	13	19,7%
	NS/NC	1	1,3%
	Total	76	100,0%

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

Los resultados arrojan que el 81,3% de las Empresas de Inserción ha tenido algún contrato con la administración pública durante los dos últimos años a través de diferentes vías: reserva de contrato, libre competencia con o sin cláusulas sociales y contratos de cuantía menor.

TABLA 20. TIPOLOGÍA DE CONTRATOS DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN

Procedimiento de contratación	Contrato Reservado	27	34,6%
	Contrato No reservado	27	34,6%
	Contrato «Menores»	23	30,8%
	Total	78	100,0%

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

En la suma de todas las Els que han respondido se computan la adjudicación de 78 contratos públicos a través de diferentes procedimientos: contratos reservados, contratos con cláusulas sociales y libre competencia y contratos menores.

En el caso de las licitaciones **en concurrencia pública** (no contratos menores), las Empresas de Inserción han obtenido **54 contratos**, de los cuales la mitad (50%) son «**contratos reservados**» y el resto se trata de licitaciones no reservadas, algunas de las cuales han podido incorporar algún tipo de cláusula social.

Además estas empresas han obtenido **23 contratos menores con la administración**.

La reserva de contratos, la principal herramienta normativa de contratación para las Els, no es todavía la vía más relevante de contratación con la administración pública, como vemos. En términos porcentuales, por tanto, de los 78 contratos, según la tabla de resultados correspondiente (Tabla 20), el 34,6% corresponde a la reserva de contratos, otros tanto no son reservados (34,6%), con o sin cláusulas sociales y el resto se trata de contratos menores (30,8%).

Los 78 contratos obtenidos, teniendo en cuenta que algunos de ellos se desarrollan en diferentes años (hasta 4 años), superan los 10 millones de euros, concretamente, 10.180. **130 millones de euros**. De esta cantidad, el 77,5% procede de contratos reservados (**7.894.555 €**), el **20,7% de licitaciones (2.056.936,53 €)** y un **1,8% (228.638 €)** de contratos menores.

TABLA 21. CONTRATOS DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN

	RESERVADO	NO RESERVADO	CONTRATO MENOR
SUMINISTRO	0	1	2
SERVICIO	9	9	14
OBRAS	3	3	2
MANTENIMIENTO	9	1	3
OTROS	2	2	1
NS/NC	4	11	1
TOTAL	27	27	26

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

Respecto a la actividad, un tercio de los contratos reservados son de servicios y otro tanto de mantenimiento donde se destaca la actividad en parques y jardines. En el caso de los no reservados y los contratos menores, la mayoría son de servicios, igualmente.

TABLA 22. EMPRESAS QUE HAN REALIZADO ALGUNA ACTIVIDAD SUBCONTRADA DENTRO DE UN CONTRATO PÚBLICO

Subcontratación para un contrato público	Sí	21	25,6%
	No	59	72,0%
	NS/NC	2	2,4%
	Total	82	100,0%

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

Además de la adjudicación directa de contratos públicos, otra vía de acceso se realiza a través de la subcontratación de empresas contratistas que no son Empresas de Inserción, en la totalidad de los casos a través de cláusulas sociales que obligan o valoran la subcontratación de Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo. **Así, el 25,6% de las Empresas de Inserción ha sido subcontratista de un contrato público.**

TABLA 23. PROBLEMÁTICAS RELACIONADAS CON LA SUBCONTRACIÓN (RESPUESTA MÚLTIPLE)

Problemas Subcontratación	Retraso en el cobro	11	37,9%
	Impagos	1	3,4%
	Precio por debajo de mercado	8	27,6%
	Ningún Problema	2	6,9%
	Otros	4	13,8%
	NS/NC	3	10,3%
	Total	29	100,0%

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

La subcontratación de las Empresas de Inserción no está exenta de dificultades y quejas, por lo que las problemáticas más comunes derivadas de los trabajos de subcontratación son: **con un 38% el retraso del cobro, y el precio por debajo del mercado (27,6%). Y aunque el porcentaje sea pequeño no se puede obviar por su importancia que un 3,4% manifiesta que no cobra el trabajo realizado.**

Para evitar dichas dificultades existen dos medidas: la primera diseñar lotes y reservarlos a las Empresas de Inserción lo que evita la subcontratación. En segundo lugar utilizar la opción establecida en la disposición adicional quincuagésima primera de la LCSP, señalando siempre en los pliegos que el órgano de contratación realice el pago directo a los subcontratistas.

TABLA 24. OTROS PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA SUBCONTRATACIÓN

Otros problemas	Sustituir la reserva	3	50,0%
	Falta de continuidad	1	16,7%
	Retención garantía factura	1	16,7%
	Exigencias empresa	1	16,7%
	Total	6	100,0%

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

Como problemas añadidos en el ámbito de la subcontratación se apunta de manera principal a que tiende a sustituir y va en detrimento de la reserva (50%), es decir, que al existir subcontratación de Els y CEEs las administraciones públicas no ven necesaria la implementación efectiva de los contratos reservados.

TABLA 25. LOTE ESPECÍFICO PARA EVITAR LA SUBCONTRATACIÓN

	Sí	76	93,8%
Sería más adecuado un lote específico y evitar la subcontratación, cuando fuera posible...	No	1	1,2%
	NS/NC	4	4,9%
	Total	81	100,0%

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

A este **respecto la mayoría (93,8%) de las empresas entrevistadas** manifiesta su acuerdo sobre la posibilidad de sustituir esta subcontratación por un lote específico a reservar evitando la dependencia de la empresa contratista principal.

2.2. BARRERAS A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SEGÚN LA OPINIÓN DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN

En esta encuesta dirigida a las Empresas de Inserción se aborda su opinión respecto a las barreras que dificultan su contratación por las administraciones públicas.

TABLA 26. GRADO DE ACUERDO O DESACUERDO CON LAS SIGUIENTES BARRERAS POLÍTICAS

Desconocimiento de las posibilidades que ofrece la Ley de Contratos para fomentar el empleo de personas vulnerables (reserva de contrato, lotes específicos...)	Muy en desacuerdo	4	5,0%
	En desacuerdo	5	6,2%
	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	7	8,8%
	De acuerdo	30	37,5%
	Muy de acuerdo	34	42,5%
	NS/NC	0	0,0%
	Total	80	100,0%
Falta de receptividad de los cargos públicos y las áreas de decisión hacia las propuestas de las Empresas de Inserción de acceso a las adjudicaciones públicas y especialmente, a nuevas contrataciones públicas	Muy en desacuerdo	3	3,8%
	En desacuerdo	4	5,0%
	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	12	15,0%
	De acuerdo	30	37,5%
	Muy de acuerdo	25	31,2%
	NS/NC	6	7,5%
Temor a posibles quejas de empresas privadas por establecer una discriminación positiva de la que resulten perjudicados	Muy en desacuerdo	6	7,5%
	En desacuerdo	8	10,0%
	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	19	23,8%
	De acuerdo	21	26,2%
	Muy de acuerdo	19	23,8%
	NS/NC	7	8,8%

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

En el caso de las barreras políticas la mayoría **está de acuerdo o muy de acuerdo (79,7%) sobre «el desconocimiento de las posibilidades que ofrece la ley para fomentar los contratos reservados»** y que permitiría, sin duda, aumentar el volumen de negocio de las Empresas de Inserción en el sector público.

El 68,7% afirma que «falta receptividad por parte de la representación política y de los ámbitos de decisión» y un 50% considera que «la presión de las empresas mercantiles lucrativas frena el desarrollo de la reserva».

TABLA 27. GRADO DE ACUERDO O DESACUERDO CON LAS SIGUIENTES BARRERAS TÉCNICAS Y DE COMUNICACIÓN

Repetición y reproducción de ciertos contratos evitando la búsqueda de iniciativas innovadoras para incentivar la presencia de las Empresas de Inserción	Muy en desacuerdo	1	1,3%
	En desacuerdo	6	7,6%
	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	11	13,9%
	De acuerdo	28	35,4%
	Muy de acuerdo	26	32,9%
	NS/NC	7	8,9%
Posible incremento del precio de licitación ante la complejidad de aplicar ciertas cláusulas sociales	Muy en desacuerdo	7	8,9%
	En desacuerdo	21	26,6%
	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	24	30,4%
	De acuerdo	15	19,0%
	Muy de acuerdo	9	11,4%
	NS/NC	3	3,8%
Desconocimiento general de las diferentes actividades y servicios que realizan las Empresas de Inserción	Muy en desacuerdo	0	0,0%
	En desacuerdo	4	5,0%
	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	4	5,0%
	De acuerdo	28	35,0%
	Muy de acuerdo	39	48,8%
	NS/NC	5	6,2%
Imagen por parte de la administración que tales contratos suponen un incremento de trabajo para el personal de las administraciones	Muy en desacuerdo	2	2,6%
	En desacuerdo	9	11,5%
	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	19	24,4%
	De acuerdo	22	28,2%
	Muy de acuerdo	17	21,8%
	NS/NC	9	11,5%
Temor por parte de la administración pública a que los contratos reservados se queden desiertos	Muy en desacuerdo	6	7,5%
	En desacuerdo	10	12,5%
	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	24	30,0%
	De acuerdo	23	28,8%
	Muy de acuerdo	14	17,5%
	NS/NC	3	3,8%

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

En el caso de las barreras técnicas el mayor consenso se refiere a que **«existe un desconocimiento general de las actividades que realizan las Els»**, pues el **83%** de las empresas así lo afirma.

Un 68,3% está de acuerdo o muy de acuerdo con que «la repetición de ciertos contratos frena nuevas alternativas para las Empresas de Inserción» pues existe una inercia en la administración pública que tiende a reproducir pliegos y procedimientos, sin atender a criterios de innovación relacionados con las personas más vulnerables.

El 57% considera que el posible «incremento del precio» es un factor relevante y asocia de manera negativa. Dato que debemos poner en el espejo con la visión de las propias administraciones públicas, pues anteriormente hemos indicado que el 33,4% considera que las cláusulas sociales y los contratos reservados «incrementan el precio de licitación».

Menor es el consenso sobre la cuestión de que **«la administración tiene la imagen de que al contratar con Els supone un mayor trabajo»** ya que la mitad de las empresas entrevistadas así lo piensa (50%), lo que tampoco es un dato menor, pues la mitad sí que lo afirma.

Y, por último, el hecho de que existe **«un cierto temor en la administración a que los contratos reservados se queden desiertos»** también genera menos consenso al estar un 46,3% en desacuerdo con tal cuestión.

TABLA 28. PROBLEMAS PARA LA PREPARACIÓN DE OFERTAS EN LOS CONTRATOS Y CONCURSOS PÚBLICOS

¿A su empresa le supone un problema significativo la preparación de ofertas para concursos públicos dada la burocracia y trabajo técnico que conlleva la mayoría de estos?	Sí, supone un problema	30	37,5%
	No, supone un problema	44	55,0%
	NS/NC	6	7,5%
	Total	80	100,0%

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

Además de los factores señalados se han analizado otros que, en diferente medida, también podrían frenar la adjudicación de contratos públicos a las Empresas de Inserción.

Así, sobre si las empresas tienen problemas para preparar las ofertas en las licitaciones públicas, una parte significativa (55%) ha respondido negativamente mientras **un 37,5% afirma tener algún problema** (técnico, burocrático, etcétera...) a la hora de preparar sus ofertas.

TABLA 29. EXISTENCIA DE PLANES DE TRABAJO EN LAS ADMINISTRACIÓN PARA FOMENTAR LA RESERVA

¿Estima que las administraciones públicas más próximas a su actividad han realizado o están realizando algún plan estratégico para analizar, estudiar e incentivar con indicadores específicos sobre reserva?	Sí	25	31,2%
	No	35	43,8%
	NS/NC	20	25,0%
	Total	80	100,0%

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

Otro factor que, sin duda, incentivaría la reserva de contratos para las Empresas de Inserción sería la existencia de una planificación en la administración dirigida a fomentar este proceso. Al valorar esta cuestión con las Empresas de Inserción, el 44% afirman que en las administraciones de su entorno no disponen del tal plan y un 25% desconoce si tales administraciones disponen de una cierta planificación.

TABLA 30. PROCEDIMIENTOS QUE SE REPITEN EN LA ADMINISTRACIÓN Y FRENAN LA RESERVA DE CONTRATOS

La administración pública tiende a reproducir sistemáticamente algunos procedimientos y procesos de trabajo que frenan la reserva de contratos	Más bien de acuerdo	59	73,8%
	Más bien en desacuerdo	7	8,8%
	NS/NC	14	17,5%
	Total	80	100,0%

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

Por último, una amplia mayoría **(74%) plantea como una cuestión significativa la falta de innovación a la hora de diseñar muchas de las licitaciones**, evitando, con ello, la puesta en valor de nuevos contratos que incentiven la actividad de las Empresas de Inserción, pues se trata de una vía principal para acceder al sector público.

2.3. INICIATIVAS Y ESTRATEGIAS PARA INCREMENTAR LA PRESENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO SEGUN LA OPINION DE LAS EIS

En este bloque se muestra la valoración por las Empresas de Inserción de algunas iniciativas y acciones que podrían mejorar su presencia en el sector público.

TABLA 31. POSIBLES ALIANZAS Y ESTRATEGIAS DE COLABORACIÓN CON OTRAS EMPRESAS DE INSERCIÓN PARA FOMENTAR LA RESERVA

¿Estableciendo alianzas y estrategias de colaboración con otras Empresas de Inserción mejoraría el acceso a contratos reservados?	Sí	61	77,2%
	No	6	7,6%
	NS/NC	12	15,2%
	Total	79	100,0%

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

Preguntadas las Els sobre la creación de alianzas con otras empresas del sector, **el (77,2%) confirma que se trataría de una medida positiva para incentivar nuevos contratos con el sector público**.

TABLA 32. EXISTENCIA DE UNA ESTRATEGIA O PROYECTO DE COLABORACIÓN.

¿Tiene planteada alguna estrategia o proyecto de colaboración al respecto?	Sí:	13	21,3%
	No	30	49,2%
	NS/NC	18	29,5%
	Total	61	100,0%

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

Sin embargo, apenas un **21% tiene alguna estrategia o proyecto** de colaboración empresarial, lo que contrasta con las empresas que no la tienen (49,2%) y de las que no responden (29,5%), por tanto, la colaboración se plantea, en mayor medida, en **términos de una posible estrategia antes que de una realidad ya implantada en el sector**.

TABLA 33. ESTRATEGIAS DE COLABORACIÓN REALIZADAS POR LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN

Alianzas	UTE y/o colaboración entre empresas	5	38,4%
	Trabajar desde la Asociación	8	61,6%
	Total	13	100%

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

Entre aquellas que dicen tener una estrategia de colaboración, la mayoría (61%) lo hace desde su pertenencia a las asociaciones territoriales (economía social, Empresas de Inserción...) y un 38,4% lo hace a través de la colaboración con otras empresas del sector a la hora de presentar posibles ofertas a licitaciones.

TABLA 34. GRADO DE ACUERDO O DESACUERDO (DE 1 A 5) CON LOS SIGUIENTES ENUNCIADOS PARA INCENTIVAR LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Formación en contratación pública específica	4,22
Facilidad para el acceso a la licitación electrónica	4,05
Reducción de barreras de acceso como garantías y exigencias de solvencia técnica y profesional, o clasificación del contratista	4,19
Establecimiento de lotes reservados	4,44
Contratos reservados exclusivamente para Els, excluyendo a CEEs	4,27
Revisión de los precios de licitación	4,10

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

En esta tabla, se constata la percepción sobre la importancia de las acciones dirigidas a incentivar la contratación pública.

La valoración más significativa (4.44) es la necesidad de establecer lotes reservados y que los contratos o lotes se reserven exclusivamente para Empresas de Inserción (4.27) y no de manera conjunta con los CEEs.

Cabe destacar en todo caso, que en puntuación sobre 5, todos los apartados han sido valorados por encima del 4, lo que evidencia la importancia de todas las estrategias y acciones: **formación en contratación pública (4,22) reducción de barreras (4,19), revisión de precios (4,10), y facilitar el acceso a la licitación electrónica (4,05).** Todas las cuestiones en definitiva muy relevantes y sobre las que plantearemos propuestas concretas.

TABLA 35. VALORACIÓN DEL TRABAJO QUE REALIZAN EMPRESAS DE INSERCIÓN Y ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL

Actividad de representación ante la administración de entidades y representantes del sector de la economía social y Empresas de Inserción	Muy satisfecho	8	10,3%
	Satisfecho	26	33,3%
	Ni satisfecho, ni insatisfecho	27	34,6%
	Insatisfecho	8	10,3%
	Muy insatisfecho	3	3,8%
	NS/NC	6	7,7%
	Total	78	100,0%

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

El 43,6% de las Empresas de Inserción están satisfechas con el trabajo que realizan sus agrupaciones territoriales y organizaciones de segundo y tercer nivel en los diferentes ámbitos en los cuales están presentes. El 34,6% se muestra, en cambio, indiferente hacia el trabajo de sus representantes, y un 14,1% manifiesta su insatisfacción.

TABLA 36. PREVISIÓN DE MEDIDAS PARA MEJORAR LA ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS

¿En su empresa tiene previsto adoptar algunas medidas, acciones o estrategias para mejorar la adjudicación de contratos públicos?	Sí	29	37,2%
	No	17	21,8%
	NS/NC	32	41,0%
	Total	78	100,0%

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

El 37,2% de las Empresas de Inserción tiene prevista alguna medida para incentivar su volumen de negocio en el sector público.

TABLA 37. ACCIONES PARA MEJORAR EL ACCESO A CONTRATOS PÚBLICOS

Medidas, acciones o estrategias de mejora en la adjudicación de contratos públicos	Diversificar líneas de comercio	2	2,4%
	Prospección y visitas informativas - comerciales	19	22,6%
	Formación y capacitación del personal	6	7,1%
	Implantación de nuevas tecnologías	2	2,4%
	Total	29	100,0%

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

La medida más significativa (Tabla 37) consiste en **una prospección comercial y visitas informativas comerciales en las diferentes administraciones públicas**. Un 22,6% del total de empresas tiene prevista dicha actuación.

TABLA 38. APLICACIÓN DE PROYECTOS DE INNOVACIÓN

Aplicación de proyectos de innovación	Sí	27	34,6%
	No	42	53,8%
	NS/NC	9	11,5%
	Total	78	100,0%

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

El 34,6% tiene un proyecto de innovación en su empresa del cual espera mejorar el rendimiento económico en la administración pública y en el mercado privado. Como medida significativa la innovación en el propio modelo de negocio, en su transformación, dicho de otra manera, sería un inductor para plantear nuevos servicios a las administraciones públicas.

TABLA 39. QUÉ TIPO DE PROYECTOS

¿Qué tipo de proyecto de innovación está desarrollando?	Otro, ¿Cuál? (Especificar):	2	7,1%
	Transformar una línea de negocio actual	12	42,9%
	Desarrollo una nueva línea de negocio	14	50,0%
	No Sabe/No Contesta	0	0,0%
Total		28	100,0%

FUENTE: Encuesta Els. FAEDEI 2019.

Dos son los principales proyectos de innovación de las empresas: **desarrollar una nueva línea de negocio (50%) y transformar la que ya tienen (42,9%)**.

Se cierra el presente apartado señalando los principales retos que, de una manera abierta (sin una escala de respuestas cerrada), han apuntado las Empresas de Inserción:

- Como primera respuesta, se debe destacar (19,1%) la diversificación de la actividad empresarial y el diseño de nuevas líneas de negocio tanto para el mercado público como privado. El mantenimiento del empleo (13,2%) y el mayor acceso al sector público (13,2%) también tiene un cierto nivel de consenso en esta primera respuesta.
- Como segunda respuesta, nuevamente, la diversificación empresarial es el más apuntado (18,6%), con un punto menos de consenso, en comparación a la respuesta anterior, y la apertura de nuevos centros de trabajo con el mantenimiento y mejora de las condiciones laborales (15,2%).
- Y, por último, como tercera respuesta, se apunta la necesidad de apostar por la innovación para mejorar la productividad y la posición competitiva (22%) y, en menor media, el acceso a nuevos contratos en el sector público a través de la reserva.

3. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS A ASOCIACIONES TERRITORIALES DE EIS Y A EMPRESAS DE INSERCIÓN

Las entrevistas personalizadas dirigidas a diferentes representantes del sector de las Empresas de Inserción y personas que desarrollan una actividad de gestión en las Els se han realizado en una sola sesión y bajo un guion abierto que se ha ido adaptando al propio discurso de la persona entrevistada, permitiendo expresar, de una manera más abierta sus opiniones.

Además, se ha realizado una encuesta cerrada a representantes territoriales de las Empresas de Inserción que se analizan en un primer momento.

Como práctica remite, por tanto, a las propias vivencias, a la realidad cotidiana, de las personas entrevistadas (asociaciones territoriales de Empresas de Inserción) y a la capacidad de la persona responsable de la investigación para obtener un cierto «relato» coherente que luego será necesario analizar, ordenar y sistematizar en referencia a los diferentes temas y puntos de vista recogidos en las entrevistas realizadas.

Mediante estas entrevistas se obtendrán impresiones y opiniones sobre el punto de vista del sector de las Empresas de Inserción respecto de los factores y lógicas socio-institucionales que median en el acceso a la compra pública.

Las entrevistas han generado una serie de relatos (material de las entrevistas) que se presenta de una manera sistematizada, como práctica sociológica empírica.

Antes de analizar, de manera más específica cada uno de los apartados recogidos en las entrevistas, pasamos a apuntar los resultados específicos del cuestionario cerrado que también hemos realizado con las personas entrevistadas con el fin de tener un análisis más concreto de ciertos factores y barreras que inciden en el acceso a la contratación pública por parte de las Empresas de Inserción.

3.1. VALORACIÓN DE BARRERAS POLÍTICAS, TÉCNICAS Y DE COMUNICACIÓN

FACTORES DE ORDEN POLÍTICO

TABLA 40. FACTORES DE ORDEN POLÍTICO

	Media
Desconocimiento sobre las posibilidades que ofrece la Ley de Contratos para fomentar el empleo de las personas vulnerables.	4,40
Falta de voluntad política, o de un verdadero impulso con acciones concretas encaminadas a una efectiva implantación de la contratación pública con fines sociales.	4,00
Falta de receptividad de los cargos públicos y las áreas de decisión hacia las propuestas de las Empresas de Inserción de acceso a las adjudicaciones públicas.	3,60
Reparo a posibles quejas de empresas privadas por establecer una discriminación positiva por la que salgan perjudicados.	2,40
Temor a una pérdida en la calidad de la prestación.	3,00
Prevención ante la posibilidad de que se establezca una competencia «agresiva» entre las diferentes Empresas de Inserción y centros especiales de empleo.	1,75

FUENTE: Cuestionario cerrado personas entrevistadas.

En primer lugar se valora de 1 (muy poco relevante) a 5 (muy relevante) aquellos factores políticos, técnicos y relacionados con la comunicación e información de las personas entrevistadas (representantes de las Asociaciones Territoriales de las Empresas de Inserción) a través de una descripción de las medias obtenidas.

El factor más relevante con una valoración de 4,4 es el del «desconocimiento acerca de las posibilidades que ofrece la Ley de Contratos para fomentar el empleo entre las personas vulnerables».

Con un 4 la «falta de voluntad política para implantar una compra pública con fines sociales», cuestión ligada con la «falta de receptividad hacia las propuestas de las Empresas de Inserción».

Las cuestiones menos relevantes en este ámbito han sido: «el reparo de empresas privadas por la discriminación que podría suponer la reserva de contratos» (2.40) y la propia «competencia con los Centros Especiales de Empleo» (1.75).

FACTORES DE ORDEN TÉCNICO

TABLA 41. FACTORES DE ORDEN TÉCNICO

	Media
Desconocimiento del encaje técnico sobre cómo incluir cláusulas sociales en los procesos de contratación.	4,60
Falta de materiales de apoyo y asesoramiento sobre las posibilidades de incorporar cláusulas en los contratos públicos.	3,20
Cautela ante una posible alza en el presupuesto de adjudicación.	2,00
Objeciones planteadas por el área jurídica o de secretaría para adjudicar contratos a Empresas de Inserción.	2,80
Complejidad de la propia implementación técnica de las cláusulas sociales en los procesos de contratación.	3,20

FUENTE: cuestionario cerrado personas entrevistadas

Además de los factores de orden político hemos valorado algunos factores de orden técnico relacionados con la compra pública y el acceso de las Empresas de Inserción.

El factor más relevante (4.6) de todos los planteados es el del «desconocimiento del encaje técnico a la hora de incluir cláusulas sociales en los procesos de contratación» que podría estar vinculando con el apuntado en el apartado anterior, «el desconocimiento de la ley» como el más relevante.

En el terreno intermedio aparecen con la misma valoración de 3,20 **«la falta de materiales de apoyo» y «la complejidad de la implementación técnica de cláusulas sociales».**

El menos relevante, en cambio, es el «alza en el precio de la adjudicación» al obtener una media de 2.0. En un nivel intermedio encontramos (2.8), las posibles «objeciones planteadas por el área jurídica o de secretaría para adjudicar contratos a Empresas de Inserción» como posible factor que podría tener una cierta influencia negativa.

FACTORES RELACIONADOS CON LA COMUNICACIÓN Y LA INFORMACIÓN

TABLA 42. FACTORES EN EL ÁMBITO DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

	Media
Desconocimiento de las diferentes actividades de las Empresas de Inserción	4,20
Falta de una propuesta unitaria por parte del sector de las Els sobre el acceso a los contratos públicos.	3,40
Incomprensión por parte del sector de las Els sobre los procesos de contratación pública.	2,80
Consideración de que las Empresas de Inserción no tienen la capacidad de realizar la prestación.	3,40

FUENTE: Cuestionario cerrado personas entrevistadas

El factor más relevante (4.2) es, sin duda, el del «desconocimiento de las diferentes actividades de las Empresas de Inserción» lo cual incidiría en la ausencia de contratos en determinados ámbitos de actividad prioritarios de estas empresas o en ámbitos en los cuales no tienen presencia. El menos relevante, a su vez, es el de la «incomprensión por parte del sector de las Els respecto de los procesos de contratación pública» dada la trayectoria de estas empresas y la experiencia de una mayoría de sus profesionales.

En definitiva los tres factores más relevantes que acabarían generando barreras respecto del acceso de las Empresas de Inserción a la compra pública son los siguientes:

- 1) El «desconocimiento a la hora de encajar técnicamente las cláusulas técnicas en los procesos de contratación» (4.6);
- 2) El desconocimiento (4.4) de las oportunidades que ofrece la Ley de Contratos para fomentar el empleo de las personas vulnerables;
- 3) El desconocimiento de las actividades de las Empresas de Inserción (4.2).

3.2. EL MARCO NORMATIVO Y SU DIMENSIÓN POLÍTICA-INSTITUCIONAL

Hemos explicado en la introducción el marco normativo, la evolución de la contratación pública socialmente responsable y en particular nos hemos referido al ámbito de los contratos reservados, sobre los cuales existe un mandato obligatorio para todas las administraciones públicas.

Sin embargo, este contexto de oportunidades dista mucho de un aprovechamiento óptimo y eficiente, y esta visión se refleja de forma notoria en el sector de las Empresas de Inserción, puesto que la contratación responsable y la contratación reservada no se materializa de manera sistemática ni continua, ni estable ni planificada. De hecho, en el caso de muchas administraciones públicas ni siquiera se materializa y es completamente inexistente.

Precisamente en este apartado a través de entrevistas con formato abierto vamos a recoger las impresiones más significativas. Así, la dilatada experiencia profesional de las personas entrevistadas sugiere que existe todavía un conocimiento difuso sobre las posibilidades que

ofrece la Ley para incentivar la contratación pública vinculada al empleo inclusivo: obligatoriedad de reservar contratos, los lotes reservados, los contratos en libre concurrencia con cláusulas sociales, la subcontratación mediante cláusulas sociales y los contratos menores, bien reservados o sin reserva.

Ha habido épocas de mayor o menor impulso que se asocian, indefectiblemente, a la voluntad de determinadas personas que han estado en algunos cargos, falta un desarrollo real y efectivo de este tipo de políticas, ha habido personas que han estado trabajando codo con codo con la administración y han conseguido compromisos, pero falta que se dé esa sistematización, para que haya un desarrollo más transversal, ahora vemos «pulsaciones», pero no vemos que sea una directriz clara... (Entrevista N.º 1 - Gerente Empresa de Inserción Servicios Industriales).

Este corpus normativo existente a la hora de desarrollar la contratación pública se estaría desaprovechando y sólo se aplicaría desde una visión más «cortoplacista», sin una estrategia o planificación a medio plazo, sino más bien a impulsos lo que no permite a estas empresas un crecimiento más sostenido.

La complejidad de la contratación pública respecto a la falta de una estrategia, **ligada a una dimensión político-institucional**, para aplicar la propia reserva (una planificación, siquiera, como decimos) así como la **ausencia de acuerdos (menos del 3% de las administraciones públicas)** o de instrucciones en las cuales, obligatoriamente, es necesario indicar el porcentaje de reserva sobre la contratación a realizar nos permiten comprender la realidad socio-institucional a la cual se enfrentan las Empresas de Inserción en la actualidad.

Desde una dimensión político-institucional más global, la reserva podría generar una competencia frente al resto de empresas, restando un cierto volumen de negocio, si bien la poca incidencia económica de la reserva, en la actualidad, no supone problema alguno en este sentido. En algunos territorios, en cambio, la presencia de un tejido más potente de Centros Especiales de Empleo genera una mayor competencia que, en gran medida, tampoco supondría un problema para las Empresas de Inserción si se aplicaran los porcentajes de reserva prescritos en la ley, pues el volumen de contratación sería asumible por ambos espacios.

«Existe cierta competencia con los CEEs, que van a saco con lo suyo, la reserva puede ser de X millones más y actualmente entre todos ni siquiera llegaríamos a dicho importe. Nosotros somos conscientes de nuestra capacidad, si no nos llevamos ahora ni eso, además hay CEEs muy grandes y sin relevo generacional, que se están planteando Empresas de Inserción y que también están trabajando en determinados programas de formación y empleo más ligados a la actividad de las Empresas de Inserción» (Entrevista N.º 6 – Asociación Territorial Empresas de Inserción).

Esta falta de estrategia se reproduce en un contexto de escasa visión político-institucional respecto a la reserva de contratos (y a las posibilidades de la compra pública) es más significativa en entidades locales más pequeñas, pues cuentan con recursos más limitados para desarrollar nuevas políticas y siguen reproduciendo procesos de gestión pública más tradicionales, donde no existe una visión social ni estratégica de la contratación pública, y donde la capacidad de los cargos de secretaría e intervención es mayor y en muchos casos no existe un compromiso con los contratos reservados.

«Sabíamos que era un camino largo, políticamente no hay una posición contraria o no se manifiesta, el problema son los técnicos, tienen más poder del que parece, el técnico es el que decide en los ayuntamientos más grandes, hay gente que lo ve y gente que pone muchas trabas

en la parte técnica; en la parte política hay más intervención en los pequeños ayuntamientos, ahí tiene mucho que decir, y si dice que no va a reserva pues no va y luego tenemos el problema del empleo social...» (Entrevista N.º 2 – Asociación Territorial Empresas de Inserción).

La complejidad de la contratación pública respecto a la falta de una estrategia para aplicar la propia reserva (una planificación, siquiera) o la ausencia de acuerdos o de instrucciones en las cuales, obligatoriamente, es necesario indicar **el porcentaje de reserva sobre la contratación a realizar, nos permiten comprender la realidad socio-institucional a la cual se enfrentan las Empresas de Inserción en la actualidad.**

Esta realidad es más compleja en algunos territorios donde la combinación de factores relacionados con la falta de visión institucional se une a un tejido, más bien reducido, de Empresas de Inserción, que es necesario incrementar al objeto de mejorar su posicionamiento socio-institucional.

En definitiva, la dimensión político-institucional, además **de fomentar una visión estratégica del empleo inclusivo y la compra pública responsable**, debería incidir en la obligación de la redacción y firma de acuerdos/instrucciones donde las entidades locales (con cambios políticos en algunas de estas instituciones) deberían recoger los porcentajes de reserva así como de la consiguiente estrategia operativa para llevar adelante la misma.

«Un Ayuntamiento grande como X no tiene instrucción ni sacan Contratos Reservados, tiene que haber alguien dentro de las administraciones que se ocupe, para definir una estrategia. Falta una estrategia. Puedes ir a ver a unos y otros pero desde fuera es complicado» (Entrevista N.º 4 – Asociación Territorial Empresas de Inserción).

3.3. EL MARCO NORMATIVO Y SU APLICACIÓN TÉCNICA

En general, en las entrevistas se manifiestan las posibilidades que ofrece el momento institucional actual (el nuevo ordenamiento, imagen del empleo inclusivo centrado en la Agenda 2030, el apoyo de la UE, innovación en el sector) a la hora de repensar y replantear algunas actividades que se han venido realizando hasta ahora en compañía de los profesionales de la administración.

Pero por desgracia y por lo general, no se traducen en un incremento significativo de actividad para el sector, en un aprovechamiento de la normativa existente a la medida del trabajo realizado.

«Con el personal técnico en este territorio es muy complicado, aquí no se atreven a sacar contratos reservados, el primero se hizo en un Ayuntamiento... No se licitan nuevos contratos ni en sectores tradicionales, ni en sectores innovadores. Han realizado todo tipo de actividades que son necesarias pero que no mejoran el incremento de la Reserva...» (Entrevista N.º 4 – Asociación Territorial Empresas de Inserción).

Se alude también de forma constante al estereotipo de la calidad técnica de los servicios prestados por estas empresas a la administración pública **y la conclusión es que, una vez prestado un servicio, la mayoría de las administraciones vuelven a contratar sus servicios.**

El desconocimiento respecto a los servicios de que disponen y la calidad que ofrecen las Empresas de Inserción (como ha puesto de manifiesto los resultados de ambas encuestas) suele reconvertirse positivamente cuando existe la oportunidad de prestar o ejecutar algún contrato para la administración al conseguir ya un conocimiento del personal técnico y viceversa.

La rapidez en la respuesta y la colaboración empresa-institución suelen ayudar a generar una imagen de calidad y de confianza además del valor añadido de la inclusión sociolaboral. Indudablemente se aprecian algunas diferencias territoriales, si bien en aquellos territorios donde las empresas tienen un cierto recorrido en la administración, una relativa relación con el personal técnico, suelen acceder a nuevos contratos.

«La calidad del trabajo es alta, aunque hoy todavía hay mucho desconocimiento, piensa que una Empresa de Inserción es un ente extraño, que entretiene a personas pero que en términos de calidad del trabajo no llegan al nivel de otras empresas, es una labor nuestra, nosotros, como empresas, estamos certificados en una ISO, intentamos unir dos ideas, trabajo efectivo y lucha contra la exclusión social. Nos pasa que acabamos un trabajo y se dan cuenta de que podemos hacer ese trabajo y otros y entonces seguimos trabajando...» (Entrevista N.º 1 - Gerente Empresa de Inserción Servicios Industriales).

El acceso de las Empresas de Inserción a la administración pública (y su reconocimiento como sector), en algunos casos, se ha venido generando también durante los años en los cuales la reserva no era casi utilizada en la administración, en los tiempos en los que las Empresas de Inserción ni siquiera aparecían como beneficiarias de la reserva de contratos (hasta el año 2015) en comparación a ciertas cláusulas sociales que generaban, únicamente, oportunidades de subcontratación en algunos contratos de obras y servicios, generalmente.

La incidencia de la reserva en los próximos años deberá generar más contratos directos a la vez que nuevas subcontrataciones mediante la fórmula de las cláusulas sociales, pues el estándar de calidad es el adecuado para los servicios demandados.

Esta reserva, además, se plantea que sea específica para Empresas de Inserción (una reserva de la reserva...), en algunos casos, evitando la competencia con los Centros Especiales de Empleo, dada la diferencia entre unas y otros.

«La calidad es indiscutible, la perciben bien, de todo lo que me toca a mí, una vez que el técnico te tiene, lo lleva bien, va muy bien, la atención es rápida, somos bastantes proactivos...» (Entrevista N.º 6 – Asociación Territorial Empresas de Inserción).

Otra de las cuestiones planteadas en las entrevistas es que, en comparación a hace pocos años, el actual marco jurídico genera la suficiente seguridad institucional para desarrollar una contratación a través de la reserva, si bien esta labor todavía está lejos de concretarse, de una manera sistemática, en la mayoría de las administraciones locales.

El compromiso, en gran medida, pasaría por firmar los acuerdos obligatorios con los porcentajes de reserva y con la asunción de metodologías de trabajo operativas para alcanzar los porcentajes apuntados.

«Como es obligatorio reservar, tienen dos problemas, en qué contratos se concreta, en qué ámbitos, pero luego el interventor no hace un estudio, lo que no se puede hacer es el 6% de cada contrato, de manera sistemática, eso no queremos, es volver a lo de antes... lo que nos interesa es que cada año se presente una listado de contratos que se pueden reservar, una planificación anual» (Entrevista N.º 4 – Asociación Territorial Empresas de Inserción).

«Nos hace falta una mayor interlocución y un mayor trabajo por parte de los técnicos. Después de reunirme con la Directora General de Contratación y con todas las áreas y ver necesidades y servicios y me han pasado dos cosas. Convocan un concurso de mensajería que ahora mis

empresas no prestan y otra es que reservan la lavandería para tres albergues pero no han loteado y no hemos podido acceder, en fin, eso a pesar de mejorar la interlocución...» (Entrevista N.º 6 – Asociación Territorial Empresas de Inserción).

Como conclusión se reitera la plena seguridad jurídica (Directiva Comunitaria 2014/24/UE, y Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público), el apoyo macro-institucional (Estrategia 2030-Objetivos de Desarrollo Sostenible), un sector de Els cada vez más visible, pero, de momento, no se traduce en una demanda sistemática de contratos para este colectivo en un momento de transformación de la compra pública.

Este momento está **caracterizado por la necesaria actualización institucional y técnica de los diferentes procesos indicados en la LCSP y las prácticas administrativas más tradicionales que ralentizan, lógicamente, la adecuación normativa y social de la compra pública.**

Estas prácticas más tradicionales se han manifestado en ciertos estereotipos como el ya apuntado de la supuesta peor calidad técnica de los servicios prestados por las Els, el de la falta de licitadoras en los contratos reservados así como el también supuesto incremento del precio de estos contratos debido a la mayor ineficiencia empresarial de las empresas de este sector. **Am-
bos argumentos, en combinación con el de la calidad de los servicios, han podido generar, sin
duda, una cierta imagen negativa de estas empresas y de la propia reserva que ya se estaría
superando de manera progresiva.**

La necesaria investigación del mercado, de los servicios prestados por la Els (en este caso), evitaría la existencia de licitaciones desiertas en el ámbito de la reserva y en otras licitaciones con la consiguiente frustración tanto para las empresas como para las administraciones cuando tal situación ha podido ocurrir.

Y el supuesto incremento del precio como argumento para no reservar contratos forma parte de esa imagen **un tanto distorsionada de las Empresas de Inserción** respecto a su experiencia y posicionamiento como parte de las políticas activas de empleo. La reserva en diferentes niveles así como el loteado son las principales estrategias que deben desarrollar las administraciones públicas en comparación al posible incremento de la actividad vía cláusulas sociales.

Y una última cuestión a seguir avanzando en su estudio es la posibilidad de continuar desarrollando paralelamente la reserva de contratos y la aplicación de cláusulas sociales en diferentes niveles, como se ha venido haciendo hasta ahora, **si bien tratando, en algunos casos, de valorar la posibilidad de convertir, cuando fuera posible, algunos trabajos vías subcontratas en un lote específico para su reserva.**

«Yo, llevo toda la vida en el ámbito de las Empresas de Inserción y tenemos que cambiar mucho las empresas, pero la administración también, todavía falta para aplicar de manera real la reserva, no obstante, se debe impulsar la reserva y la reserva específica para Empresas de Inserción para no competir con los CEEs ni estar sometidos, únicamente, a subcontratas...» (Entrevista N.º 7 – Asociación Territorial Empresas de Inserción).

«A mí la subcontratación, no me parece futuro, ni está contribuyendo a tener productos propios, yo me desligué, pues busqué tener trabajos y hacer un producto propio, no tenemos que ser empresas de tercera, debemos buscar productos propios y diferentes...» (Entrevista N.º 2 – Asociación Territorial Empresas de Inserción).

3.4. MARCO NORMATIVO Y ESTRATEGIAS DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN

Con las entrevistas también hemos podido valorar el posicionamiento del sector y su coordinación ante las diferentes administraciones así como la propia evolución del trabajo que han venido realizando estas entidades a medida que el propio marco normativo se iba adecuando a los cambios socioeconómicos y culturales, resultado de la propia actividad ejercida por el sector.

Bien es verdad que se aprecian diferencias territoriales y que la posición en algunos casos de fragilidad de las asociaciones, han condicionado el trabajo de coordinación del sector en cada territorio.

Por ello la estabilidad de las Asociaciones Territoriales, mediante una secretaría técnica permanente dentro de cada asociación, ayudaría a seguir aglutinando al sector ante la administración pública así como al desarrollo de nuevas líneas de trabajo.

«Yo creo que la situación de algunas asociaciones territoriales es muy mala y acaba afectando a la propia coordinación interna del sector y también, por otra parte, las Empresas de Inserción tenemos que dar, imperiosamente, un salto cualitativo (líneas de negocio innovadoras) y cuantitativo, tenemos que crecer para ser más fuertes, lo pequeño no nos hacen más fuertes, ni más bueno; nos ha costado mucho llegar hasta aquí, y todavía nos quedan otros 20 años para conseguir desarrollar todo lo incluido en la nueva ley...» (Entrevista N.º 7 – Asociación Territorial Empresas de Inserción).

En algunas entrevistas y de manera muy gráfica se hace hincapié en la necesidad de seguir con algunas iniciativas o estrategias (jornadas técnicas, talleres de contratación, acciones de sensibilización, webs, directorio de empresas, etcétera...) **así como con la necesidad de plantear nuevas alternativas que se puedan combinar con otras iniciativas ya realizadas, al objeto de conseguir unos resultados a medida de los esfuerzos y recursos invertidos.**

El importante trabajo realizado hasta ahora en diferentes ámbitos del sector se debería incentivar con nuevas líneas de apoyo **para mejorar los resultados obtenidos hasta ahora que, en gran medida, asociáramos a la voluntad, más que la obligatoriedad, de las administraciones a la hora de reservar contratos.**

La eficacia del trabajo realizado está muy vinculada, en algunos territorios, a los recursos disponibles en el territorio, o al hecho que de pronto se consigue una subvención, o al hecho casual de que ocupa un puesto clave en la administración una persona sensibilizada con la exclusión social.

Así, la propia capacidad de desarrollar una línea de trabajo desde las Asociaciones Territoriales depende en muchas ocasiones de la disponibilidad o no de ciertos recursos, cuya obtención no depende en ocasiones del trabajo bien hecho sino de los azares.

Desde un punto de vista estratégico se reiteran diversas cuestiones:

- La falta de una planificación, ni un trabajo sistemático, ni una visión estratégica desde la administración pública hacia los contratos reservados.
- La reproducción de prácticas tradicionales y la falta de innovación y cambio de procesos en la contratación pública.
- También se plantea **la necesidad de cambiar algunas estrategias** que no han tenido los resultados esperados en materia de contratos y que se han venido realizando durante los últimos años.

- Se considera que son superables o que están siendo poco a poco superados los prejuicios relativos al incremento en el precio o la calidad.
- Se alinean las respuestas con otros datos de este informe, constatando cómo las dudas se disipan cuando una Empresa de Inserción comienza a prestar servicios para una administración.
- En consecuencia, es fundamental **establecer redes de confianza en la administración como vía para generar nuevos contratos.**
- **Se plantea también una estrategia global desde las Empresas de Inserción, no solo con la reserva, sino también con los lotes y las cláusulas sociales.**
- **En el ámbito interno, hay variables pero se aprecia en ciertos territorios la fragilidad organizativa de las organizaciones y la necesidad de reforzar la actividad comercial y de marketing, diseñar proyectos de acompañamiento** con algunas administraciones a modo de programa **experimentales o pilotos**, la innovación empresarial a través de **incentivos y una mayor cooperación empresarial.**
- **De nuevo aparece como factor más relevante (4.2) el «desconocimiento de las diferentes actividades de las Empresas de Inserción».**

Por último, en las entrevistas, a modo de casos concretos, se han planteado algunas cuestiones que pasamos a apuntar y que también hemos recogido, específicamente, en un apartado dedicado a propuestas y líneas de actuación:

- 1) Elaborar y desarrollar un plan comercial integral y adaptado a las necesidades territoriales hasta conseguir un posicionamiento cada vez más estratégico en la administración pública mediante el desarrollo de la reserva de contratos.
- 2) Elaborar de la mano de los Ayuntamientos (especialmente a partir de 20.000 habitantes...) y Diputaciones una línea específica de reserva de contratos para cada entidad territorial para definir un plan de trabajo operativo y un seguimiento específico de la propia reserva de contratos (alineando oferta y demanda), ante la falta de medios y voluntad de las administraciones públicas.
- 3) Fomentar la participación de las Empresas de Inserción en las políticas generales territoriales relacionadas con la innovación y la puesta en marcha de nuevas líneas de negocio en diferentes sectores como una de las vías principales para fomentar nuevos contratos en la administración pública.
- 4) Fomentar la colaboración y cooperación entre Empresas de Inserción para el acceso a nuevos contratos en la administración pública.

4. CONTRATACIÓN PÚBLICA Y CONTRATOS RESERVADOS

4.1. CONTEXTO NORMATIVO Y POSIBILIDADES LEGALES

Si hasta hace unos años las cláusulas sociales y la posibilidad de reservar contratos a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo se percibía en la administración, o en una parte, como acciones que podrían vulnerar o ir en contra de la propia legislación, en la actualidad la transformación del marco normativo ha venido a actualizar los profundos cambios sociales y económicos habidos en la sociedad europea.

En la actualidad, la vigente Ley de Contratos del Sector Público, aprobada en 2017, señala de forma expresa y destacada que es plenamente legal tanto reservar contratos como el establecer tanto un criterio de adjudicación (valoración) como una condición especial de ejecución (obligación) relativas a la «subcontratación de Empresas de Inserción» o «al empleo de personas en situación o riesgo de exclusión social».

Debemos recordar que **los contratos reservados están regulados y son legales desde la aprobación de la Directiva Comunitaria del año 2004, y fueron recogidos en la legislación española por primera vez en el año 2007.**

Es cierto, no obstante, que **no fue hasta el año 2015,** con la Ley 31/2015, que modificó la disposición adicional quinta del Real Decreto 3/2011, **cuando por fin se incluyó a las Empresas de Inserción como beneficiarias de los contratos reservados.** Hasta entonces los contratos reservados para las Empresas de Inserción eran alegales y padecíamos una especie de limbo jurídico que solo permitía reservar contratos menores y procedimientos negociados para las Empresas de Inserción.

Fue esa misma Ley 31/2015, la que estableció por vez primera la obligatoriedad para todas las AAPP de establecer su porcentaje mínimo de contratos reservados: *«se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de estos a Centros Especiales de Empleo y a Empresas de Inserción reguladas en la Ley 44/2007...».*

En consecuencia, como podemos comprobar, no cabe alegar en modo alguno que la figura de los contratos reservados sea una desconocida para los cargos públicos ni para el personal técnico-jurídico de las administraciones públicas, pues lleva un recorrido legal de al menos doce años, y desde hace más de cuatro años su aplicación es obligatoria.

A modo de resumen, se resumen las diferentes opciones de adjudicación de contratos públicos a las Empresas de Inserción, que se produce por las siguientes vías:

- Los contratos reservados señalados en la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP17).
- Los contratos en libre concurrencia, aquellos en los que compiten las Empresas de Inserción con otras empresas.
- Los contratos en libre concurrencia pero que han incorporado cláusulas sociales, bien como criterios de adjudicación (art. 145 LCSP), o bien como condiciones especiales de ejecución (art. 202 LCSP).
- Las llamadas cláusulas de subcontratación, mediante las cuales el contrato es adjudicado a una empresa ordinaria, y esta subcontrata a una Empresa de Inserción para la realización de tareas auxiliares.
- Contratos menores, que en algunos casos adoptan la figura de contratos reservados y en otros casos resulta imposible conocer si se trata de un supuesto o no de reserva.

Sin embargo, no cabe negar que la realidad sigue siendo otra, y las dinámicas e inercias de la contratación pública y de la propia función pública, dibujan todavía un contexto desaprovechado, una inaplicación sistemática de la propia reserva de contratos, un desconocimiento general de su regulación y contenidos, y lo que es más grave: un incumplimiento generalizado de la obligación para todas las administraciones públicas de fijar un porcentaje mínimo de sus contratos para ser reservados entre Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción.

La consecuencia obvia y relevante es que la obligatoriedad de reservar contratos apenas se aplica ni desarrolla, salvo loables excepciones, y que apenas se han adoptado los acuerdos obligatorios que establece la LCSP.

Notorios incumplimientos que perjudican notablemente la consolidación y crecimiento de las Empresas de Inserción y limitan la generación de oportunidades de inclusión social y laboral para las personas en situación o riesgo de exclusión social.

Desde el punto de vista jurídico resulta incompresible cómo el personal y las instituciones garantes de cumplir la legislación de contratos, y tan celosos de ello en determinadas cuestiones, obvian por completo y no adoptan medidas de ningún tipo para paliar una vulneración flagrante de la legalidad.

Cabría titular que en España se cuenta con un marco normativo magnífico... pero inaplicado y desaprovechado.

Tanto es así que al elaborar el presente informe y realizar la investigación pertinente, se han encontrado impedimentos casi insalvables, pues la obtención de datos cuantitativos de las administraciones públicas sobre los contratos reservados, datos ciertos, completos y fiables resulta literalmente imposible:

- La inmensa mayoría de administraciones públicas no ofrece ni dispone de ninguna información sobre su volumen ni su importe de contratos reservados.
- Las administraciones locales ni siquiera publican si tienen o no acuerdo relativo al porcentaje mínimo de contratos que se comprometen a reservar.
- Ni una sola administración pública dispone de datos relativos a si los contratos reservados son adjudicados a Empresas de Inserción o a Centros Especiales de Empleo.
- Los portales de transparencia ni los open data no ofrecen ningún dato de contratos reservados, menos aún sobre el impacto de las cláusulas relativas a la contratación o subcontratación de Empresas de Inserción ni el volumen que ello implica. La única excepción es el Gobierno de Aragón.
- Como podrá comprobarse en la ficha técnica la respuesta de las administraciones públicas al cuestionario cualitativo y cuantitativo ha sido menor al esperado. Tras diversos correos, llamadas personales y recordatorios las distintas administraciones locales se pasaban el encargo de un área a otra, o de un funcionario a otro. Finalmente y tras insistir la respuesta era que simplemente no disponen de esos datos.

Pese a ello, el volumen y porcentaje de contratos reservados a Empresas de Inserción, y el número de administraciones públicas que han aprobado un acuerdo relativo al porcentaje mínimo de contratos reservados, conforman aspectos capitales del presente informe. Así que para lograr dichas cifras se ha acudido a fuentes indirectas, así como a la extrapolación de datos de diferentes Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, lo que ha permitido cotejar los datos relativos a contratación pública obtenidos de las Empresas de Inserción y obtener conclusiones y datos fiables.

En definitiva, se ha detectado la ausencia de datos, el cómputo, la transparencia, o la evaluación del impacto de las administraciones públicas en relación con los contratos reservados y la contratación de Empresas de Inserción.

Pero no es que se exponga por la mera dificultad metodológica o porque haya supuesto un mayor trabajo para la elaboración de este informe, sino que ambas cuestiones forman parte intrínseca del problema. Una de las causas de la escasa magnitud de contratos adjudicados a las Empresas de Inserción se explica en parte por el hecho de que las administraciones públicas ni publican, ni computan ni evalúan nada de nada sobre contratos reservados. Se trata de una política invisibilizada y silenciada, lo que evita mayores explicaciones.

La segunda causa que explica la enorme dificultad en obtener datos deriva de la constatación que los contratos reservados, salvo loables excepciones, no son responsabilidad de nadie. Por esta razón, al contactar con diferentes administraciones públicas para solicitar información, de inmediato sucedía que los varios departamentos se iban pasando la responsabilidad de unos a otros.

Es un problema que quienes tratan de sensibilizar, promover y negociar la contratación reservada conoce de sobra: es habitual toparse con el muro de que no son responsabilidad ni competencia concreta de ningún cargo público ni de ningún área específica.

4.2. LA REALIDAD CUANTITATIVA

En el presente informe se plantea como objetivo disponer de los siguientes datos:

- 1) ¿Cuál es el porcentaje medio de contratos reservados sobre el total de la contratación pública del conjunto de las Administraciones Públicas?
- 2) ¿Cuál el volumen medido en euros de adjudicación de contratos reservados a las Empresas de Inserción?
- 3) ¿Qué porcentaje de administraciones públicas han adoptado el acuerdo obligatorio sobre la obligación de fijar un importe mínimo de contratos reservados?

Sin duda es preciso disponer de datos fiables respecto a estas tres cuestiones concretas, pues suponen una radiografía veraz de la contratación pública reservada en España, pero además, puesto que el objetivo es desarrollar e implementar los contratos reservados para Empresas de Inserción a través de medidas específicas, es imprescindible conocer el punto de partida para evaluar la eficacia de las medidas que en el corto, medio y largo plazo se adopten.

PORCENTAJE MEDIO REAL DE CONTRATOS RESERVADOS EN EL CONJUNTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La LCSP obliga a todas las Administraciones Públicas a aprobar mediante un acuerdo expreso y específico qué porcentaje de sus contratos públicos se van a calificar como reservados y se van a adjudicar exclusivamente entre Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de iniciativa social.

La ley no marca mínimos, por lo que sería legal que un Ayuntamiento o una Comunidad Autónoma determinase que un 0,00001% del total de sus contratos se calificarán y licitarán como contratos reservados.

No obstante sucede lo contrario, las administraciones públicas (pocas, todo sea dicho) que adoptan acuerdos, fijan por lo general porcentajes que luego no cumplen.

O peor aún, son muchas las administraciones públicas que fijan porcentajes distorsionados y poco claros. Así, es posible encontrar casos de aprobar porcentajes, del 8%, el 10% y hasta el 15%, pero no fijan un porcentaje sobre el total de la contratación pública, sino solamente sobre una parte muy pequeña de la misma, en ocasiones elaborando un listado propio de actividades, servicios u objetos contractuales sobre los cuales se aplica el porcentaje de la reserva, y en otros casos simplemente siguiendo el Anexo VI de la Ley de Contratos (que establece el porcentaje de contratos reservados para la Administración del Estado, pero lo hace solo sobre el listado de CPVs, los objetos contractuales, que figuran en el Anexo VI LCSP).

Por lo tanto, para conocer la realidad es preciso no solo atender al porcentaje al que se ha obligado mediante norma o acuerdo una administración pública a reservar contratos, sino también al porcentaje real y efectivo materializado. Y no en todos los casos vamos a disponer del dato real, pues si ya de por sí son pocas las AAPP que adoptan dicho acuerdo, menos aún son aquellas que computan y publican el importe efectivamente reservado.

Se expone a continuación una casuística sobre el porcentaje de reserva acordado y en algunos casos del volumen y el porcentaje efectivamente materializado:

	Porcentaje acordado	Importe real 2018	Porcentaje real 2018
Gobierno de Navarra	6% ¹	2.469.831€	1,1%
Gobierno de Baleares	3% ²	¿?	¿?
Gobierno de Canarias	2-4% ³	0 €	0,00%
Gobierno de Aragón	3% parcial ⁴	710.000€	0,2%
Gobierno del Principado de Asturias	8% parcial ⁵	¿?	¿?
Comunidad Autónoma de Madrid	1% ⁶	¿?	¿?
Gobierno Vasco	5% parcial ⁷	¿?	¿?

¹ Artículo 36 Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos.

² Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de abril de 2016, por el que se establecen directrices para la inclusión de cláusulas de carácter social en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y su sector público instrumental.

³ Adoptado por el Gobierno de Canarias, en sesión de 22 de mayo de 2019. 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, y de conformidad con el apartado cuarto del citado acuerdo.

⁴ Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón. Debe tenerse en cuenta que la propia norma señala que el cálculo se realiza «sobre el importe total anual de su contratación de suministros y servicios precisos para su funcionamiento ordinario», lo que excluye obras y mengua muy notablemente la cifra.

⁵ Acuerdo de 10 de febrero de 2016, del Consejo de Gobierno, 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. Cabe advertir que el 8% de porcentaje mínimo de reserva se calcula en exclusiva sobre los sectores de actividad descritos en el Anexo I del citado Acuerdo, que describe las actividades objeto de reserva y su codificación CPV, es decir un porcentaje sobre una parte pequeña de la contratación pública.

⁶ 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.

⁷ Consejo de Gobierno, en su sesión celebrada el día 13 de marzo de 2018, el Acuerdo por el que se aprueban instrucciones sobre los contratos reservados. Señala el 5% pero tan solo sobre los CPVs del Anexo VI de la LCSP.

Junta de Castilla y León	6,5% parcial ⁸	5.018.180€	0,35%
Junta de Andalucía	—	¿?	¿?
Junta de Castilla-La Mancha	8% parcial ⁹	¿?	¿?
Generalitat de Cataluña	Fija importe ¹⁰	20.000.000€	0,61% ¹¹
Junta de Extremadura	6% parcial ¹²	1.249.535 € ¹³	0,25%
Generalitat de Valencia	3% ¹⁴	¿?	¿?
Xunta de Galicia	—	¿?	¿?
Región Autónoma de Murcia	5%	¿?	¿?
Diputación de Gipuzkoa	4% ¹⁵	¿?	¿?
Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	3%	¿?	¿?
Ayuntamiento de Bilbao	¿?	¿?	¿?
Ayuntamiento de Barcelona	Fija importe ¹⁶	10.274.373 € ¹⁷	1,51%
Ayuntamiento de Murcia	360.000€	¿?	¿?
Ayuntamiento de Pamplona	6% (por Ley Foral)		2,01%
Ayuntamiento de Madrid	0,60% ¹⁸	1.749.330 € ¹⁹	0,31%
Ayuntamiento de Salamanca			0,86%

⁸ Acuerdo 59/2012, de 26 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban directrices vinculantes para los órganos de contratación sobre incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública. Téngase en cuenta que el citado porcentaje se establece únicamente sobre los sectores de actividad señalados en el Anexo III de dicho Acuerdo, que aparecen recogidos con su denominación y Códigos CPV.

⁹ Se aprueba anualmente en los presupuestos, pero hay que tener en cuenta que el citado 6%, «se calculará tomando como referencia el presupuesto destinado a la contratación de servicios, suministros y gestión de servicios públicos adecuados a las peculiaridades de estas entidades», es decir que no se concreta cómo ni sobre qué se calcula el citado porcentaje.

¹⁰ La Generalitat de Catalunya no establece mediante acuerdo o norma un porcentaje determinado de reserva, sino que anualmente en sus presupuestos señala una cifra concreta que luego distribuye entre las diferentes Consejerías para su cumplimiento. Para el año 2019, mediante Acuerdo de su Consejo de Gobierno de 13 de abril de 2019 fija su importe en 20 millones de euros.

¹¹ La Generalitat y el sector público que depende de ella adjudicó el año 2018 contratos por un importe de 3.253 millones de euros, incluyendo prórrogas, anualidades y modificaciones de contratos.

¹² Acuerdo de Consejo de Gobierno de 8 de julio de 2014, por el que se aprueban las directrices de política general dirigidas a los órganos de contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre contratos reservados e incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública. El citado porcentaje se establece únicamente sobre determinadas áreas de actividad, que se señalan expresamente, con sus correspondientes Códigos CPV y su denominación en el Anexo I del referido Acuerdo.

¹³ El único dato cierto publicado por la Junta que hemos podido encontrar corresponde a 2013.

¹⁴ 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.

¹⁵ Acuerdo del Consejo de Gobierno Foral de 15 de mayo de 2018, por el que se aprueban las instrucciones sobre los contratos reservados.

¹⁶ Anualmente mediante Decreto de Alcaldía. Para 2019 se ha establecido en diez millones de euros.

¹⁷ Dato real y efectivo publicado por el Ayuntamiento.

¹⁸ Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de 23 de marzo de 2017.

¹⁹ Según datos publicados en la Memoria Anual de Contratos del Ayuntamiento de Madrid y su Sector Público de 2017, que señala un gasto anual en contratación pública de 555.308.846 euros.

Se resume y se pone s el foco en algunos datos:

- Nada tiene que ver en muchos casos el acuerdo adoptado con su plasmación efectiva en euros y en contratos reservados realmente adjudicados.
- **No interesa analizar qué porcentaje se acuerda reservar sino qué importe real se ha reservado y qué porcentaje efectivo sobre el conjunto de la contratación pública supone.** Más si cabe cuando muchas AAPP acuerdan un porcentaje sobre una parte pequeña del total de contratos públicos, o sobre las actividades y CPVs establecidos en el Anexo VI de la LCSP.
- Se reitera nuevamente que salvo excepciones muy contadas, la abrumadora mayoría de las administraciones públicas no computan ni publican cuál es su volumen y porcentaje de contratos reservados realmente adjudicados en el ejercicio.
- Hay que tener también en cuenta que las AAPP arriba señaladas son las más avanzadas, mientras que de muchísimas, incluso de gran tamaño no existe ni acuerdo, ni dato ni un solo contrato reservado.
- También cabe tener en cuenta que otras entidades del sector público como Universidades, fundaciones y empresas públicas, consorcios, mancomunidades u organismos autónomos ni reservan contratos ni la mayoría se lo plantea.
- Las horquillas de reserva real y efectiva en las administraciones públicas locales van desde porcentajes muy meritorios como Barcelona, Pamplona o Madrid, hasta el cero absoluto de la mayoría.
- En las Comunidades Autónomas sucede lo mismo, algunas ni siquiera han adoptado acuerdo propio, y son pocas las que computan y publican, aunque cabe apreciar una tendencia creciente que invita a un moderado optimismo.
- Por último resulta muy significativo la ausencia casi unánime de acuerdos sobre la reserva, publicación de datos y adjudicación de contratos reservados por parte de las Diputaciones. Está al margen de los contratos reservados, literalmente.

Y sin ánimo exhaustivo, vamos a exponer y analizar algún ejemplo concreto:

- Atención por ejemplo a los datos del Gobierno de Canarias, que en los años 2017 y 2018 se obligó a reservar entre el 2% y el 4% del total de sus contratos públicos para CEEs y Els, pero en la realidad reservaron cero euros.
Al respecto, según el análisis de Javier Mendoza, profesor del departamento de Economía Aplicada de la Universidad de La Laguna, el incumplimiento supuso dejar de reservar entre 10 y 20 millones de euros, calculando que si las administraciones públicas hubieran hecho las reservas de mercado a las que obligaban los presupuestos canarios de 2017 y 2018 se podrían haber empleado a 525 personas en riesgo de exclusión social a través de las Empresas de Inserción o los Centros Especiales de Empleo.
- Siguiente caso: el Gobierno de Navarra activó en 2017 una batería de medidas para incrementar la reserva de contratos (las resumimos en el apartado de buenas prácticas que aparece al final de este informe). El resultado es que logró incrementar el porcentaje de contratos reservados el 84,87% en un solo año.
Se pasó de un importe de contratos reservados de 1.335.962 € en 2017, a 2.469.831 € en 2018. No cabe mejor ejemplo para demostrar cómo una política planificada, una voluntad política clara, y el diseño e implementación de medidas facilitadoras proporcionan resultados en un plazo de tiempo muy corto.
- Todavía hay varias Comunidades Autónomas, una de ellas con un presupuesto de 35.000 millones de euros, que no disponen ni de acuerdo, ni de ningún dato real sobre contratos reservados y no cuentan con una sola medida de desarrollo e implementación de los contratos reservados.

Existen incluso numerosos ejemplos de CCAA y Ayuntamientos de gran tamaño, que anuncian su intención de reservar o a incrementar la reserva, pero tras la rueda de prensa o la moción o el acuerdo nunca más se supo ni vuelven a abordar la cuestión, no hay acuerdo, no hay datos, no hay cómputo, no hay control ni hay evaluación. La explicación es que se produce una cierta presión mediática, o de la oposición, o del sector de los CEEs y las Els, y se sale del paso con un anuncio que no se materializa.

- Por último y paradigmático es el caso de la Administración Central del Estado. Quien debería ser un ejemplo de liderazgo, ejemplaridad y exigencia, está a la cola en la contratación reservada.

Al respecto hemos analizado el «Informe relativo a la contratación pública en España – 2017» (no está publicado el de 2018), publicado de manera conjunta por la Dirección General de Patrimonio del Estado y la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

Y sobre los contratos reservados, existe un apartado relativo al número de procedimientos de contratación pública reservados para talleres y operadores económicos protegidos en virtud del artículo 20 de la directiva (los contratos reservados), que indica que **el sector público estatal licitó 4 contratos reservados**.

Es posible creer que los datos sean incompletos y que hayan mejorado en 2018, pero en todo caso se demuestra la muy escasa implicación y la enorme necesidad de activar la planificación, la licitación y la adjudicación de contratos reservados en el ámbito de la Administración Central. En el apartado de propuestas se retomará esta cuestión.

IMPORTE EN EUROS DE CONTRATOS RESERVADOS A LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN

- 1) Según la encuesta realizada en el presente informe a la que respondieron 75 Empresas de Inserción, el importe de contratos reservados adjudicados a las Empresas de Inserción se cifra en unos cinco millones de euros.

Si se consideran tanto aquellas empresas que no han respondido a la investigación, como las Empresas de Inserción que no forman parte de FAEDEI, como el dato oculto de contratos menores, cabría elevar dicha cifra hasta los doce millones de euros de contratos reservados en el conjunto de España a las Empresas de Inserción.

- 2) Se contrasta el dato:

Se estima que la contratación pública supone un 10%-12% del PIB, por lo que en el conjunto de España cabría calcular el volumen total de la contratación pública en unos 100.000 millones de euros en su cálculo más prudente.

Hemos estimado que el porcentaje real efectivo de la reserva de contratos públicos para Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo es de más o menos el 0,25% del total. Lo que vendría a suponer unos 250 millones de euros.

Del importe total de reserva (250 millones) es imposible conocer con datos reales el importe y porcentaje para cada una de las dos tipologías de entidades beneficiarias: Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción. Sin embargo, es posible aproximarse si se consideran los siguientes datos globales:

- En España existen 2.100 Centros Especial de Empleo que ocupan a 104.688 personas, de las cuales 89.884 son personas con discapacidad.

- En España existen 200 Empresas de Inserción, que emplean a 7.154 personas trabajadoras.
- En consecuencia la proporción es de una EI por cada 10 CEE, aunque la proporción del número de trabajadores es de 1 a 15. Ambas desproporciones conducen precisamente a considerar muy necesario facilitar y habilitar la reserva exclusiva para Empresas de Inserción.
- Tomando como base la proporción 1 a 15 le aplicamos un factor corrector ya que la facturación de los CEEs y su capacidad productiva también es mayor, por lo que cabe concluir que un 5% de los contratos reservados son adjudicados a Empresas de Inserción, correspondiendo el restante 95% a los Centros Especiales de Empleo.

Con estos datos, se estima que la adjudicación real y efectiva del conjunto de las administraciones públicas en España para las Empresas de Inserción en 2018 fue de 12,5 millones de euros.

Por lo tanto, la adjudicación de contratos reservados a Empresas de Inserción supone el 0,0125% del total de la contratación pública en España.

PORCENTAJE DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS QUE HAN ADOPTADO EL ACUERDO OBLIGATORIO SOBRE LA OBLIGACIÓN DE FIJAR UN IMPORTE MÍNIMO DE CONTRATOS RESERVADOS

EL REPARTO ADMINISTRATIVO POR UNIDADES



TOTAL DE ADMINISTRACIONES

18.850

ESTADO	412
CCAA	1.989
AYUNTAMIENTOS	16.449

Datos de 2016

	Estado	CCAA	Ayuntamientos	TOTAL
Admin. General del Estado	1			1
Admin. General de las CC.AA.		17		17
Agencias de las CC.AA.		13		13
Agencias estatales	10			10
Agrup. de Municipios			77	77
Áreas Metropolitanas			3	3
Ayuntamientos			8.123	8.123
Ciudades Autónomas		2	2	4
Comarcas			82	82
Consorcios	22	497	416	935
Dip. provinciales, consejos y cabildos			52	52
Entes públicos		161		161
Ent. de ámbito municipal inferior a municipio			3.706	3.706
Ent. públicas empresariales	13	43	55	111
Ent. gestoras y serv. comunes de Seg. Social	5			5
Fondos sin personalidad jurídica	25			25
Fundaciones	40	522	314	876

Mancomunidades			961		961
Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social	5				23
Organismos autónomos	59	44	254		357
Organismos autónomos administrativos		93	780		873
Organismos autónomos comerciales		12	8		20
Órganos con dotación dif. de los Presupuestos	6				6
Otras entidades de derecho público	60				60
Otras instituciones sin ánimo de lucro		35	56		91
Sociedades mercantiles	148	502	1.506		2.210
Universidades		48			48

FUENTE: Intervención General del Estado, M. de Hacienda y Administraciones Públicas. E.Sánchez / EL MUNDO.

Según la Intervención General del Estado la suma de administraciones públicas en España asciende a 18.850.

No obstante, se debe tener en cuenta que la disposición adicional cuarta de la LCSP señala el deber de adoptar un acuerdo sobre el porcentaje mínimo de contratos reservados exclusivamente para el Consejo de Ministros, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

La obligación en consecuencia deja fuera a universidades, empresas y fundaciones públicas y entidades de ámbito inferior al municipio. Este aspecto creemos que debe corregirse en la legislación, haciendo referencia a todas las entidades que integran el sector público, lo que planteamos en el apartado de propuestas, concretamente con la modificación de la disposición adicional cuarta de la LCSP.

Lo que ahora interesa a efectos de realizar los cálculos, es que el conjunto de administraciones públicas obligadas a adoptar el acuerdo es de unas diez mil en números redondos.

Es cierto que la mayoría de CCAA tiene adoptado el acuerdo, al igual que un número significativo de capitales de provincia, también lo es que en municipios de pequeño tamaño el acuerdo se torna casi irrelevante, pero en todo caso, no se ha logrado recopilar más de 150 acuerdos de administraciones públicas que han adoptado el acuerdo obligatorio.

Asumiendo la dificultad de rastrear y recopilar los datos de diez mil administraciones públicas se asume un margen de error de hasta el 100%, excesivo sin duda, pero no se quieren exagerar en absoluto los datos. Lo que conduce a la conclusión de que no llega en ningún caso al 3% el porcentaje de administraciones públicas que han adoptado el acuerdo obligatorio (300 sobre 10.000 administraciones públicas).

Además, se ha querido contrastar este dato profundizando en algunos territorios, tomando como base el número de Ayuntamientos de Cataluña (947), País Vasco (251) y Asturias (81). De una suma total de 1.279 municipios, hemos constatado solo 24 Ayuntamientos con acuerdo relativo al porcentaje de contratos mínimos reservados, lo que supone el 1,87% del total, y nos mantenemos en los márgenes inferiores al 3% que consideramos como cifra de referencia.

En suma, se puede afirmar que ni siquiera el 3% del total de administraciones públicas obligadas por la LCSP han adoptado el acuerdo obligatorio de reserva mínima de contratos para Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo.

Han pasado dos años desde la entrada en vigor de la LCSP y cuatro años desde que se aprobó la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, que estableció ya como obligatorio el acordar una reserva mínima, pero podemos objetivar como el incumplimiento es masivo y las consecuencias de un incumplimiento legal también nulas.

No es preciso ahondar al respecto pero parece lógico que multiplicar el número de Administraciones Públicas que adopten dicho acuerdo es un primer paso fundamental para el desarrollo de los contratos reservados. Existen numerosos ejemplos de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos que inician los contactos con el sector de Els y CEEs de iniciativa social de cara a adoptar dicho acuerdo y calcular su porcentaje. Es entonces también cuando estudian sus ámbitos de actividad, analizan los contratos públicos susceptibles de reserva y se dan los pasos pertinentes para su efectiva aplicación y materialización.

5. RESUMEN DE CUESTIONES CLAVE

En el presente apartado se presentan las conclusiones más relevantes de la encuesta realizada a administraciones locales, la realizada a Empresas de Inserción y las entrevistas a asociaciones territoriales y responsables de las propias Els.

EL PUNTO DE VISTA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Respecto a la Contratación Pública

- Un 5% tiene aprobado un acuerdo que fija el porcentaje mínimo de reserva como obliga la LSCP.
- El 79% desconoce el porcentaje real de contratos reservados que realiza su propia entidad.
- Un 15,8% manifiesta que reserva menos del 2% y un 5,3% que reserva más del 2% del total del presupuesto de contratación.
- Un 65% de las entidades públicas consulta guías de compra pública socialmente responsable.
- Un 26,3% afirma que planifican la contratación reservada.
- Aquellas que manifiestan planificar la contratación pública afirman que computan su volumen (el 10,92% del total), que analizan las actividades de las Els y los CEEs (10,92% del total), o que forman al personal en contratos reservados (el 3,64% del total).
- El 63,2% manifiesta su conformidad con la tipología de entidades beneficiarias de la reserva (Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social y Empresas de Inserción).
- El 82,4% cuenta con portales de transparencia sobre contratación pública o similares, pero ni una informa de manera específica sobre su porcentaje ni volumen de contratos reservados.
- Un 20% ha adjudicado contratos a Empresas de Inserción.
- De los contratos adjudicados a Empresas de Inserción, la estadística indica que el 71% fueron contratos reservados, un 14% en libre concurrencia, y un 14% un contrato menor.
- Respecto a los retos que se les plantean a las administraciones públicas en este ámbito, responden que: «la planificación de la contratación» (66,6%). El segundo de los retos (27,7%) es la incorporación de cláusulas sociales y medioambientales. Y el tercero la «correcta valoración del presupuesto de licitación» (27,7%).

Vamos a realizar una advertencia sobre este primer bloque de datos: si ya de por sí resultan pobres, debemos decir que la realidad aún es peor, paupérrima. Debe tenerse en cuenta que el cuestionario se envió a 200 administraciones públicas de las que contestaron el 10%, por lo que las respuestas han llegado de las administraciones más avanzadas y comprometidas con la compra responsable, de aquellas con interés en el tema y que además tenían algo que opinar.

En sentido contrario colegimos que aquellas administraciones que ni tienen acuerdo, ni reservan contratos ni muestran interés en el tema son mayoría, no pudiendo en consecuencia tomar los datos recibidos como una muestra proporcional exacta sino que hemos debido cotejarlos con otras fuentes.

Para contrastar estos datos resultó necesario realizar una investigación añadida en el presente estudio, cuyas conclusiones son que todos los datos son notablemente inferiores: como la media de administraciones que realmente tienen aprobado un acuerdo, el porcentaje de reserva, el porcentaje de las que planifican la contratación reservada, o las que conocen con veracidad el importe que han reservado de manera efectiva.

Opinión de las AAPP sobre barreras a la contratación pública responsable y sobre las Empresas de Inserción

- El **81,3%** manifiesta como principal problema el «**desconocimiento por la representación política de las posibilidades que ofrece la ley**».
- Un **73,4%** reconoce su «**desconocimiento de los servicios que prestan las Empresas de Inserción**».
- El 62,5% ve **necesario o muy necesario** que las Empresas de Inserción **desarrollen nuevos servicios para incrementar su contratación pública**.
- El **50% comparte con las Empresas de Inserción una visión en favor de la compra pública responsable** y otro 25% añadido señala que no existe pero es necesario desarrollarla.
- Un **40%** considera que existe una «**falta de receptividad política para hacer frente a las demandas de las Empresas de Inserción**».
- El **33,4%** considera que cláusulas sociales y contratos reservados «**incrementan el precio de licitación**».
- La **inercia en la adjudicación de contratos** es percibida por un **33,3%**.
- Solo un **25%** tiene una «**imagen negativa de la calidad técnica de las Els**».
- El 10% teme que «**los contratos reservados se queden desiertos**».
- Un 13% considera que «**los contratos suponen una mayor carga de trabajo**».
- El 7,1% teme las «**posibles quejas de las empresas ordinarias**».
- Ni una sola administración pública (el 0%) considera que el personal técnico de secretaría e intervención frene la aplicación de los contratos reservados y las cláusulas sociales.

Por último, respecto a la valoración (81 a 10) de qué medidas podrían impulsar la compra pública responsable en las administraciones locales:

- Las mejor consideradas con un valor medio de 6, son «**incrementar el número de lotes reservados**» y la «**innovación en los contratos para las Empresas de Inserción**».
- El resto de los aspectos de interés tiene un valor medio de 4: «**formación operativa en contratación pública**», «**facilitar contratación electrónica**», «**reducción de solvencias, garantías y clasificación contratista**», así como «**contratos reservados exclusivos para Empresas de Inserción**».
- Y la menor valoración con un 3 es para la «**revisión de precios de licitación**».

DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN Y LAS ASOCIACIONES TERRITORIALES

Respecto a la Contratación Pública

- El **19,7% de las Empresas de Inserción no tiene ningún contrato público**. Y el 31% factura a las AAPP menos del 25% de su volumen global que han respondido al cuestionario.
- El **19,7% de las Empresas de Inserción factura a las administraciones públicas entre un 25% y un 50% de su volumen de negocio**. Y un 25% de Empresas de Inserción más del 50% de su facturación.
- Un **44,7% de Empresas de Inserción ha incrementado su volumen de facturación en el sector público** durante los últimos tres años.
- Cuanto mayor facturación tienen las Empresas de Inserción en el sector público, más incrementan su volumen de contratos públicos. Así, de las que facturan más del 50% con las AAPP, el 75% ha incrementado su facturación en los últimos tres ejercicios y un 64,7%, entre aquellas que facturan entre el 25% y 50%.

Debemos destacar la importancia de estos resultados, pues demuestran que cuando las Empresas de Inserción comienzan a tener una relación contractual con las administraciones pú-

blicas esta se incrementa de manera exponencial. Esta tendencia creciente demuestra sin ninguna duda la buena imagen del sector y la calidad de sus productos y servicios, eso sí, una vez que es efectivamente conocida por las administraciones públicas.

Es imprescindible dar el primer paso, y conseguir abrir esa puerta de entrada en las administraciones públicas, puesto que una vez franqueada la entrada se abren más puertas y ventanas. No solo para la propia Empresa de Inserción que logró acceder sino para otras Empresas de Inserción.

- De los contratos públicos adjudicados a las Empresas de Inserción, un **34,6% son reservados, un 34,6% en libre concurrencia, y un 30,8% menores.**
- Sin embargo, en términos económicos, **el 77,5% del importe procede de los contratos reservados**, un 20,7% de licitaciones sin reserva y un 1,8% de contratos menores.

Es importante este dato porque el número de contratos reservados, en libre concurrencia y menores adjudicado a las Els es muy similar, pero la diferencia para cada una de las tipologías en términos monetarios es muy notable: **el importe medio de un contrato reservado es de 292.390€, el de uno en libre concurrencia de 76.182€, y el de un contrato menor de 10.392€.**

La conclusión evidencia por supuesto la importancia de incrementar la contratación reservada, y a la vez demuestra su eficacia respecto a, por ejemplo, la inclusión de cláusulas sociales en un contrato licitado en libre concurrencia.

- Además de los contratos directos con la administración pública, el **25,6% de las Empresas de Inserción ha sido subcontratada en el marco de una contratación pública.**
- No obstante, se detectan diversas problemáticas derivadas de la subcontratación, como el retraso en el cobro (37,9%), o los precios bajos de los trabajos a realizar (27,6%). **La mayoría de las Empresas de Inserción (93,8%) apuesta por sustituir la subcontratación por un lote reservado.**

Para paliar los problemas de la subcontratación se anticipan dos propuestas: la primera diseñar lotes y reservarlos a las Empresas de Inserción lo que evita la subcontratación. En segundo lugar utilizar la opción establecida en la disposición adicional quincuagésima primera de la LCSP, señalando siempre en los pliegos que el órgano de contratación realice el pago directo a los subcontratistas, garantizando así su cobro.

Barreras ante la contratación pública.

- **El 83% considera como mayor problema que «existe un desconocimiento general de las actividades que realizan las Els».**
- En segundo lugar, **el 79,7% apunta al «desconocimiento de los cargos públicos sobre las posibilidades que ofrece la ley para fomentar los contratos reservados».**
- Un 74% considera **las inercias en la administración, la repetición de procedimientos de contratación y la falta de innovación a la hora de diseñar nuevas licitaciones** como una barrera importante.
- El **68,7%** está de acuerdo o muy de acuerdo con la **«falta receptividad por parte de la representación política y de los ámbitos de decisión».**
- El 57% valora como relevante **el prejuicio sobre el posible «incremento del precio».**
- **Un 50%** considera que **«la presión de las empresas mercantiles lucrativas frena el desarrollo de la reserva».** Dato que debemos poner en el espejo con la visión de las propias administraciones públicas, pues anteriormente hemos indicado que el 33,4% considera que las cláusulas sociales y los contratos reservados «incrementan el precio de licitación».
- Barreras también relevantes son que **«la administración tiene la imagen de que al contratar con Els supone un mayor trabajo»** (50%). Y el hecho de que existe **«un cierto temor en la administración a que los contratos reservados se queden desiertos»** (46,3%).

- Por último, sobre la preparación de las licitaciones públicas como una barrera a considerar, un 55% responde negativamente, mientras **un 37,5% afirma tener problemas**.

En las encuestas realizadas a las Agrupaciones Territoriales de Empresas de Inserción se siguió una metodología diferente de detección de barreras y problemas, valorando del 1 al 5 su importancia. Los resultados obtenidos son plenamente coherentes con los obtenidos directamente de las Empresas de Inserción:

- En las **barreras políticas**, se señala como más relevante (4,4) el «**desconocimiento acerca de las posibilidades que ofrece la Ley de Contratos para fomentar el empleo entre las personas vulnerables**». Y con un 4 a la «**falta de voluntad política para implantar una compra pública con fines sociales**», cuestión ligada con la «**falta de receptividad hacia las propuestas de las Empresas de Inserción**» que obtiene también un 4.
- Entre las **barreras técnicas**, el factor más relevante (4,6) es el «**desconocimiento del encaje técnico a la hora de incluir cláusulas sociales en los procesos de contratación**». Y en menor medida (3,20) «**la falta de materiales de apoyo**» y «**la complejidad de la implementación técnica de cláusulas sociales**».
- Respecto al **ámbito de la información**, destaca (4,2) el «**desconocimiento de las diferentes actividades de las Empresas de Inserción**».

Retos. Iniciativas y estrategias.

- **El 77% de las Empresas de Inserción considera las alianzas y estrategias de colaboración con otras Els** como una línea de trabajo a desarrollar para incrementar su contratación pública. Dato que contrasta con el hecho de que solo un 21% ha desarrollado alguna iniciativa en este sentido, bien la búsqueda de alianzas desde las asociaciones territoriales (61,6%) o formar una UTE para participar en una licitación (38,4%).
- **Un 29% de empresas tiene previsto adoptar medidas para mejorar su presencia en la administración pública**. La medida más apuntada (22,6%) entre esas empresas es la de realizar prospecciones y visitas informativas comerciales.
- **Un 34,6% ha desarrollado algún proyecto de innovación en su empresa**, como transformar una línea de negocio (43%) y/o desarrollar una nueva línea de negocio (50%).
- **Un 22,6% tiene previsto realizar una prospección comercial y visitas informativas comerciales en las diferentes administraciones públicas**.
- **El 46,6% de las Empresas de Inserción están satisfechas con el trabajo que realizan sus agrupaciones territoriales y organizaciones de segundo y tercer nivel** en los diferentes ámbitos en los cuales están presentes. El 34,6% se muestra, en cambio, indiferente hacia el trabajo de sus representantes, y un 14,1% manifiesta su insatisfacción.
- Entre las medidas para incentivar la compra pública, las Empresas de Inserción (valoración de 1 a 5) consideran prioritario: «**el establecimiento de lotes reservados**» (4,44), así como la «**reserva de contratos exclusivamente para Els**» (4,27).
- Cabe destacar en todo caso, que en puntuación sobre 5, todos los apartados han sido valorados por encima del 4, lo que evidencia la importancia de todas las estrategias y acciones: **formación en contratación pública** (4,22), **reducción de barreras** (4,19), **revisión de precios** (4,10), y **facilitar el acceso a la licitación electrónica** (4,05). Por último los retos que consideran más relevantes son la **diversificación de la actividad empresarial y diseño de nuevas líneas de negocio**, la **apertura de nuevos centros de trabajo y la generación de empleo con mejoras de las condiciones laborales**, y la **apuesta por la innovación y la mejora de la productividad y la competencia**.

6. CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS

6.1. UNA PRIMERA IMPRESIÓN DESOLADORA

No lo vamos a negar, las conclusiones cuantitativas y cualitativas parecen en principio desastrosas. Tras la recogida de datos y procesar las encuestas, así como después de analizar la reserva de contratos para Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo, cabe concluir lo siguiente:

- 1) **El 97% de las administraciones públicas, no ha adoptado el acuerdo obligatorio de la LCSP** que exige fijar el porcentaje mínimo de contratos públicos que se reservarán para Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo.

Y han pasado dos años después de la entrada en vigor de la LCSP y cuatro años desde que se aprobó la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, que estableció ya como obligatorio el acordar una reserva mínima.

- 2) **El porcentaje real efectivo de la reserva de contratos públicos para Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo se estima en torno al 0,25% del total de la contratación pública: unos 250 millones de euros sobre un total de unos 100.000 millones de euros.**

- 3) Dentro de la reserva, el porcentaje de contratación de las Empresas de Inserción es inferior al 5%, correspondiendo el restante 95% a los Centros Especiales de Empleo.

Por lo tanto, **la adjudicación de contratos reservados a Empresas de Inserción sobre el total de la contratación pública cabe cifrarla en un 0,0125%, unos doce millones y medio de euros.**

Sin duda una cifra muy baja.

- 4) Ninguna administración informa en sus portales de transparencia sobre los datos correspondientes a su volumen, contratos ni información suplementaria sobre contratación reservada.
- 5) Ni siquiera el 1% de las administraciones públicas en España dispone de información sobre cuál ha sido el importe anual realmente adjudicado a través de contratos reservados.
- 6) La planificación de la contratación reservada por las administraciones públicas es inexistente.
- 7) La abrumadora mayoría de los cargos públicos desconoce las posibilidades de la LCSP para reservar contratos o incluir cláusulas sociales. Y lo que es más preocupante, también la mayoría de los cargos técnicos.
- 8) Desde las Empresas de Inserción se percibe una falta de receptividad de los cargos públicos hacia las propuestas de las Empresas de Inserción. Y se conoce de primera mano cómo en muchas ocasiones puestos clave de las administraciones públicas han paralizado o se han opuesto a los contratos reservados y a las cláusulas sociales.
- 9) Las administraciones públicas desconocen de forma mayoritaria cuáles son las actividades, productos y servicios de las Empresas de Inserción.
- 10) Subsisten los prejuicios dentro de las administraciones públicas respecto a las Empresas de Inserción: merma de la calidad, alza en el precio, quejas de otras empresas, o que las licitaciones queden desiertas.

- 11) La subcontratación es utilizada en ocasiones como un sustituto de la reserva de contratos, pero genera diversas distorsiones y problemas como los bajos precios, el retraso en el pago o incluso el impago.
- 12) Resulta más que obvio que algunos de los males endémicos y generales de la administración se reflejan en la contratación pública responsable: falta de personal, inercias, repetición de procesos, falta de planificación, ausencia de innovación.
- 13) Los contratos reservados en particular adolecen de un problema específico, que es la falta de competencia y responsabilidad concreta dentro de las administraciones públicas: ni son de empleo, ni de servicios sociales, ni de hacienda y contratación, ni de alcaldía ni de secretaría ni de intervención. Y como no son de nadie la falta de interlocución y de liderazgo conforman dos problemas verdaderamente importantes.
- 14) La percepción de parte de las personas gestoras de las Empresas de Inserción respecto a la contratación pública es de cierta desilusión, en particular de aquellas con más experiencia. Advierten que llevamos quince o más años trabajando por los contratos reservados y sin embargo el trabajo no da sus frutos.
- 15) Por último debemos apuntar a la propia regulación de la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos públicos. Su redacción es muy mejorable. Muchísimo, pues nuestra experiencia confirma que está produciendo distorsiones, problemas y dificultades en la aplicación e implementación de la reserva.

6.2. UNA SEGUNDA LECTURA EN LA QUE NO CABE EL DESÁNIMO

El panorama presentado no parece muy alentador y sin embargo se considera que hay motivos para confiar en los contratos reservados y la contratación pública responsable como un elemento clave en las Empresas de Inserción.

Si por algo se han caracterizado las Empresas de Inserción en sus dos décadas de existencia es por subsistir en un entorno hostil y desregulado, en lograr un marco normativo propio, en asentarse y crecer, en promover una economía más justa y solidaria, y en no cejar jamás en el empeño de generar oportunidades de empleo para las personas en situación o riesgo de exclusión social.

Para ello, se muestra a continuación cómo en el ámbito específico de la contratación pública responsable y de los contratos reservados, las fortalezas superan a las debilidades, y cómo las oportunidades aventajan claramente a las amenazas. Vamos a ello:

- 1) De forma paulatina crece el importe y el número de contratos reservados a las Empresas de Inserción. Un 44,7% de Empresas de Inserción ha incrementado su volumen de facturación en el sector público durante los últimos tres años.
- 2) Un 25% de Empresas de Inserción factura a las AAPP más del 50% de su cifra de negocio. Y un 19,7% factura a las administraciones públicas entre un 25% y un 50% de sus ventas.
- 3) Es muy relevante, que cuanto mayor porcentaje de facturación tienen las Empresas de Inserción en el sector público, más incrementan su volumen de contratos públicos. Así, de las que facturan más del 50% con las AAPP, el 75% ha incrementado su facturación en los últimos tres ejercicios y lo han incrementado un 64,7%, entre aquellas que facturan entre el 25% y 50%.

Esta tendencia creciente demuestra sin ninguna duda la buena imagen del sector y la calidad de sus productos y servicios, eso sí, una vez que es efectivamente conocida por las administraciones públicas.

La conclusión es obvia: es imprescindible dar el primer paso, y conseguir abrir esa puerta de entrada en las administraciones públicas, puesto que una vez franqueada la entrada se abren más puertas y ventanas. No solo para la propia Empresa de Inserción que logró acceder sino para otras Empresas de Inserción.

- 4) Además, el 25,6% de las Empresas de Inserción ha sido subcontratada en el marco de una contratación pública.
 - 5) Es significativo que un 55% de las Empresas de Inserción manifiestan que no tienen problemas técnicos, electrónicos o burocráticos para participar en las licitaciones públicas. Dato que demuestra su buena preparación y profesionalidad.
 - 6) El marco legislativo de la contratación pública responsable se ha aclarado por fin (nos ha costado por lo menos 20 años), y desde noviembre de 2017, no existe ninguna discusión jurídica sobre la legalidad de la cuádruple vía que tienen las Empresas de Inserción para resultar adjudicatarias de los contratos públicos:
 - Los contratos reservados.
 - Los lotes reservados.
 - Los contratos en libre concurrencia con cláusulas sociales (se valora o se obliga a contratar a personas en situación o riesgo de exclusión).
 - La subcontratación a través de criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución (se valora o se obliga a la subcontratación de Empresas de Inserción).
 - 7) Tampoco se puede obviar que realmente las Empresas de Inserción no figuraron legalmente como beneficiarias de los contratos reservados hasta el año 2015, cuando la Ley 31/2015, incluyó por fin a las Empresas de Inserción como beneficiarias de los contratos reservados. Hasta entonces los únicos contratos reservados posibles para las Els eran menores y procedimientos negociados.
- Y también es cierto que solo hace dos años desde la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público.
- 8) Solo un 25% de las AAPP tiene una imagen negativa de la calidad técnica de las Els, frente al 56,3% que expresa su confianza en la calidad de prestación de las Els. Este dato acredite que el prejuicio disminuye y el prestigio de las Els se incrementa.
 - 9) El 65% de las administraciones públicas consulta guías sobre compra pública responsable o cláusulas sociales. Es un porcentaje relevante, que acredita su interés en la materia, su voluntad de formarse y la importancia de dichas guías.
 - 10) El 63% de las administraciones públicas está de acuerdo con la tipología de entidades beneficiarias de la reserva de contratos (CEEs y Els).
 - 11) Aunque el porcentaje todavía sea bajo, un número creciente de administraciones públicas planifica sus contratos reservados, forma a su personal, analiza las actividades de las Empresas de Inserción y establece indicadores. Contar con buenas prácticas es muy importante pues las admi-

nistraciones públicas operan en muchos casos por imitación, también necesitan referentes claros, incluso les proporciona seguridad.

De hecho, un 66,6% de las administraciones públicas considera la planificación de la contratación pública reservada como la acción prioritaria a desarrollar. Y un 27,7% considera necesaria la incorporación de cláusulas sociales y medioambientales.

- 12) Solo un 7,1% manifiesta su temor a las quejas de las empresas ordinarias. Aunque sea de por sí bajo, tenemos además que esgrimir el dato de que los contratos reservados suponen un 0,25% del total de la contratación pública y disipar por completo este prejuicio.
- 13) Solo un 13,3% del personal de las administraciones públicas considera que los contratos reservados y las cláusulas sociales suponen más trabajo y complicaciones.
- 14) Y tan solo un 10% del personal de las administraciones públicas manifiesta temer que los contratos reservados queden desiertos. O solo el 33,4% considera que las cláusulas sociales y los contratos reservados «incrementan el precio de licitación».
- 15) El 62,5% de las administraciones públicas locales considera positivo que las Empresas de Inserción desarrollen nuevos servicios, lo que demuestra una predisposición favorable a incrementar la contratación reservada.
- 16) Un 50% afirma que su administración pública comparte la visión de las Els sobre contratos reservados y contratación pública responsable.
- 17) El 77% de las Empresas de Inserción considera las alianzas y estrategias de colaboración con otras Els como una línea de trabajo interesante para incrementar su contratación pública.
- 18) Y un 29% de Empresas de Inserción tiene previsto adoptar medidas para mejorar su presencia en la administración pública.
- 19) Un 34,6% ha desarrollado algún proyecto de innovación en su empresa. Y un 22,6% tiene previsto realizar una prospección comercial y visitas informativas comerciales en las diferentes administraciones públicas.
- 20) El 46,6% de las Empresas de Inserción están satisfechas con el trabajo que realizan sus agrupaciones territoriales, que representan y deben representar más aún sus intereses.

6.3. PROPUESTA DE ACTUACIÓN

El objetivo de este estudio consiste en incrementar el volumen y el importe de los contratos reservados, así como la adjudicación de contratos públicos por otras vías para las Empresas de Inserción.

Y este objetivo general se clasifica en diferentes ámbitos, sobre los cuales se van a establecer objetivos específicos y a plantear diferentes acciones.

La propuesta de actuaciones no es exhaustiva ni excesivamente ambiciosa, sino una propuesta realista que prioriza las necesidades, tiene en cuenta una posible disponibilidad moderada de medios técnicos, humanos y económicos necesarios para su puesta en marcha, y se plantea para su aplicación progresiva en un periodo de dos a tres años.

Podrá también advertirse que algunas de las acciones propuestas se repiten, pues inciden de manera simultánea en diferentes ámbitos, sea político y técnico, legislativo y técnico, etcétera.

EN EL ÁMBITO POLÍTICO

OBJETIVOS

- 1) Incrementar (multiplicar) el número de Administraciones Públicas que adoptan el acuerdo obligatorio de la LCSP relativo al porcentaje mínimo de contratos que se obligan a reservar.
- 2) Fomentar la información y transparencia de la contratación pública reservada en España, de modo que todas las AAPP publiquen su volumen e importe de contratos reservados en el ejercicio anterior.
- 3) Incrementar el conocimiento, el compromiso y el liderazgo político de los cargos públicos sobre los contratos reservados, la contratación pública responsable y las actividades prestadas por las Empresas de Inserción.
- 4) Promover dentro de las AAPP que un cargo público concreto y un área determinada asuman la competencia y responsabilidad de los contratos reservados.
- 5) Implicar a la Administración del Estado en la promoción y desarrollo de la contratación pública reservada.

ACCIONES PROPUESTAS

1. Modificación de la Ley de Contratos obligando a todas las AAPP a que adopten el acuerdo de reserva mínima obligatoria y obligando a publicar anualmente su volumen y porcentaje de contratos reservados estableciendo penalizaciones para las que no lo hagan.
2. Redactar sendos modelos y promover tanto propuestas de mociones como propuestas de acuerdos plenarios en las CCAA, las Diputaciones y los Ayuntamientos de mayor población, bien a través de los equipos de gobierno o de los partidos de la oposición.
3. Promover reuniones informativas en los diferentes ámbitos territoriales (CCAA, provincia o municipio), a celebrar entre las Asociaciones Territoriales y las Empresas de Inserción de una parte, y los equipos de gobierno o los partidos políticos con representación en la otra.
4. Recopilar y publicar las AAPP que efectivamente han adoptado dicho acuerdo, de modo que se visibilice a las que cumplen y señale a las que no.
5. Diseñar y distribuir un material específico de sensibilización dirigido a las AAPP, incluso de información sobre las Empresas de Inserción, sus ventajas y beneficios.
6. Proponer al Ministerio de Servicios Sociales o a la DG de Economía Social la creación de un Observatorio de la Contratación Pública Reservada, responsable de velar por el cumplimiento de la obligación de reservar contratos, promover su aplicación, publicar los acuerdos de las diferentes AAPP, recopilar pliegos de contratos reservados y difundir las buenas prácticas.
7. Activar de manera efectiva la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública creada a través del Real Decreto 94/2018 de 2 de marzo, diseñando y aplicando un plan de contratación pública reservada.

EN EL ÁMBITO DEL PERSONAL TÉCNICO DE LA ADMINISTRACIÓN

OBJETIVOS

- 1) Capacitar plenamente al personal técnico de las administraciones que interviene en la contratación pública sobre contratos reservados y cláusulas sociales.
- 2) Disipar todas las reticencias jurídicas que puedan subsistir sobre la contratación pública reservada.
- 3) Profundizar en particular en el conocimiento necesario para incrementar los lotes reservados y la reserva exclusiva para Empresas de Inserción.
- 4) Incrementar el conocimiento sobre las Empresas de Inserción, difundir todos sus servicios y actividades, e incrementar la reputación de las Empresas de Inserción entre el personal técnico de las Administraciones Públicas.
- 5) Promover y generalizar la planificación de la contratación pública reservada.

ACCIONES PROPUESTAS

1. Elaborar y difundir una guía propia de FAEDEI, que sea la referencia sobre contratos reservados y contratación pública responsable referida a la contratación de las Empresas de Inserción.
2. Elaborar y difundir un módulo formativo propio de FAEDEI sobre contratos reservados y cláusulas sociales para la contratación de las Empresas de Inserción, de libre disposición, descargable y gratuito.
3. Diseño y puesta a disposición de un curso de formación sobre contratos reservados y cláusulas sociales que favorezcan la contratación de las Empresas de Inserción para el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y sus equivalentes en las diversas Comunidades Autónomas.
4. Modificación de la Ley de Contratos regulando expresamente la reserva exclusiva para las Empresas de Inserción, aclarando algunos aspectos (la referencia al Anexo VII), y estableciendo obligaciones añadidas sobre los contratos reservados.
5. Diseñar y distribuir un material específico de sensibilización dirigido a las AAPP, inclusivos de información sobre las Empresas de Inserción, sus ventajas y beneficios.
6. Elaborar una base de datos estructurada de todas las Empresas de Inserción de FAEDEI, con los bienes y servicios que ofrecen y su ámbito geográfico, y generar una plataforma web para la difusión y consulta por las diferentes AAPP (además puede operar como cartera de productos y servicios dirigida al sector privado).
7. Diseñar y negociar líneas específicas de ayudas y convocatorias desde la DG de Economía Social para fomentar la creación de Empresas de Inserción en sectores innovadores, el desarrollo de proyectos de innovación a través de la transferencia de conocimiento, la formación, la gestión empresarial, políticas de innovación, prospección comercial, análisis de nichos de negocio, alianzas empresariales, colaboración público-privada, etcétera.

EN EL ÁMBITO DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN

OBJETIVOS

- 1) Mejorar la reputación e imagen de las Empresas de Inserción en el ámbito público con el objetivo de despejar los prejuicios relativos al incremento del precio en la adjudicación, la calidad del servicio o las quejas de las empresas mercantiles.
- 2) Recopilar, publicar y difundir todas las actividades, productos y servicios prestados por todas las Empresas de Inserción en España.
- 3) Mejorar la capacitación del personal técnico y de gestión de las Empresas de Inserción sobre la contratación pública reservada y las cláusulas sociales que favorecen la contratación de las Empresas de Inserción.
- 4) Mejorar la capacitación del personal técnico y de gestión de las Empresas de Inserción sobre aspectos técnicos de la contratación pública.
- 5) Promover la innovación y nuevas líneas de negocio en las Empresas de Inserción.
- 6) Promover y facilitar las alianzas y la concurrencia conjunta de las Empresas de Inserción en la contratación pública.

ACCIONES PROPUESTAS

1. Elaborar y difundir un módulo formativo propio de FAEDEI sobre contratos reservados y cláusulas sociales, de libre disposición, descargable y gratuito.
2. Elaborar y difundir un módulo formativo sobre de FAEDEI de libre disposición, descargable y gratuito sobre aspectos técnicos para preparar una licitación pública: licitación electrónica, plataformas electrónicas y perfil del contratante, alertas y oportunidades de negocio, solvencia y capacidad, preparación de propuestas, etcétera.
3. Diseño y puesta a disposición de un módulo formativo propio de FAEDEI sobre marketing, prospección y acción comercial específico para las Empresas de Inserción.
4. Elaborar una base de datos estructurada de todas las Empresas de Inserción de FAEDEI, con los bienes y servicios que ofrecen y su ámbito geográfico, y generar una plataforma web para la difusión y consulta por las diferentes AAPP (además puede operar como cartera de productos y servicios dirigida al sector privado).
5. Elaboración a cargo de FAEDEI de un banco de buenas prácticas, un compendio metodológico y transferible para el incremento de los contratos reservados. Por ejemplo: acciones formativas, asesoramiento específico, prospección comercial, interlocución política, asociación para la innovación, alianzas y estrategias conjuntas entre Empresas de Inserción, constitución de mesas o comisiones de trabajo sobre contratos reservados, manual de interlocución política, planificación de la contratación reservada, colaboración con empresas privadas.

EN EL MARCO LEGISLATIVO

Considerando las diversas carencias y algunos aspectos confusos de la actual disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, es decir, la actual regulación de los contratos reservados, se considera muy necesario y conveniente proponer su modificación legislativa.

Para ello será preciso ejercer una labor de lobby político con los diversos grupos en el Parlamento constituido tras las elecciones del 10 de noviembre de 2019 y promover a tal efecto su tramitación y modificación legislativa. Cabe decir que el contexto, tanto parlamentario como de un hipotético nuevo gobierno ofrecen a priori una buena oportunidad que no se debe desaprovechar.

La modificación de la regulación de los contratos reservados propone lo siguiente:

- Mejorar la confusa y farragosa redacción actual de los contratos reservados.
- Establecer la obligación para todas las entidades que forman parte del sector público, es decir no solo como en la actualidad para el Estado, las CCAA y las entidades locales, sino también para las Universidades, consorcios, mancomunidades, organismos autónomos, empresas públicas, fundaciones públicas, etc.
- Establecer expresamente la opción de la reserva de la reserva, es decir de la reserva exclusiva para las Empresas de Inserción.
- Establecer un plazo transitorio de un año para la adopción del acuerdo que fija el porcentaje mínimo de reserva y atribuir una función de vigilancia a las Juntas Consultivas de Contratación.
- Derogar el Anexo VI, un sinsentido que confunde a muchas administraciones sobre si todos los contratos son susceptibles de reserva o solo los de dicho anexo. Y establecer de modo claro que el acuerdo del porcentaje de reserva debe hacerse sobre toda la contratación y no sobre una parte minúscula del total (los CPVs del Anexo VI).
- Señalar la obligación para el caso de que se establezcan lotes de que se reserve alguno o se justifique (una obligación que ya existe en la Ley de Contratos de Navarra, y que se alinea con la obligación de que si no lotea un contrato hay que justificarlo).
- Establecer la obligación de publicar anualmente el volumen, datos y porcentaje de contratos efectivamente reservados en la anualidad precedente.

TEXTO ÍNTEGRO. PROPUESTA DE REGULACIÓN DE LOS CONTRATOS RESERVADOS

Sustitución de la disposición adicional cuarta por la siguiente:

Contratos reservados para Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de iniciativa social.

1. Todas las entidades que forman parte del sector público deberán reservar la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos de servicios, obras, suministros y concesión de servicios a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a Empresas de Inserción.
 2. Todos los contratos, de cualquier ámbito y sector de actividad, CPV, importe y procedimiento son susceptibles de reserva.
 3. Todas las entidades que forman parte del sector público deberán acordar el porcentaje mínimo de contratos públicos que se comprometen a reservar anualmente respecto a su volumen total de contratación. Dicho acuerdo deberá adoptarse en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, y las respectivas Juntas Consultivas de Contratación deberán garantizar el cumplimiento de esta obligación.
 4. Serán beneficiarias de esta reserva las Empresas de Inserción reguladas conforma a la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción; y los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social conforme a la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos públicos, que 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.
 5. La reserva podrá afectar al objeto íntegro del contrato o sólo a uno o varios de sus lotes. Cuando el órgano de contratación divida un contrato en lotes deberá calificar alguno o alguno de los lotes como reservado, o en caso contrario justificarlo en el expediente de forma motivada.
 6. La reserva podrá realizarse para Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y Empresas de Inserción de manera conjunta, o bien para una sola de estas dos tipologías.
 7. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición.
 8. En los contratos reservados no procederá la exigencia de la garantía definitiva, 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.
 9. Todas las entidades que forman el sector público deberán publicar con carácter anual el listado, el importe y el porcentaje de los contratos reservados a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y Empresas de Inserción.
-

Disposición derogatoria:

Se deroga el ANEXO VI de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, relativo a los Códigos CPV de los servicios y suministros a los que se refiere la disposición adicional cuarta relativa a los contratos reservados.

6.4. UN DECÁLOGO DE BUENAS PRÁCTICAS

Las experiencias que se apuntan se proponen reforzar las conclusiones y propuestas del presente informe. También se intenta mostrar, siquiera sea parcialmente, una de las actuaciones propuestas, que es la creación de un banco de buenas prácticas en materia de contratos reservados y contratación pública responsable. Partiendo de las especificidades territoriales se trataría de seleccionar aquellas buenas prácticas susceptibles de ser promovidas por FAEDEI o por las respectivas asociaciones, que aporten valor y posean capacidad de transferencia, incluso en forma de proyectos piloto que las Els puedan desarrollar en sus respectivos ámbitos.

1. ADOPTAR EL ACUERDO OBLIGATORIO

Sí, es una obligación legal, pero como el 97% de las AAPP no ha aprobado el acuerdo exigido en la LCSP, debemos hasta considerarlo una buena práctica.

2. PUBLICAR LAS ADMINISTRACIONES QUE HAN ADOPTADO EL ACUERDO

Es precisamente lo que hace la Federación Catalana de Empresas de Inserción, a través de la web: <https://www.contractesreservats.cat/>



Se visibilizan aquellas administraciones que han adoptado el acuerdo obligatorio y se motiva a las que no para que lo hagan, pues opera en cierto modo como si se tratara de un tablón de morosos (con la LCSP al menos sí).

3. PLANIFICAR LA RESERVA

Planificar la reserva de contratos es imprescindible para su correcta materialización posterior. Implica analizar los contratos públicos que se adjudicarán en el ejercicio presupuestario, cotejar los objetos contractuales con los sectores de actividad de las Empresas de Inserción y concluir con anticipación qué licitaciones serán adecuadas para ser reservadas y cuáles no. El mejor ejemplo sin duda es el del Gobierno de Aragón, que obliga a todos sus Departamentos y entidades dependientes a que remitan en el plazo de un mes desde la aprobación anual de los presupuestos, la relación de contratos que tienen previsto reservar para las Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo.

Núm. 78

Boletín Oficial de Aragón

26/04/2017



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.

Aprobado por el Gobierno de Aragón el día 28 de marzo de 2017, el Acuerdo por el que se 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, se procede a su publicación como anexo a la presente orden.

IV. Reservas de determinados contratos.

Duodécima.— Planificación de las reservas sociales de contratos públicos.

1. 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 Comunidad Autónoma 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 centros especiales de empleo y empresas de inserción social.

2. El porcentaje de contratos a reservar por cada Departamento o entidad será, como mínimo, el fijado de conformidad en el artículo 7.5 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón.

4. DISTRIBUIR EL IMPORTE DE LA RESERVA Y VELAR POR SU CUMPLIMIENTO INTERNO

En el caso de la Generalitat de Catalunya una vez que se fija en los presupuestos el importe de contratos reservados, esta cuantía se distribuye por los diferentes Departamentos y de manera añadida se les exige que rindan cuentas de su cumplimiento. Esta distribución es un modo de responsabilizar a todas las áreas y/o todos los órganos de contratación de cada administración pública.

Esta distribución obliga a planificar y tener en cuenta las diferentes tipologías de contratos de cada área y su idoneidad para ser prestados por Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo a través de contratos reservados.

 Generalitat de Catalunya
Departament de la Presidència
Secretaria del Govern

Diligència per fer constar
que aquest Acord s'ha aprovat
en la sessió del Govern del dia

26 de març de 2019

El secretari del Govern

Acord
del Govern pel qual es fixa, per a l'exercici 2019, la quantia que els departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic han de destinar a la contractació reservada al foment dels objectius socials.

Annex

Quantia de la reserva de contractació per departaments per a l'any 2019

Departament (incloses entitats sector públic adscrites)	IMPORT (euros)
Presidència	508.300,00
Vicepresidència i Economia i Hisenda	385.000,00
Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència	52.000,00
Interior	508.300,00
Educació	399.100,00
Salut	5.107.050,00
Territori i Sostenibilitat	4.917.900,00
Cultura	339.300,00
Justícia	1.173.000,00
Treball, Afers Socials i Famílies	5.688.950,00
Empresa i Coneixement	440.100,00
Polítiques Digitals i Administració Pública	175.500,00
Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació	305.500,00
TOTAL	20.000.000,00

5. TRANSPARENCIA, HONESTIDAD Y PUBLICIDAD CON LOS CONTRATOS RESERVADOS

Nuevamente se muestra una buena práctica del Gobierno de Aragón, quizá sea un error pero no hay constancia ninguna de otra Administración Pública en España que esté publicando de forma específica en su portal de transparencia los datos por Departamentos, la previsión y el grado de cumplimiento del compromiso de los contratos reservados, así como los concretos contratos efectivamente reservados.

<https://transparencia.aragon.es/content/contratos-reservados>

TRANSPARENCIA ARAGÓN

GOBIERNO DE ARAGÓN

GOBIERNO ORGANIZACIÓN E INFORMACIÓN INSTITUCIONAL INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA INFORMACIÓN ECONÓMICA INFORMACIÓN A LA CIUDADANÍA INFORMACIÓN SOBRE ARAGÓN

SE ENCUENTRA USTED AQUÍ: Inicio > INFORMACIÓN ECONÓMICA > CONTRATOS PÚBLICOS

Contratos reservados

La Ley 2/2018, de 26 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018, dispone en su artículo 54.c) que debe enviarse trimestralmente a la Comisión de Hacienda de las Cortes información relativa a: "Grado de cumplimiento, por organismo o entidad concedente, del porcentaje de contratos reservados a los efectos del artículo 7 de la Ley 3/2018, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, según lo establecido en la disposición adicional decimonovena de la presente ley (establece en el 3% el porcentaje mínimo de 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).

ACUERDO CONSEJO DE GOBIERNO

Acuerdo de Gobierno de Aragón de 5 de junio de 2018, por el que se acuerda reservar la participación en el procedimiento de adjudicación de contratos a Centros Especiales de Empleo.

Última actualización: 18/09/2019
Frecuencia de actualización: Trimestral

2018

- Previsión anual
- Departamentos y Organismos Autónomos
- Otras entidades

2019

- Departamentos y Organismos Autónomos (1T y 2T 2019)
- Otras entidades (1T y 2T 2019)

6. CONFORMAR MESAS O COMISIONES DE SEGUIMIENTO

Algunas administraciones públicas como los Ayuntamientos de Zaragoza, Valencia, Palma de Mallorca o Barcelona han conformado mesas de seguimiento, u observatorios de la contratación pública responsable, o comisiones de cláusulas sociales, cuyo cometido es proponer, velar, impulsar y asesorar en materia de contratos reservados y cláusulas sociales.

En las mismas participan de manera conjunta el personal técnico y jurídico de las respectivas administraciones públicas, así como representantes del sector de las Empresas de Inserción y los Centros Especiales de Empleo. Un trabajo colaborativo y propositivo que no solo permite materializar la reserva de contratos, sino además profundizar en el mutuo conocimiento entre la administración y las Els.



Noticia sobre la comisión de seguimiento de las cláusulas sociales del Gobierno de las Islas Baleares.

7. RECOPIRAR Y DIFUNDIR TODAS LAS ACTIVIDADES, PRODUCTOS Y SERVICIOS DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN

El Gobierno de Navarra en el marco de un proyecto para potenciar, desarrollar y aplicar de manera efectiva la contratación pública reservada, diseñó un portal web específico en el que los órganos de contratación y el personal técnico responsable de redactar los pliegos, pueden comprobar rápida y fácilmente cuáles son los productos, obras, servicios y suministros que ofrecen y realizan las Empresas de Inserción y los Centros Especiales de Empleo.

Previamente se realizó el trabajo de recopilación y sistematización de toda la información de los CEEs y las Els, que se clasificó y publicó de modo muy accesible e intuitivo.

Ver: <https://gcpública.navarra.es/publica01/SNEContratos/Paginas/default.aspx>

Se trata así, de facilitar sobremanera la calificación o no de un contrato como reservado, pues de modo rápido y sencillo se puede cotejar si un objeto contractual determinado es susceptible de ser prestado por CEEs y Els. De este modo, se cuadra la demanda (una licitación) con la oferta (las actividades de las Empresas de Inserción).



8. PROYECTOS DE FOMENTO DE LA COMPRA PÚBLICA RESPONSABLE DESDE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

- En el marco de las propias Empresas de Inserción nos gustaría destacar los ejemplos de Gizatea (País Vasco) y Adeipa (Asturias).

En ambos casos se trata de proyectos que han abordado la contratación pública responsable y los contratos reservados de manera integral: con guías propias, organización de talleres y seminarios, formación, recopilación de pliegos y materiales, asesoramiento a las administraciones públicas para cualquier pliego y licitación, acciones de sensibilización, acciones comerciales y de difusión de las actividades de las Empresas de Inserción, recopilación y catalogación de la cartera de servicios de las Empresas de Inserción, y recursos webs específicos sobre contratos reservados:

<http://www.gizatea.net/contratos-reservados/>



<https://www.oviedoincluye.com/>



- En el ámbito público y promovida por una administración pública, destacamos el Proyecto Trebatu desarrollado por el Ayuntamiento de Pamplona. Como objetivo general, este proyecto ha pretendido avanzar en el ámbito de la contratación pública socialmente responsable y estratégica aproximando la misma, de manera específica, a microempresas, profesionales autónomos y a la propia reserva de contratos. El proyecto contaba con una línea de sensibilización social destinada a la ciudadanía al objeto de dar a conocer la importancia de la contratación pública como herramienta de transformación socioeconómica de la economía local y de calidad de la vida de la ciudadanía. Entre las actividades realizadas destacan:
 - Talleres de contratación específicos con Els para posibles nuevos contratos.
 - Contratación específica de una asistencia técnica a la Asociación de Empresas de Inserción de Navarra por parte del Ayuntamiento de Pamplona para el desarrollo de la reserva de contratos.
 - Diseño y presentación en todas las áreas municipales de información comercial integral del sector de las Empresas de Inserción.
 - Licitación de diferentes contratos para el sector: prueba piloto para un sistema de compostaje y circularidad en las Escuelas Infantiles Municipales; reserva de lotes mediante acuerdo marco con lote para diferentes servicios múltiples; contrato reservado para la definición y realización del sistema de utilización del vaso reutilizable en San Fermín; reserva de contrato para la obra de adecuación de un local para la instalación de un centro de interpretación dedicado al Camino de Santiago.
 - Guía de compra pública y aprobación de una nueva Instrucción Municipal con un acuerdo del 6% de reserva.
 - 10 talleres específicos con todas las áreas municipales y empresas públicas para desarrollar la guía de compra pública socialmente responsable con el ámbito de la reserva.
- Otro proyecto interesante es el llevado a cabo por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de la provincia de Valencia (COSITAL), en colaboración con AVEI (Asociación Valenciana de Empresas de Inserción). COSITAL Y AVEI han impulsado la contratación pública socialmente responsable, y especialmente, la reserva de contratos a través de diferentes acciones. COSITAL ofrece la posibilidad de firmar un convenio a todas las entidades locales que así lo deseen y les apoya en materia de asesoramiento para la implantación de cláusulas sociales y contratos reservados. Al tratarse de un cuerpo tan específico como el de los interventores, secretarios y tesoreros puede suponer un apoyo inestimable para desarrollar la propia reserva en la Comunidad.

Cosital ofrece diferentes servicios en esta materia:

- Convenio de adhesión para la implantación de cláusulas sociales, medioambientales y reserva de contratos.
- Asesoramiento técnico para la implantación de estas.
- Clausurado social y medioambiental.
- Jornadas de trabajo.

9. POLÍTICAS DE CREACIÓN DE NUEVAS EMPRESAS DE INSERCIÓN

Otra iniciativa a destacar es la de AREI, la Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción. Entre los diversos proyectos realizados durante los últimos 20 años, han puesto en marcha una plataforma web para fomentar la creación de Empresas de Inserción y también hacen un seguimiento muy específico de los diferentes contratos reservados.

AREI tiene como objetivo, lógicamente, impulsar el sector de las Empresas de Inserción a través de diferentes ámbitos y uno de ellos es el de la creación de nuevas Empresas de Inserción en Aragón, y para ello ha creado una plataforma web donde integra, de manera sencilla, las diferentes etapas para la creación de una empresa de inserción que acompaña con un servicio integral de apoyo durante todas las fases del proceso de creación. La plataforma divide el proceso en 9 ámbitos de trabajo a partir de los cuales te va guiando en el proceso de constitución de la empresa de la mano de un apoyo técnico por parte de AREI. Esta entidad también hace un seguimiento muy específico del volumen de contratos reservados que licitan las diferentes administraciones de la Comunidad.

<https://www.areinet.org/crea-tu-empresa-de-insercion/>



10. INNOVACIÓN Y NUEVAS LÍNEAS DE NEGOCIO ENTRE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN

El proyecto llevado a cabo por Gizatea (Asociación de Empresas de Inserción del País Vasco), y la Diputación Foral de Bizkaia incide en uno de los principales escenarios para aumentar la reserva de contratos en la administración, que es generar nuevas líneas de negocio que se puedan ir incorporando a las administraciones a través de la reserva de mercado.

Así, a través del Decreto Foral 2/2019, de 22 de enero, de la Diputación Foral de Bizkaia, se aprobaron las bases reguladoras y la convocatoria para el año 2019 del Programa de Emprendimiento e Innovación Social.

<https://www.iberley.es/subvenciones/decreto-foral-2-2019-22-enero-diputacion-foral-bizkaia-aprueban-bases-reguladoras-convocatoria-ano-2019-programa-emprendimiento-innovacion-social-26176529>

Entre los objetivos del proyecto está el fomentar la creación de nuevas empresas sociales y/o que empresas sociales ya existentes, puedan desarrollar nuevas líneas de negocio, a las cuales han podido acceder Empresas de Inserción u asociaciones u organizaciones que representan a las mismas. A partir de la definición la convocatoria prescribe los siguientes apoyos a los cuales han podido acceder algunas Empresas de Inserción:

- Proceso de generación y construcción de propuesta de negocios potenciales para proyectos empresariales sociales innovadores.
- Diseño y desarrollo de un producto mínimo viable de una propuesta de negocio de un proyecto empresarial social innovador, así como su validación con mercado.

FICHA TÉCNICA

Se presenta una ficha técnica para cada una de las respectivas encuestas y de las entrevistas.

ENCUESTA ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

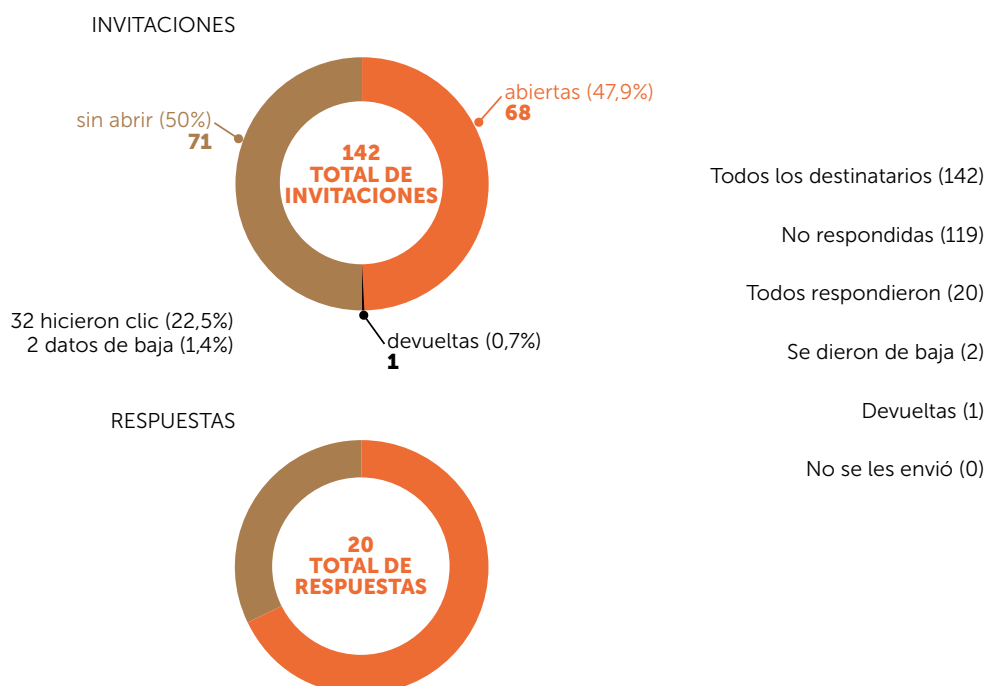
Se ha generado una base de datos específicos con mail corporativos relacionados con la contratación en diferentes 102 Ayuntamientos y 48 Diputaciones a partir del cual hemos ido realizando el trabajo de campo:

MÉTODO: Encuesta on-line mediante mail y apoyo telefónico.

MUESTRA: Se adjunta información proporcionada por el sistema de encuesta (Survey Monkey Platinum)

- Respondieron 20 entidades.
- 68 entidades abrieron la encuesta (dos rondas de llamadas a las 68 entidades que no respondieron para fomentar la cumplimentación del cuestionario).
- 70 entidades no abrieron la encuesta.
- 1 encuesta fue devuelta por el servidor de correo

Como se muestra en el siguiente gráfico del sistema.



Se han realizado 5 reenvíos en las fechas indicadas a continuación por el sistema:

Historial de mensajes

30/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 6 contactos
30/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 119 contactos
24/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 4 contactos
24/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 127 contactos
18/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 45 contactos
18/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 4 contactos
18/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 85 contactos
10/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 3 contactos
10/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 91 contactos
08/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 1 contactos
08/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 51 contactos
08/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 45 contactos

ENCUESTA A EMPRESAS DE INSERCIÓN:

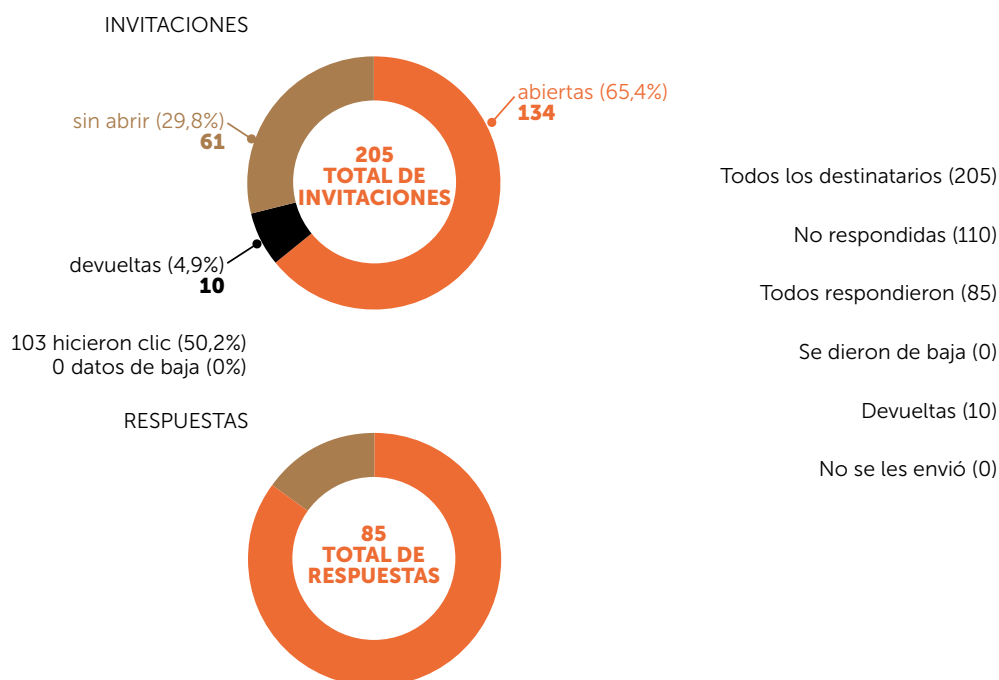
Se ha generado una base de datos específicos con 206 contactos de Empresas de Inserción.

MÉTODO: Encuesta on-line mediante mail y apoyo telefónico.

MUESTRA: Se adjunta información proporcionada por el sistema de encuesta (Survey Monkey Platinum)

- Respondieron 85 encuestas, si bien en el proceso de depuración de cuestionarios se rebajó a 76 encuestas.
- 134 empresas abrieron la encuesta (dos rondas de llamadas a las 134 empresas que no respondieron para fomentar la cumplimentación del cuestionario).
- 61 empresas no abrieron la encuesta.
- 10 encuestas fueron devueltas.

Como se muestra en el siguiente gráfico del sistema:



Se han realizado 5 reenvíos en las fechas indicadas a continuación por el sistema:

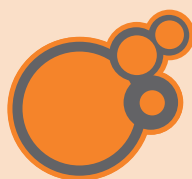
Historial de mensajes

30/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 5 contactos
30/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 118 contactos
24/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 5 contactos
24/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 126 contactos
18/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 7 contactos
18/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 141 contactos
10/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 1 contactos
10/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 6 contactos
10/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 169 contactos
08/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 2 contactos
03/10/2019	Se envió un mensaje de recordatorio a 202 contactos

ENTREVISTAS PERSONALIZADAS:

Se han realizado 7 entrevistas personalizadas a Asociaciones Territoriales de Empresas de Inserción y a personal de gestión de las propias Els después de contactar (rondas de tres llamadas como mínimo) con toda las Asociaciones Territoriales de Empresas de Inserción:

- 4 Asociaciones Territoriales de Empresas e Inserción.
- 3 Personas gestoras de Empresas de Inserción.



faedei

Federación de Asociaciones Empresariales
de Empresas de Inserción

Calle de la Escuadra, 11. 28012 Madrid

Tel.: 91 444 13 13

faedei@faedei.org

www.faedei.org



SECRETARÍA DE ESTADO
DE EMPLEO
DIRECCIÓN GENERAL
DEL TRABAJO AUTÓNOMO DE LA ECONOMÍA SOCIAL
Y DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS



Obra Social "la Caixa"