

PRESENTACIÓ

Per tercer any consecutiu, la Xarxa d'Economia Alternativa i Solidària (REAS Balears) presenta un informe de seguiment de la contractació pública social a les Illes Balears, en concret sobre contractes reservats per a empreses d'inserció i centres especials d'ocupació d'iniciativa social.

El [primer informe](#), publicat el juliol de 2022, analitzava els contractes reservats del Govern de les Illes Balears en el període del 24/07/2017 al 31/03/2022.

El [segon informe](#), publicat el març de 2023, analitzava els contractes reservats de totes les institucions de les Illes Balears (Govern, consells insulars i ajuntaments) en 2022.

En aquest tercer informe es dona continuïtat al seguiment de la contractació pública reservada de totes les institucions de les Illes Balears, analitzant les dades de 2023.

REAS Balears realitza el seguiment de la contractació pública social i presenta propostes de millora per afavorir l'activitat de les empreses d'inserció a les quals representa.

Els contractes reservats per a empreses d'inserció i centres especials d'ocupació d'iniciativa social estan regulats a la llei 9/2017, de contractes del sector públic. La seva disposició addicional quarta estableix que les comunitats autònomes i entitats locals hauran de fixar percentatges mínims de reserva de contractes amb la finalitat de promoure l'accés a l'ocupació de les persones amb discapacitat i en situació o risc d'exclusió social.

Aquesta obligació legal es concreta en diferents normes i acords del Govern de les Illes Balears i dels Consells de Mallorca, Menorca i Eivissa.

Com en els informes anteriors, a més dels resultats més rellevants dels contractes reservats analitzats, s'inclouen propostes de millora en les quals és necessari insistir per aprofitar el marc normatiu favorable i avançar en la contractació pública social en favor de l'activitat que desenvolupen les empreses d'inserció.

METODOLOGIA

La relació de contractes de 2023 del Govern de les Illes Balears, incloent els contractes reservats, s'ha obtingut del seu portal de transparència¹. En aquest portal s'actualitza periòdicament la informació sobre tota la seva activitat contractual.

En el cas d'altres institucions, com els consells insulars i els ajuntaments, es disposa d'informació sobre contractes reservats a través de la subscripció a serveis d'alerta sobre contractació pública, per la qual cosa és possible que la informació no sigui del tot completa i s'hagi pogut passar per alt algun contracte reservat.

Una vegada identificats els contractes reservats, la informació detallada sobre els mateixos i els seus plecs es consulta a través de la [Plataforma de Contractació del Sector Públic](#).

En el cas del Govern de les Illes Balears es disposa d'informació completa del conjunt dels contractes i també dels contractes reservats, per la qual cosa es pot comparar la contractació pública reservada amb el conjunt de l'activitat contractual. Per això s'analitzen els següents aspectes:

- Contractes o lots reservats en relació a la totalitat dels contractes
- Imports adjudicats en contractes o lots reservats en relació al total d'imports adjudicats
- Contractes o lots reservats per any d'adjudicació: número i imports
- Contractes o lots reservats adjudicats i els seus imports per òrgan de contractació

Per al conjunt d'institucions de les Illes Balears s'analitzen els següents aspectes dels contractes reservats sense fer la comparativa amb el conjunt de l'activitat contractual:

- Contractes o lots reservats adjudicats i els seus imports per institució
- Contractes o lots reservats adjudicats i els seus imports per objecte contractual
- Contractes o lots reservats adjudicats i els seus imports per entitat adjudicatària
- Percentatge de valoració de l'oferta econòmica en els contractes o lots reservats adjudicats

En relació a l'oferta econòmica i a la seva valoració, es mostren casos de contractes reservats adjudicats a un preu molt inferior al pressupost base de licitació, el que al nostre entendre és una mala pràctica a evitar.

Finalment, en funció dels resultats obtinguts, a l'apartat final es presenten les conclusions i s'insisteix en les propostes de millora que són necessàries per impulsar els contractes reservats en favor de l'activitat de promoció de l'ocupació de persones en situació o risc d'exclusió social que duen a terme les empreses d'inserció.

¹ https://www.caib.es/sites/transparencia/ca/activitat_contractual/

RESULTATS

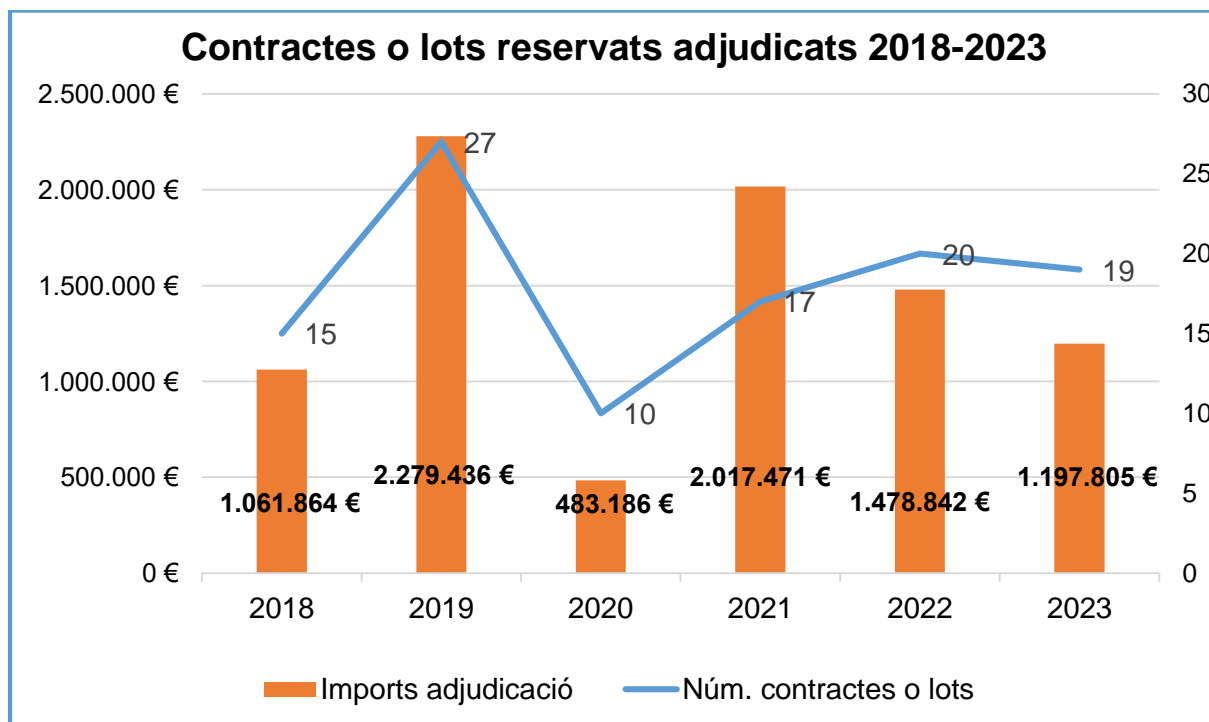
CONTRACTES 2023 DEL GOVERN DE LES ILLES BALEARS

Número de contractes i imports adjudicats

	Total	Reservats	% Reservats/ total
Contractes o lots²	2.942	21	0,71%
Contractes o lots adjudicats³	2.754	19	0,69%
Imports adjudicats	581.538.377,64 €	1.197.805,08 €	0,21%

Imports adjudicats en contractes o lots reservats en relació a la totalitat d'imports adjudicats: **0,21%**

Aquest percentatge suposa una disminució en relació al 0,25% de 2022⁴. Quant als imports adjudicats com a contractes reservats, s'observa un preocupant decreixement des de 2019 (sense tenir en compte el 2020 atípic de pandèmia):



² Inclou tots els contractes o lots que apareixen a la relació de l'activitat contractual amb el 2023 com a data del darrer anunci en la plataforma de contractes, exceptuant les adjudicacions d'anys anteriors. La relació completa, que inclou 5 contractes o lots prorrogats i una modificació, es mostra a l'annex.

³ No inclou els contractes deserts o anul·lats ni els desistiments.

⁴ [Seguiment de la contractació pública social. Núm. 2 – març de 2023.](#)

Un [Acord del Consell de Govern de 3 de gener de 2022](#) sobre inclusió de clàusules socials en la contractació de l'administració autonòmica estableix un 10% com a percentatge mínim de reserva per a determinats contractes o lots dels mateixos, adoptant com a referència amb caràcter enunciatiu els contractes de serveis i subministraments amb els codis CPV (vocabulari comú de contractació pública) recollits en un annex.

Però la manca d'informació sobre els codis CPV a la relació de contractes que publica el Govern en el seu portal de transparència⁵ ens dificulta el seguiment de l'objectiu mínim del 10% de reserva per a determinats contractes.

En 2024, per primera vegada, la Junta Consultiva de Contractació Administrativa ha publicat un informe de seguiment de l'Acord del Consell de Govern de 3 de gener de 2022, referit en concret a les obligacions relatives als contractes reservats a centres especials d'ocupació d'iniciativa social i a empreses d'inserció, amb dades de 2022 (veure requadre).

Informe sobre l'aplicació de l'Acord del Consell de Govern de 3 de gener de 2022 referit a les obligacions relatives als contractes reservats (resum)

Metodologia:

- Des de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa es va sol·licitar a les unitats de contractació informació sobre contractació reservada referida a l'any 2022.
- Varen contestar a la petició d'informació 9 de les 11 conselleries existents i 15 ens del sector públic instrumental dels 45 existents.

Resultats:

- Import mínim de reserva: 703.312 € (amb 8 organismes que han declarat tenir un import mínim de 0 €).
- Import total de contractes reservats adjudicats: 1.524.547 €.
- El 81% de les conselleries i el 24% dels ens del sector públic instrumental han acreditat el compliment del percentatge mínim de reserva.

Recomanacions:

- No oblidar la menció al fet que el contracte és reservat a l'anunci de licitació.
- Justificar la vinculació entre la reserva del contracte i el seu objecte.
- Incloure un itinerari d'inserció sociolaboral a l'objecte del contracte.
- Realitzar consultes al mercat en la fase de preparació del contracte amb l'objectiu de determinar la viabilitat de la contractació reservada.
- Fer planificació de la contractació reservada, programant-la anticipadament.
- Considerar la inscripció al registre oficial corresponent (d'empreses d'inserció o de centres especials d'ocupació d'iniciativa social) com a requisit d'aptitud.
- Incloure com a condició especial d'execució l'obligació d'adscriure i mantenir contractada a un nombre determinat de persones vulnerables.

⁵ Per facilitar el seguiment del compliment dels objectius de reserva de contractes, la informació sobre l'activitat contractual del portal de transparència hauria d'incloure els codis CPV dels contractes.

En el següent quadre s'inclouen els diferents serveis i subministraments susceptibles de reserva segons l'Acord del Consell de Govern de 3 de gener de 2022, i el número de contractes o lots reservats adjudicats en 2023 per a cada un dels grups de codis CPV:

Serveis i subministraments susceptibles de reserva	Núm. de contractes o lots reservats adjudicats 2023
Serveis de jardineria	2
Serveis de neteja	2
Serveis de recollida i reciclatge	2
Serveis forestals	0
Serveis de bugaderia	0
Serveis d'hostaleria i càtering (inclou subministrament begudes)	3
Serveis d'impremta	2
Serveis d'emmagatzematge i repartiment	1
Serveis de treballs administratius (inclou serveis de consergeria)	5
Serveis de gestió i treballs auxiliars	0
Serveis de correu i publicitat	0
Serveis de manteniment i reparació	0
Producció i venda de plantes, compost i arbust	0
Producció i venda d'eines de cuina de fusta	0
Producció i venda de mobiliari de fusteria	0
Venda i distribució (papereria, mobiliari, electrodomèstics i neteja)	0
Articles per a esdeveniments	0
Regals i obsequis d'empresa	0
TOTAL	17

En relació als serveis susceptibles de reserva s'ha d'indicar que en 2023 s'ha adjudicat un contracte reservat de serveis de gestió d'aparcaments, no recollit en l'annex, i un contracte menor d'instal·lació de senyalització en espais naturals, sense codi CPV definit.

Contractes o lots reservats adjudicats per òrgan de contractació

En el cas del Govern de les Illes Balears, l'anàlisi dels contractes o lots reservats adjudicats per òrgan de contractació permet mostrar el nivell molt desigual d'implantació dels contractes reservats en les diferents conselleries i ens del seu sector públic instrumental.

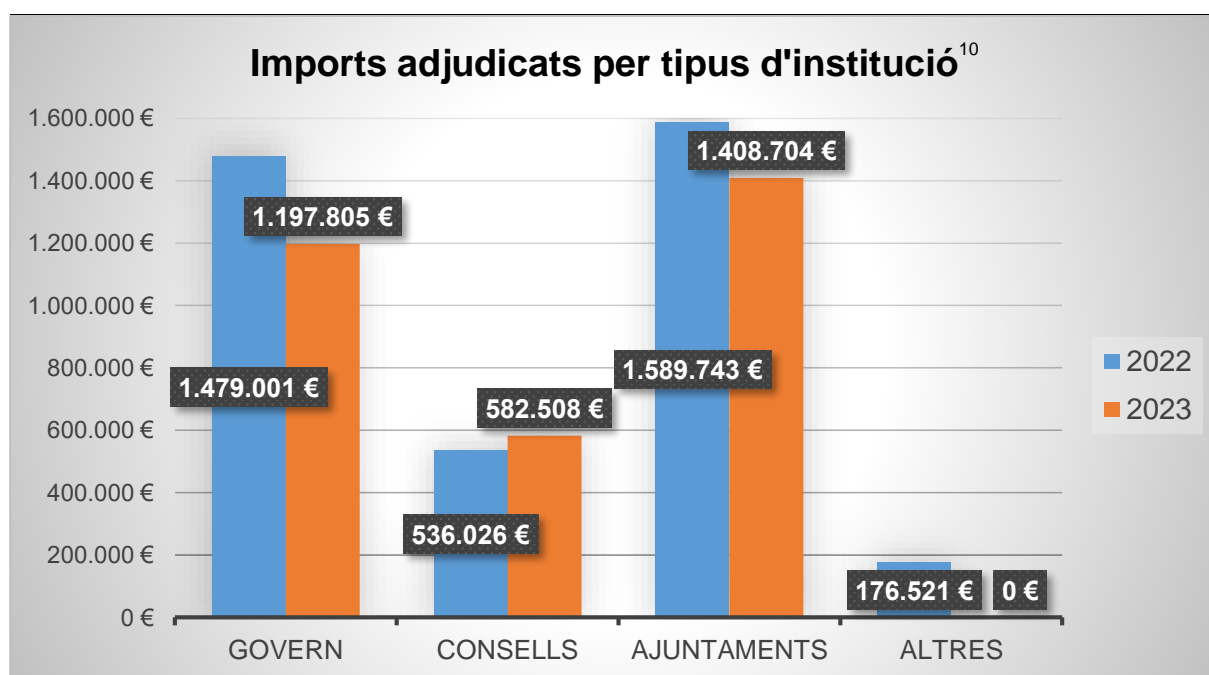
Òrgan de contractació	Contractes	Lots	Imports	%
Conselleria de Famílies i Afers Socials/Afers Socials i Esports	5	5	406.182,31 €	33,91%
Conselleria de Medi Ambient i Territori	2	2	231.779,49 €	19,35%
Radiotelevisió de les Illes Balears	1	3	200.084,80 €	16,70%
Fundació per a l'Esport Balear	1	1	163.319,37 €	13,63%
Fundació Banc de Sang i Teixits	1	1	44.938,80 €	3,75%
Conselleria d'Educació i Formació Professional	1	1	43.772,30 €	3,65%
Conselleria de Presidència, Funció Pública i Igualtat	1	1	37.381,24 €	3,12%
Conselleria d'Empresa, Ocupació i Energia/Model Econòmic, Turisme i Treball	2	2	34.451,51 €	2,88%
Servei d'Ocupació de les Illes Balears	1	1	17.993,67 €	1,50%
Conselleria de Cultura, Participació i Esports	1	1	11.343,75 €	0,95%
Agència d'Estratègia Turística	1	1	6.557,84 €	0,55%
TOTAL	17	19	1.197.805,08 €	100,00%

CONTRACTES 2023 DEL GOVERN, CONSELLS I AJUNTAMENTS

Número de contractes i imports adjudicats per institució⁶

Institucions		Contractes o lots	Adjudicats	Imports	% imports
Govern		21	19	1.197.805,08 €	37,56%
Consells	Mallorca	4	2 ⁷	86.528,36 €	18,27%
	Menorca	1	1	495.980,10 €	
	<i>Subtotal</i>	5	3	582.508,46 €	
Ajuntaments	Calvià	2	1 ⁸	8.682,07 €	44,17%
	Campos	1	0 ⁹	0,00 €	
	Ciutadella	1	1	271.696,43 €	
	Felanitx	1	1	139.613,61 €	
	Manacor	1	1	775.267,67 €	
	Palma	1	1	213.444,00 €	
	<i>Subtotal</i>	7	5	1.408.703,78 €	
	TOTAL		33	27	

En total, els 3.189.017 € adjudicats com a contractes reservats en 2023 suposen una reducció del 15,66% en relació als 3.781.291 € adjudicats en 2022.



⁶ La relació de 33 contractes o lots s'inclou com a annex.

⁷ Dos contractes de concessió de serveis deserts per no haver-se presentat cap oferta.

⁸ Un contracte desert per no haver-se presentat cap oferta.

⁹ Un contracte desert per no haver-se presentat cap oferta.

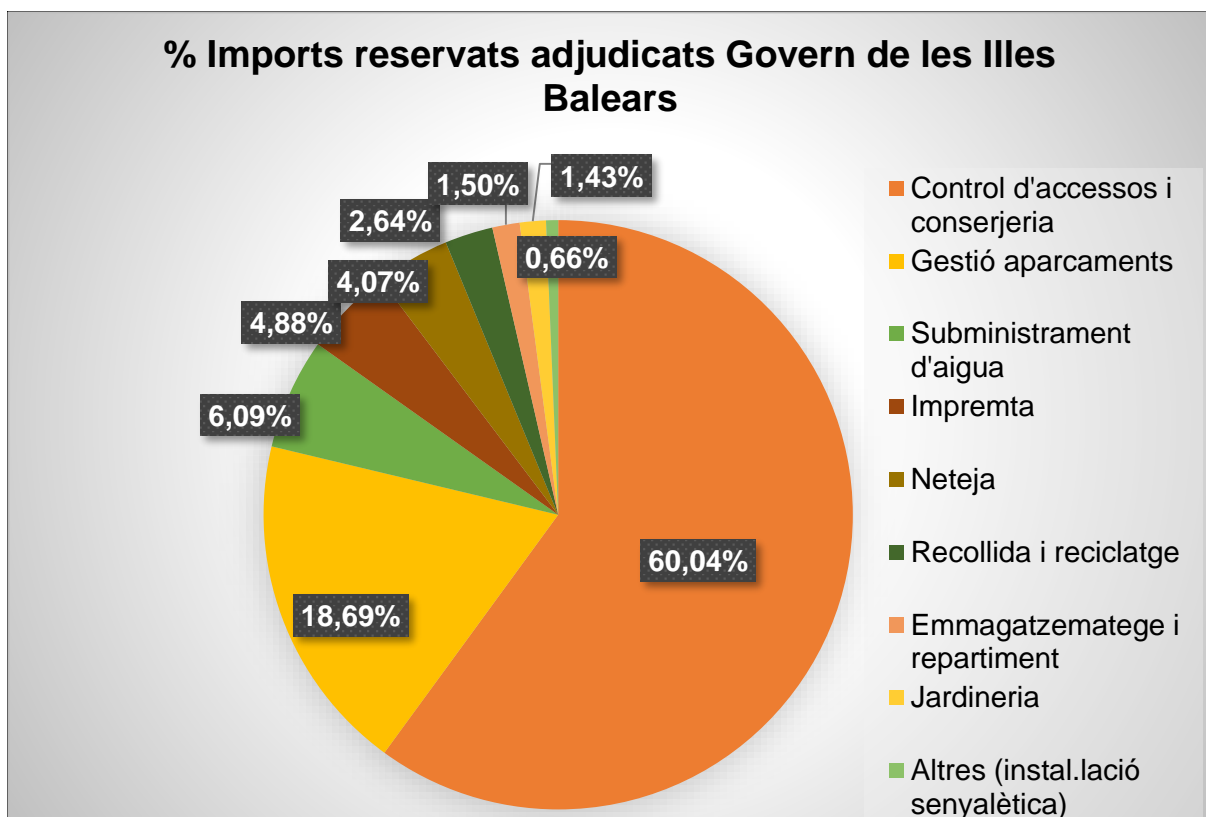
¹⁰ Dins altres s'inclouen institucions com el Parlament i la UIB.

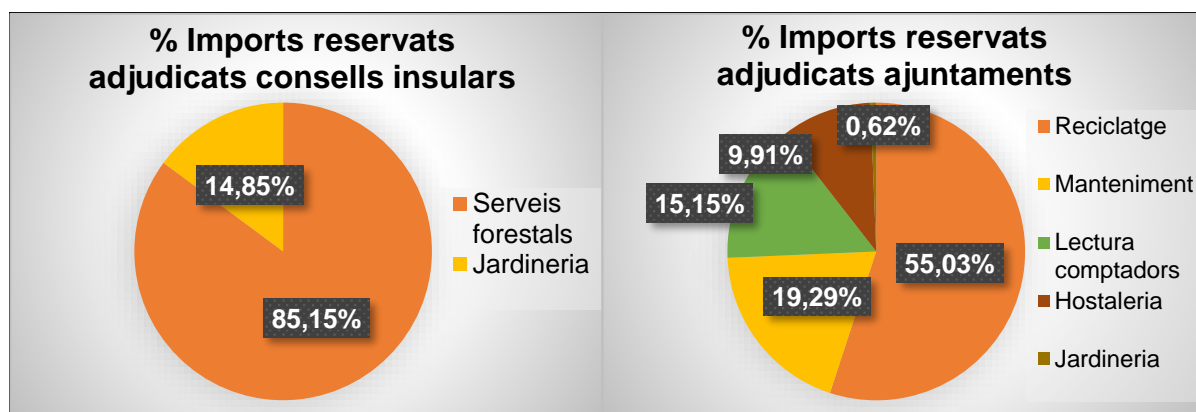
Contractes o lots reservats adjudicats per objecte contractual

L'anàlisi dels objectes contractuals adjudicats com a contractes o lots reservats permet identificar serveis o subministraments especialment adequats per a ser qualificats com a contractes reservats perquè garanteixen l'existència d'operadors econòmics que poden participar en la licitació reservada.

<i>Objectes contractuals</i>	<i>Contractes o lots</i>	<i>Import</i>	<i>%</i>
Serveis de recollida i reciclatge	3	806.920,70 €	25,30%
Serveis de consergeria i control d'accessos	5	719.117,45 €	22,55%
Serveis forestals	1	495.980,10 €	15,55%
Serveis de manteniment i reparació	1	271.696,43 €	8,52%
Serveis de gestió d'aparcaments	1	223.850,00 €	7,02%
Serveis de lectura de comptadors	1	213.444,00 €	6,69%
Serveis d'hostaleria, càtering i restauració	1	139.613,61 €	4,38%
Serveis de jardineria	5	112.372,71 €	3,52%
Subministrament d'aigua	3	72.943,87 €	2,29%
Serveis d'impresia	2	58.430,30 €	1,83%
Serveis de neteja	2	48.724,99 €	1,53%
Serveis d'emmagatzemament i repartiment	1	17.993,67 €	0,56%
No determinat (instal·lació senyalètica)	1	7.929,49 €	0,25%
TOTAL	27	3.189.017,32 €	100,00%

Per tipus d'institució (Govern, consells insulars i ajuntaments), especificam els objectes contractuals adjudicats com a contractes reservats en percentatge dels imports adjudicats.





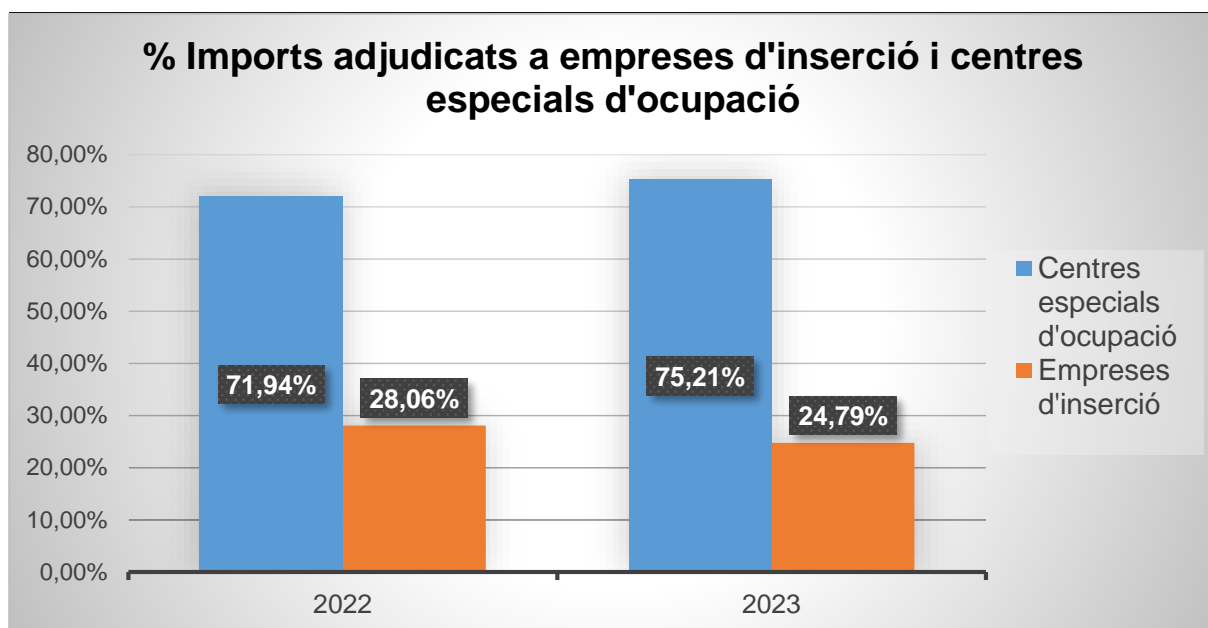
Contractes o lots reservats adjudicats per entitat adjudicatària

A continuació es mostra l'anàlisi dels contractes o lots reservats adjudicats per entitat adjudicatària¹⁰, la qual cosa permet identificar la participació diferenciada de centres especials d'ocupació i d'empreses d'inserció en les licitacions reservades per a programes d'ocupació protegida, atenent a les seves especificitats.

No podem valorar si tots els centres especials d'ocupació adjudicatàries són d'iniciativa social, com és preceptiu, perquè les dades del registre de centres especials d'ocupació que recull aquesta condició no són públiques. Els centres especials d'ocupació d'iniciativa empresarial no poden ser beneficiaris dels contractes qualificats com a reservats d'acord amb la disposició addicional quarta de la Llei 9/2027, de contractes del sector públic.

Entitat	Contractes o lots	Import	%
Deixalles Serveis Ambientals EI	1	775.267,67 €	24,31%
Fundació per a Persones amb Discapacitat Menorca	2	767.676,53 €	24,07%
Incorpora 2	2	519.032,65 €	16,28%
CEO Balcat d'iniciativa social	4	423.934,80 €	13,29%
Isla Centinela SL	2	224.787,75 €	7,05%
APROSCOM Fundació	1	139.613,61 €	4,38%
Tres Glops SL	3	72.943,87 €	2,29%
Fundació Es Garrover	1	61.746,30 €	1,94%
Amadip Esment Fundació	2	58.430,30 €	1,83%
Serveis Integrals de Finques Urbanes	1	37.381,24 €	1,17%
Gabinet Balear d'Integració Laboral	2	31.653,03 €	0,99%
Divertha Funcions Insular	1	24.782,06 €	0,78%
Andanza Emplea SL	1	17.993,67 €	0,56%
Projecte Home Balears Inserció	2	15.239,91 €	0,48%
Estel Nou-ASANIDESO	1	10.604,44 €	0,33%
Estel de Llevant	1	7.929,49 €	0,25%
TOTAL	27	3.189.017,32 €	100,00%

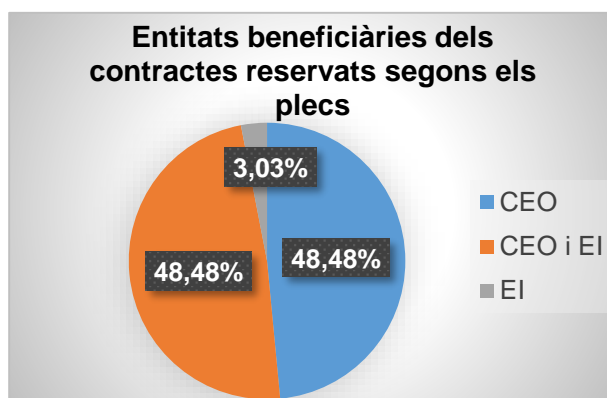
¹⁰ Les entitats citades poden haver estat adjudicatàries d'altres contractes no reservats.



En relació a l'adjudicació de contractes reservats diferenciada per a centres especials d'ocupació i empreses d'inserció s'ha de destacar:

- El 98% dels imports adjudicats a empreses d'inserció ho han estat per part d'ajuntaments i només el 2% pel Govern de les Illes Balears.
- Els consells de Mallorca i Menorca no han adjudicat cap contracte reservat a empreses d'inserció, ni en 2022 ni en 2023.

Una qüestió rellevant per valorar la participació diferenciada d'empreses d'inserció i de centres especials d'ocupació d'iniciativa social en els contractes reservats és identificar quines són les entitats beneficiàries que contempnen els plecs de clàusules administratives particulars¹¹.



S'ha de dir que hi ha condicionants en relació a la tipologia de les entitats beneficiàries dels contractes reservats que fan aconsellable limitar la participació als centres especials d'ocupació d'iniciativa social en determinats casos.

Així, dels 16 contractes o lots que tenen com a beneficiaris només a aquesta tipologia d'empreses, tenim els següents casos en que aquesta diferenciació està justificada pels motius següents:

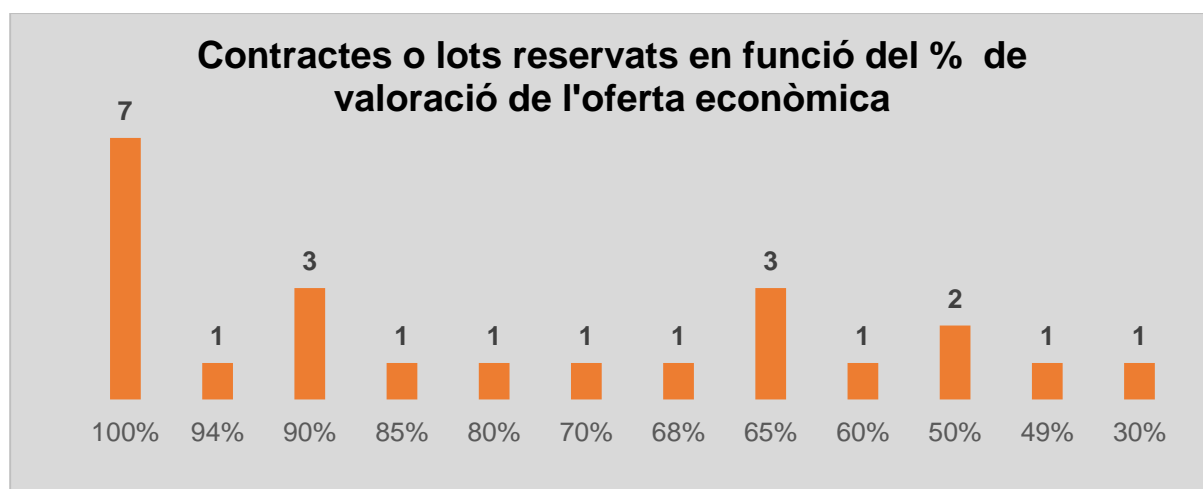
- Pròrrogues de contractes a centres especials d'ocupació: 1 contracte.
- Contractes amb obligació de subrogació de persones amb discapacitat: 2 contractes.
- Contractes de serveis on només existeixen com a empreses operadores centres especials d'ocupació (impresament i subministrament d'aigua): 4 contractes.

¹¹ Si fan referència explícita sense més especificacions a la disposició addicional 4^a de la llei 9/2017, de contractes del sector públic, es considera que contempnen com a entitats beneficiàries els centres especials d'ocupació d'iniciativa social i les empreses d'inserció indistintament.

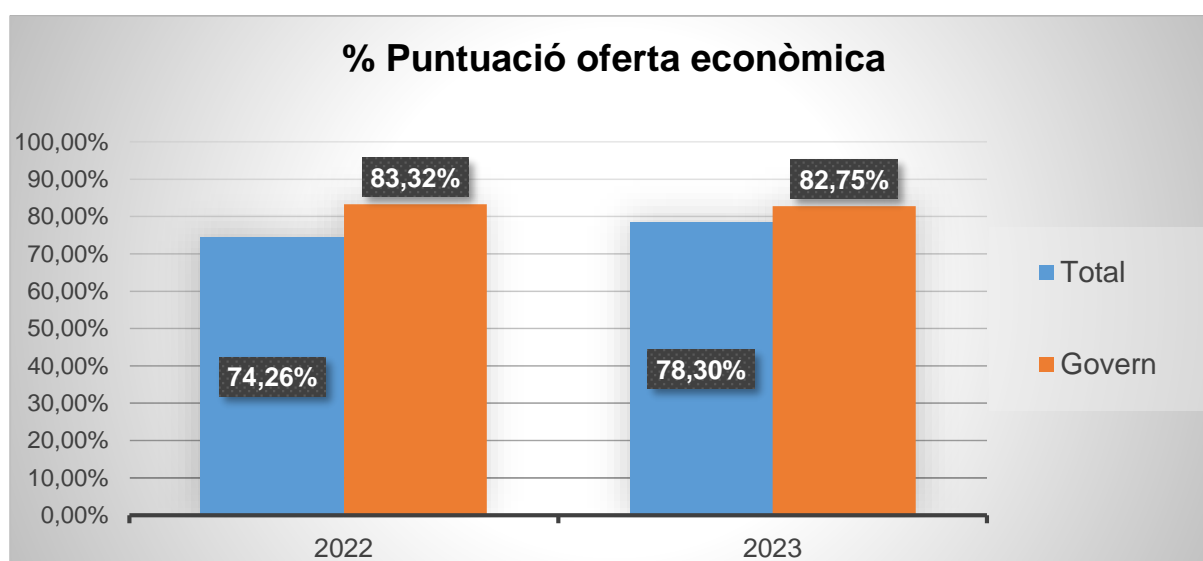
Percentatge de valoració de l'oferta econòmica

L'article 145 de la llei 9/2017, de contractes del sector públic, estableix que l'adjudicació dels contractes es realitzarà utilitzant una pluralitat de criteris sobre la base de la millor relació qualitat-preu, d'acord a criteris econòmics i qualitatius. Per això, l'anàlisi de la valoració de l'oferta econòmica proporciona informació sobre si es tenen en compte criteris qualitatius més enllà del preu per obtenir una millor relació qualitat-preu.

En l'anàlisi de la puntuació que determina l'adjudicació s'ha considerat com a oferta econòmica la baremació de millores que suposen ampliació d'hores de dedicació de personal o increment de serveis o subministraments perquè són criteris que afecten directament al pressupost de licitació. Per això al nostre entendre no s'haurien d'incloure com a opcions de millora puntuables.



Puntuació mitjana de l'oferta econòmica: **78,30%**¹²



¹² Dels 27 contractes o lots reservats adjudicats, s'han exclòs tres contractes menors, sense baremació de l'oferta, i una modificació d'un contracte.

En el cas del Govern, aquesta dada és del **82,75%**. S'ha de recordar que segons l'article 9.3 de l'Acord del Consell de Govern de 3 de gener de 2022, pel qual s'estableixen directrius per a la inclusió de clàusules de caràcter social, laboral i mediambiental en la contractació, en cas d'incorporar criteris d'adjudicació de caràcter social i/o mediambiental, s'ha d'assignar a cada tipus una ponderació d'entre el 5% i el 15% del total del barem.

A més dels aspectes de qualitat social i mediambiental, també es poden valorar aspectes de qualitat propis del subministrament, obra o servei objecte del contracte.

ESTUDI DE CASOS

Contractes reservats adjudicats a un preu molt inferior al pressupost base de licitació

- Conselleria de Cultura, Participació i Esports/Fundació Teatre Principal d'Inca
Contracte reservat de serveis per la neteja del Teatre Principal d'Inca: adjudicat a Isla Centinela pel 73,27% del pressupost base de licitació.
- Conselleria de Presidència, Funció Pública i Igualtat
Servei de neteja especialitzada del recinte i instal·lacions de Marivent: adjudicat a Serveis Integrals de Finques Urbanes pel 73,59% del pressupost base de licitació.
- Conselleria de Treball, Comerç i Indústria/Servei d'Ocupació de les Illes Balears
Servei de mudances d'oficines i locals adscrits al SOIB: adjudicat a Andanza Emplea pel 63,55% del pressupost base de licitació.
- Institut Mallorquí d'Afers Socials
Servei de conservació i manteniment dels jardins i les plantes de la seu del Institut Mallorquí d'Afers Socials: adjudicat a Divertha Funcions Insular pel 69,98% del pressupost base de licitació.

Entenem que l'adjudicació dels contractes per un import molt inferior al pressupost base de licitació és una mala pràctica a evitar, incompatible amb la millor relació qualitat-preu com a criteri d'adjudicació.

Per evitar-ho s'ha de millorar la definició de baixa temerària, garantint que l'import d'adjudicació permeti complir amb les obligacions aplicables en matèria ambiental, social o laboral.

S'ha de tenir en compte que els pressupostos base de licitació s'han d'adequar als preus de mercat, incloent els costos directes i indirectes, en particular els costos salarials d'acord amb els convenis laborals de referència.

CONCLUSIONS I PROPOSTES

Conclusions:

- Es detecta una reducció dels imports adjudicats com a contractes reservats, de més del 15% en relació a 2022, sobretot atribuïble a la disminució dels imports adjudicats per part del Govern. Moltes de les seves conselleries compleixen amb els objectius de reserva de contractes, però no passa el mateix amb el seu sector públic instrumental.
- Celebrem que per primera vegada el Govern realitzi un informe sobre l'aplicació de l'Acord del Consell de Govern de 3 de gener de 2022 referit a les obligacions relatives als contractes reservats i realitzi recomanacions per a la seva millora.
- Es manté la concentració d'imports reservats adjudicats en pocs objectes contractuals: només tres serveis, de recollida i reciclatge, de consergeria i control d'accessos i serveis forestals, suposen en 2023 prop de les dues terceres parts dels imports.
- Quant a les entitats adjudicatàries, les empreses d'inserció pràcticament només tenen adjudicacions de contractes reservats per part d'ajuntaments, sense cap adjudicació per part dels consells i amb un pes residual en les adjudicacions del Govern.
- Així mateix, seguim sense saber si tots els centres especials d'ocupació beneficiaris de l'adjudicació de contractes reservats són d'iniciativa social com és preceptiu, perquè el registre oficial no és públic.
- Es mantenen les barreres per a la generalització de l'adjudicació dels contractes sobre la base de la millor relació qualitat-preu, i detectam amb preocupació l'adjudicació de diversos contractes reservats per un import molt inferior al pressupost base de licitació.

Propostes:

- Incorporar als contractes reservats les recomanacions de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa:
 - No oblidar la menció al fet que el contracte és reservat a l'anunci de licitació.
 - Justificar la vinculació entre la reserva del contracte i el seu objecte.
 - Incloure un itinerari d'inserció sociolaboral a l'objecte del contracte.
 - Realitzar consultes al mercat en la fase de preparació del contracte amb l'objectiu de determinar la viabilitat de la contractació reservada.
 - Fer planificació de la contractació reservada, programant-la anticipadament.
 - Considerar la inscripció al registre oficial corresponent (d'empreses d'inserció o de centres especials d'ocupació d'iniciativa social) com a requisit d'aptitud.
 - Incloure com a condició especial d'execució l'obligació d'adscriure i mantenir contractat a un nombre determinat de persones vulnerables.
- Generalitzar la reserva diferenciada de contractes o lots per a empreses d'inserció i per a centres especials d'ocupació d'iniciativa social atenent a les seves peculiaritats, evitant per exemple que hagin de competir amb diferents condicions salarials derivades dels convenis legalment aplicables en cada cas.
- Fer públics els registres oficials d'empreses d'inserció i de centres especials d'ocupació, d'iniciativa social i d'iniciativa empresarial.
- Millorar el disseny dels pressuposts base de licitació per incloure tots els costos directes i indirectes d'acord amb el seu preu de mercat, incloent els costos salarials segons el conveni de referència; així com dels criteris d'adjudicació per afavorir una millor relació qualitat-preu. Evitar baixes temeràries amb adjudicacions per imports molt inferiors al pressupost base de licitació.
- Millorar la formació del personal que intervé en processos de contractació i el seguiment de la contractació pública social a través d'òrgans participatius.