

PRESENTACIÓN

Por tercer año consecutivo, la Xarxa d'Economia Alternativa i Solidària (REAS Balears) presenta un informe de seguimiento de la contratación pública social en Illes Balears, en concreto sobre contratos reservados para empresas de inserción y centros especiales de empleo de iniciativa social.

El [primer informe](#), publicado en julio de 2022, analizaba los contratos reservados del Govern de les Illes Balears en el período del 24/07/2017 al 31/03/2022.

El [segundo informe](#), publicado en marzo de 2023, analizaba los contratos reservados de todas las instituciones de Illes Balears (Govern, consejos insulares y ayuntamientos) en 2022.

En este tercer informe se da continuidad al seguimiento de la contratación pública reservada de todas las instituciones de Illes Balears, analizando los datos de 2023.

REAS Balears realiza el seguimiento de la contratación pública social y presenta propuestas de mejora para favorecer la actividad de las empresas de inserción a las que representa.

Los contratos reservados para empresas de inserción y centros especiales de empleo de iniciativa social están regulados en la ley 9/2017, de contratos del sector público. Su disposición adicional cuarta establece que las comunidades autónomas y entidades locales fijarán porcentajes mínimos de reserva de contratos con la finalidad de promover el acceso al empleo de las personas con discapacidad y en situación o riesgo de exclusión social.

Esta obligación legal se concreta en diferentes normas y acuerdos del Govern de les Illes Balears y de los consejos insulares de Mallorca, Menorca y Eivissa.

Como en los informes anteriores, además de los resultados más relevantes de los contratos reservados analizados, se incluyen propuestas de mejora en las que es necesario insistir para aprovechar el marco normativo favorable y avanzar en la contratación pública social en favor de la actividad que desarrollan las empresas de inserción.

METODOLOGÍA

La relación de contratos de 2023 del Govern de les Illes Balears, incluyendo los contratos reservados, se ha obtenido de su portal de transparencia¹. En este portal se actualiza periódicamente la información sobre toda su actividad contractual.

En el caso de otras instituciones, como los consejos insulares y los ayuntamientos, se dispone de información sobre contratos reservados a través de la suscripción a servicios de alerta sobre contratación pública, por lo que es posible que la información no sea del todo completa y se haya podido pasar por alto algún contrato reservado.

Una vez identificados los contratos reservados, la información detallada sobre los mismos y sus pliegos se consulta a través de la [Plataforma de Contratación del Sector Público](#).

En el caso del Govern de les Illes Balears se dispone de información completa del conjunto de los contratos y también de los contratos reservados, por lo que se puede comparar la contratación pública reservada con el conjunto de la actividad contractual. Por ello se analizan los siguientes aspectos:

- Contratos o lotes reservados en relación a la totalidad de los contratos
- Importes adjudicados en contratos o lotes reservados en relación al total de importes adjudicados
- Contratos o lotes reservados por año de adjudicación: número e importes
- Contratos o lotes reservados adjudicados y sus importes por órgano de contratación

Para el conjunto de instituciones de Illes Balears se analizan los siguientes aspectos de los contratos reservados sin hacer la comparativa con el conjunto de la actividad contractual:

- Contratos o lotes reservados adjudicados y sus importes por institución
- Contratos o lotes reservados adjudicados y sus importes por objeto contractual
- Contratos o lotes reservados adjudicados y sus importes por entidad adjudicataria
- Porcentaje de valoración de la oferta económica en los contratos o lotes reservados adjudicados

En relación a la oferta económica y a su valoración, se muestran casos de contratos reservados adjudicados a un precio muy inferior al presupuesto base de licitación, lo que a nuestro entender es una mala práctica a evitar.

Finalmente, en función de los resultados obtenidos, en el apartado final se presentan las conclusiones y se insiste en las propuestas de mejora que son necesarias para impulsar los contratos reservados en favor de la actividad de promoción del empleo de personas en situación o riesgo de exclusión social que llevan a cabo las empresas de inserción.

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

RESULTADOS

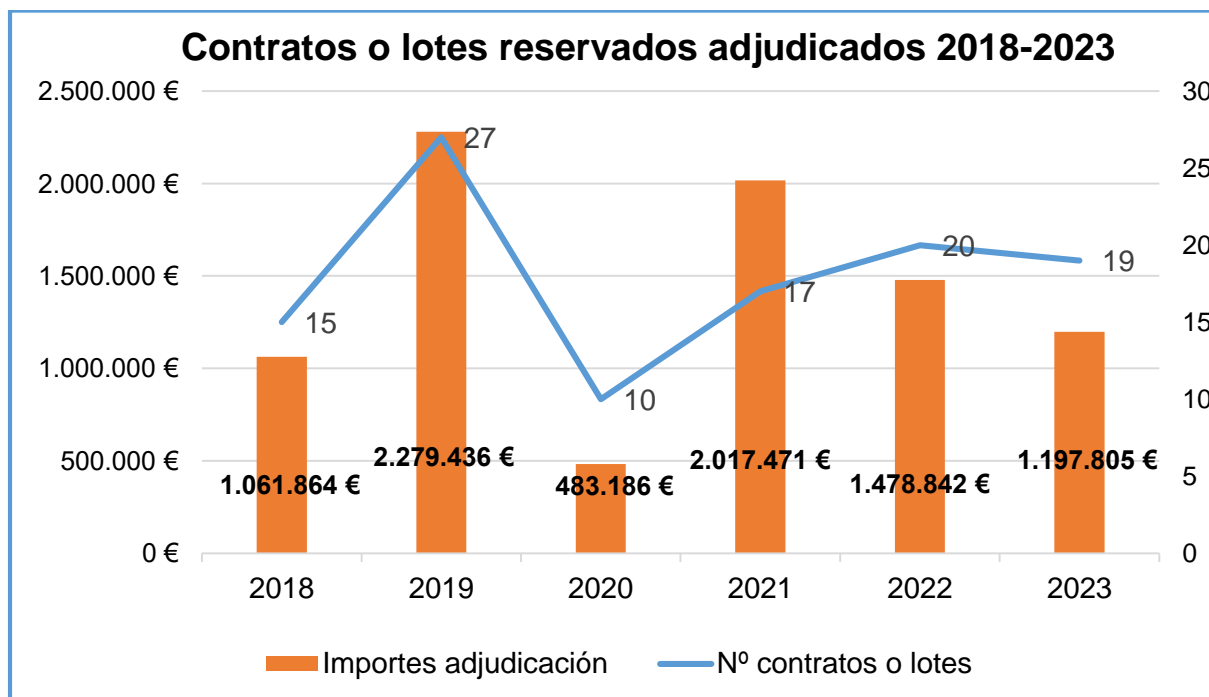
CONTRATOS 2023 DEL GOVERN DE LES ILLES BALEARS

Número de contratos e importes adjudicados

	Total	Reservados	% Reservados/ total
Contratos o lotes²	2.942	21	0,71%
Contratos o lotes adjudicados³	2.754	19	0,69%
Importes adjudicados	581.538.377,64 €	1.197.805,08 €	0,21%

Importes adjudicados en contratos o lotes reservados en relación a la totalidad de importes adjudicados: **0,21%**

Este porcentaje supone una disminución en relación al 0,25% de 2022⁴. En cuanto a los importes adjudicados como contratos reservados, se observa un preocupante decrecimiento desde 2019 (sin tener en cuenta el 2020 atípico de pandemia):



² Incluye todos los contratos o lotes que aparecen en la relación de la actividad contractual con el 2023 como fecha del último anuncio en la plataforma de contratos, exceptuando las adjudicaciones de años anteriores. La relación completa, que incluye 5 contratos o lotes prorrogados y una modificación, se muestra en el anexo.

³ No incluye los contratos desiertos o anulados ni los desistimientos.

⁴ [Seguimiento de la contratación pública social. Nº 2 – marzo de 2023.](#)

Un [Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de enero de 2022](#) sobre inclusión de cláusulas sociales en la contratación de la administración autonómica establece un 10% como porcentaje mínimo de reserva para determinados contratos o lotes de los mismos, adoptando como referencia con carácter enunciativo los contratos de servicios y suministros con los códigos CPV (vocabulario común de contratación pública) recogidos en un anexo.

Pero la falta de información sobre los códigos CPV en la relación de contratos que publica el Govern en su portal de transparencia⁵ nos dificulta el seguimiento del objetivo mínimo del 10% de reserva para determinados contratos.

En 2024, por primera vez, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa ha publicado un informe de seguimiento del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de enero de 2022, referido en concreto a las obligaciones relativas a los contratos reservados a centros especiales de empleo de iniciativa social y a empresas de inserción, con datos de 2022 (ver recuadro).

Informe sobre la aplicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de enero de 2022 referido a las obligaciones relativas a los contratos reservados (resumen)

Metodología:

- Desde la Junta Consultiva de Contratación Administrativa se solicitó a las unidades de contratación información sobre contratación reservada referida al año 2022.
- Contestaron a la petición de información 9 de las 11 consejerías existentes y 15 entes del sector público instrumental de los 45 existentes.

Resultados:

- Importe mínimo de reserva: 703.312 € (con 8 organismos que han declarado tener un importe mínimo de 0 €).
- Importe total de contratos reservados adjudicados: 1.524.547 €.
- El 81% de las consejerías y el 24% de los entes del sector público instrumental han acreditado el cumplimiento del porcentaje mínimo de reserva.

Recomendaciones:

- No olvidar la mención al hecho que el contrato es reservado en el anuncio de licitación.
- Justificar la vinculación entre la reserva del contrato y su objeto.
- Incluir un itinerario de inserción sociolaboral en el objeto del contrato.
- Realizar consultas al mercado en la fase de preparación del contrato con el objetivo de determinar la viabilidad de la contratación reservada.
- Hacer planificación de la contratación reservada, programándola anticipadamente.
- Considerar la inscripción en el registro oficial correspondiente (de empresas de inserción o de centros especiales de empleo de iniciativa social) como requisito de aptitud.
- Incluir como condición especial de ejecución la obligación de adscribir y mantener contratado a un número determinado de personas vulnerables.

⁵ Para facilitar el seguimiento del cumplimiento de los objetivos de reserva de contratos, la información sobre la actividad contractual del portal de transparencia debería incluir los códigos CPV de los contratos.

En el siguiente cuadro se incluyen los diferentes servicios y suministros susceptibles de reserva según el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de enero de 2022, y el número de contratos o lotes reservados adjudicados en 2023 para cada uno de los grupos de códigos CPV:

Servicios y suministros susceptibles de reserva	Nº de contratos o lotes reservados adjudicados 2023
Servicios de jardinería	2
Servicios de limpieza	2
Servicios de recogida y reciclaje	2
Servicios forestales	0
Servicios de lavandería	0
Servicios de hostelería y catering (incluye suministros de bebidas)	3
Servicios de imprenta	2
Servicios de almacenamiento y reparto	1
Servicios de trabajos administrativos (incluye conserjería)	5
Servicios de gestión y trabajos auxiliares	0
Servicios de correo y publicidad	0
Servicios de mantenimiento y reparación	0
Producción y venta de plantas, compost y arbusto	0
Producción y venta de herramientas de cocina de madera	0
Producción y venta de mobiliario de carpintería	0
Venta y distribución (papelaría, mobiliario, electrodomésticos y limpieza)	0
Artículos para eventos	0
Regalos y obsequios de empresa	0
TOTAL	17

En relación a los servicios susceptibles de reserva se ha de indicar que en 2023 se ha adjudicado un contrato reservado de servicios de gestión de aparcamientos, no recogido en el anexo, y un contrato menor de instalación de señalización en espacios naturales, sin código CPV definido.

Contratos o lotes reservados adjudicados por órgano de contratación

En el caso del Govern de les Illes Balears, el análisis de los contratos o lotes reservados adjudicados por órgano de contratación permite mostrar el nivel muy desigual de implantación de los contratos reservados en las diferentes consejerías y entes del sector público instrumental.

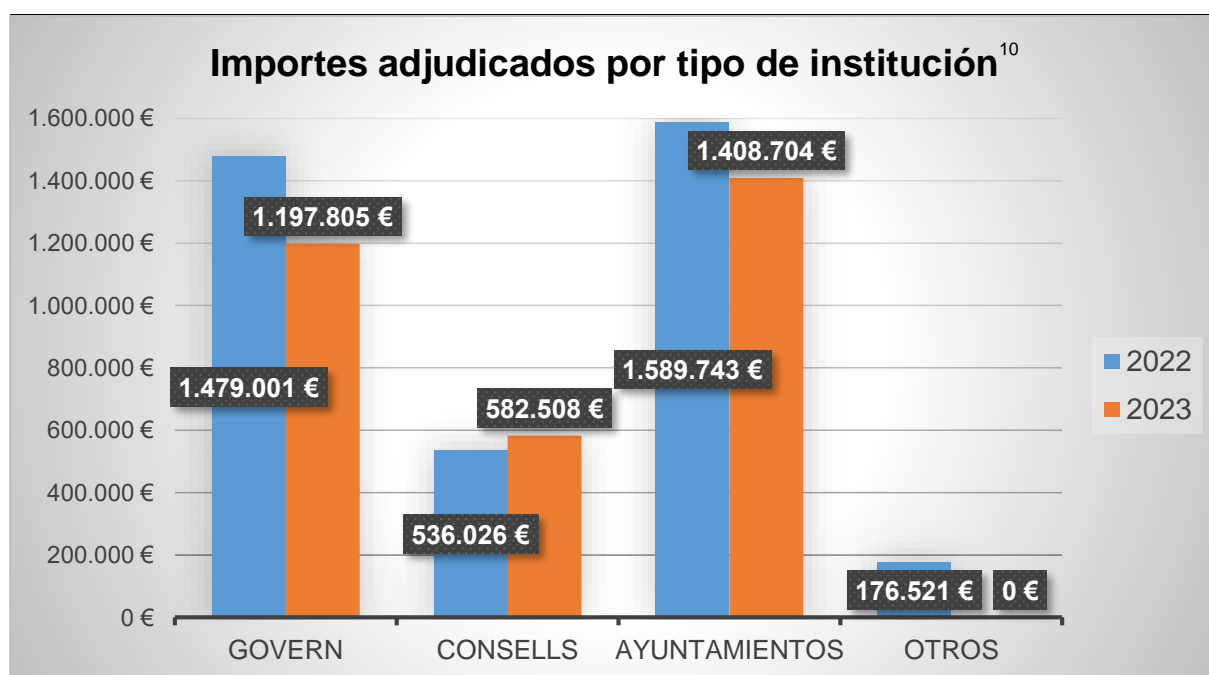
Órgano de contratación	Contratos	Lotes	Importes	%
Consejería de Familias y Asuntos Sociales/Asuntos Sociales y Deportes	5	5	406.182,31 €	33,91%
Consejería de Medio Ambiente y Territorio	2	2	231.779,49 €	19,35%
Radiotelevisión de les Illes Balears	1	3	200.084,80 €	16,70%
Fundación para el Deporte Balear	1	1	163.319,37 €	13,63%
Fundación Banco de Sangre y Tejidos	1	1	44.938,80 €	3,75%
Consejería de Educación y Formación Profesional	1	1	43.772,30 €	3,65%
Consejería de Presidencia, Función Pública e Igualdad	1	1	37.381,24 €	3,12%
Consejería de Empresa, Empleo y Energía/Modelo Económico, Turismo y Trabajo	2	2	34.451,51 €	2,88%
Servei d'Ocupació de les Illes Balears	1	1	17.993,67 €	1,50%
Consejería de Cultura, Participación y Deportes	1	1	11.343,75 €	0,95%
Agencia de Estrategia Turística	1	1	6.557,84 €	0,55%
TOTAL	17	19	1.197.805,08 €	100,00%

CONTRATOS 2023 DEL GOVERN, CONSEJOS INSULARES Y AYUNTAMIENTOS

Número de contratos e importes adjudicados por institución⁶

Instituciones		Contratos o lotes	Adjudicados	Importes	% Importes
Govern		21	19	1.197.805,08 €	37,56%
Consejos insulares	Mallorca	4	2 ⁷	86.528,36 €	18,27%
	Menorca	1	1	495.980,10 €	
	<i>Subtotal</i>	5	3	582.508,46 €	
Ayuntamientos	Calviá	2	1 ⁸	8.682,07 €	44,17%
	Campos	1	0 ⁹	0,00 €	
	Ciudadella	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, los 3.189.017 € adjudicados como contratos reservados en 2023 suponen una reducción del 15,66% en relación a los 3.781.291 € adjudicados en 2022.



⁶ La relación de 33 contratos o lotes se incluye como anexo.

⁷ Dos contratos de concesión de servicios desiertos por no haberse presentado ninguna oferta.

⁸ Un contrato desierto por no haberse presentado ninguna oferta.

⁹ Un contrato desierto por no haberse presentado ninguna oferta.

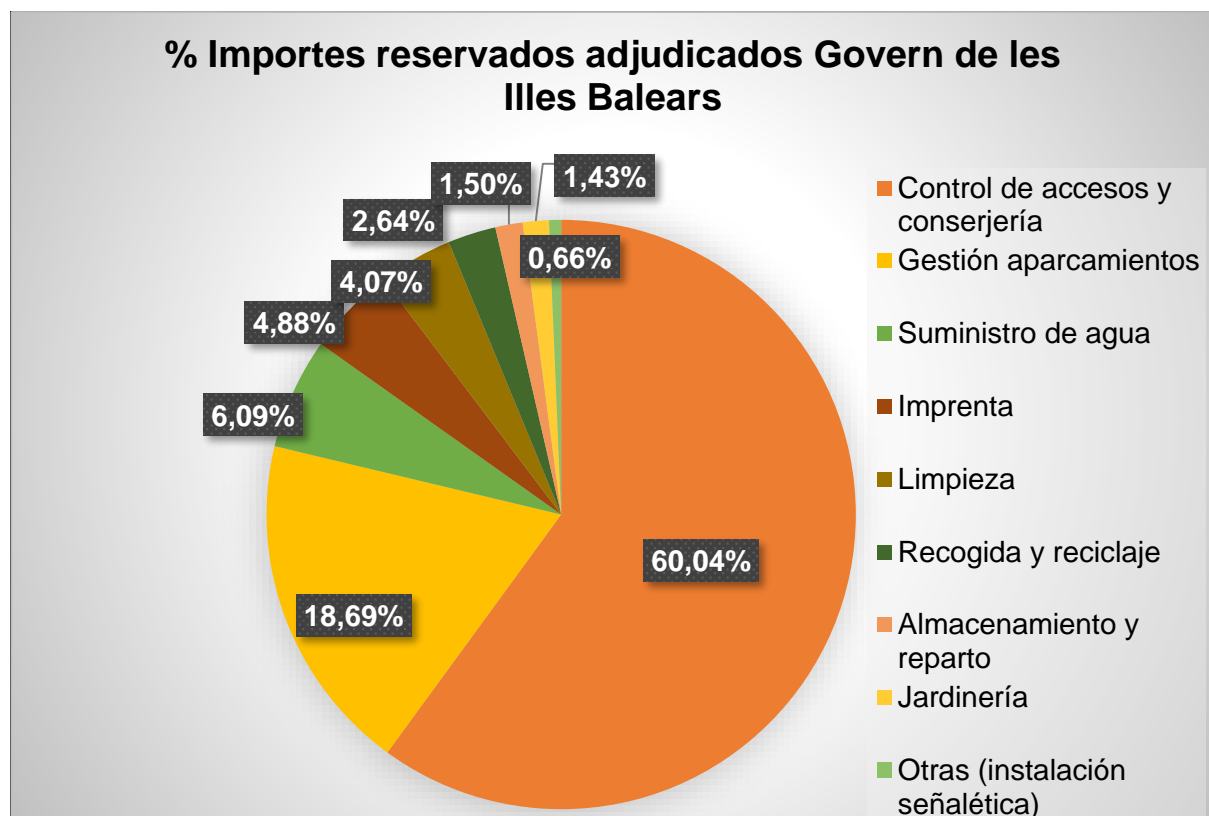
¹⁰ Dentro de otros se incluyen instituciones como el Parlamento y la UIB.

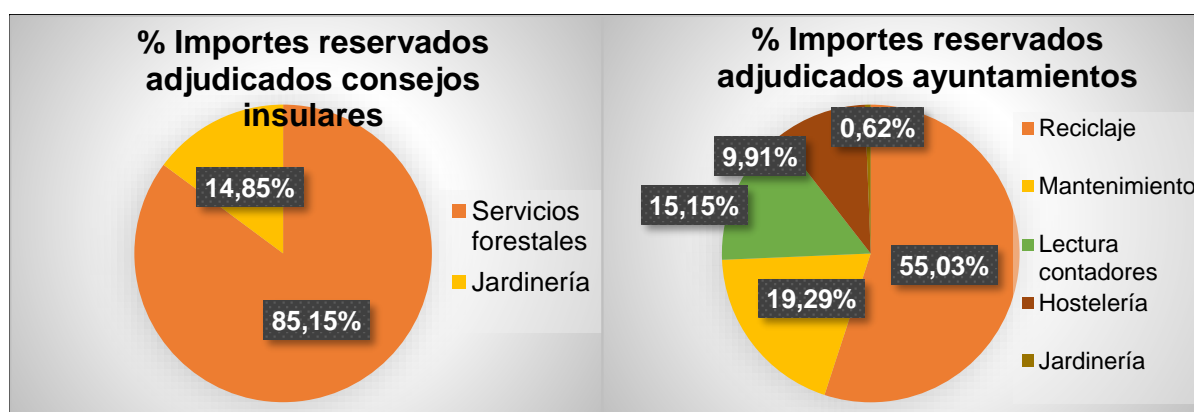
Contratos o lotes reservados adjudicados por objeto contractual

El análisis de los objetos contractuales adjudicados como contratos o lotes reservados permite identificar servicios o suministros especialmente adecuados para ser calificados como contratos reservados porque garantizan la existencia de operadores económicos que pueden participar en la licitación reservada.

<i>Objetos contractuales</i>	<i>Contratos o lotes</i>	<i>Importe</i>	<i>%</i>
Servicios de recogida y reciclaje	3	806.920,70 €	25,30%
Servicios de conserjería y control de accesos	5	719.117,45 €	22,55%
Servicios forestales	1	495.980,10 €	15,55%
Servicios de mantenimiento y reparación	1	271.696,43 €	8,52%
Servicios de gestión de aparcamientos	1	223.850,00 €	7,02%
Servicios de lectura de contadores	1	213.444,00 €	6,69%
Servicios de hostelería, catering y restauración	1	139.613,61 €	4,38%
Servicios de jardinería	5	112.372,71 €	3,52%
Suministro de agua	3	72.943,87 €	2,29%
Servicios de imprenta	2	58.430,30 €	1,83%
Servicios de limpieza	2	48.724,99 €	1,53%
Servicios de almacenamiento y reparto	1	17.993,67 €	0,56%
No determinado (instalación señalética)	1	7.929,49 €	0,25%
TOTAL	27	3.189.017,32 €	100,00%

Por tipo de institución (Govern, consejos insulares y ayuntamientos), especificamos los objetos contractuales adjudicados como contratos reservados en porcentaje de los importes adjudicados.





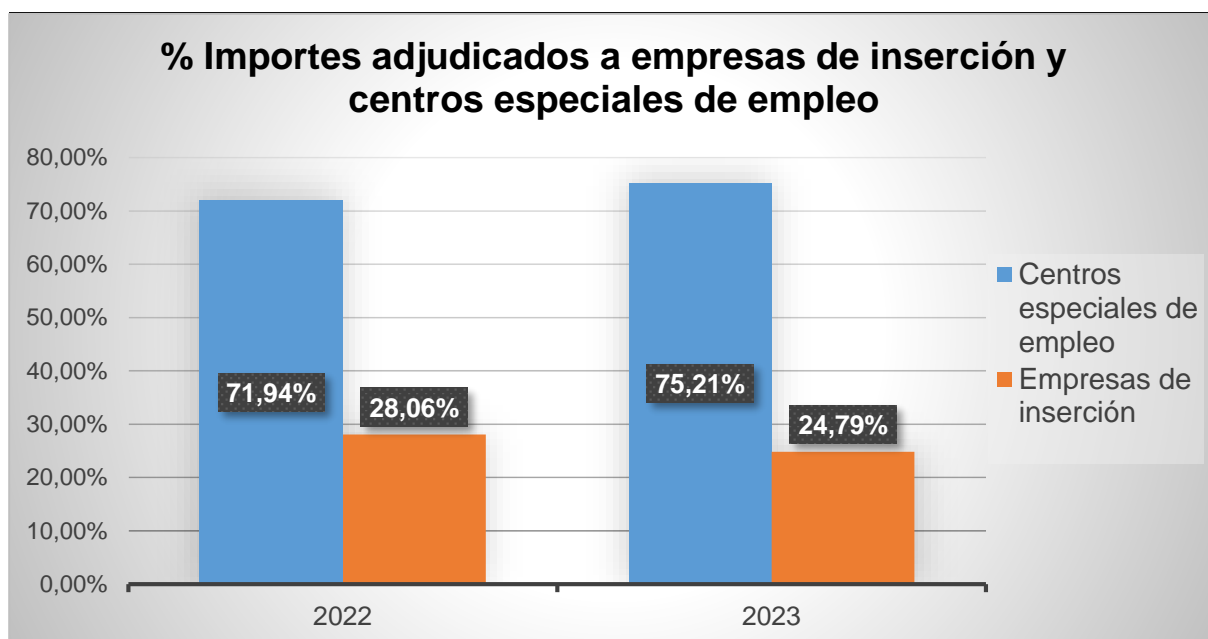
Contratos o lotes reservados adjudicados por entidad adjudicataria

A continuación se muestra el análisis de los contratos o lotes reservados adjudicados por entidad adjudicataria¹⁰, lo que permite identificar la participación diferenciada de centros especiales de empleo y de empresas de inserción en las licitaciones reservadas para programas de empleo protegido, atendiendo a sus especificidades.

No podemos valorar si todos los centros especiales de empleo adjudicatarios son de iniciativa social, como es preceptivo, porque los datos del registro de centros especiales de empleo que recoge esta condición no son públicos. Los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial no pueden ser beneficiarios de los contratos cualificados como reservados de acuerdo con la disposición adicional cuarta de la ley 9/2017, de contratos del sector público.

Entidad	Contratos o lotes	Importe	%
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%

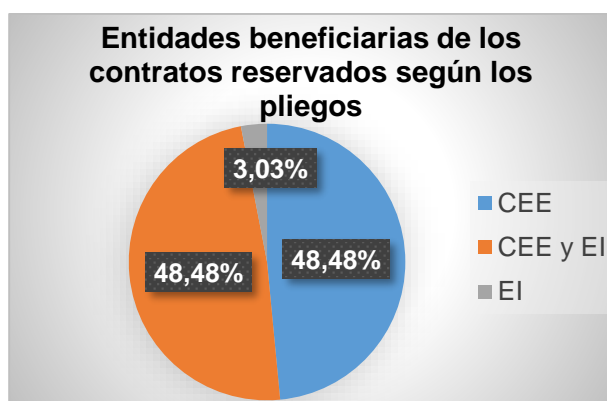
¹⁰ Las entidades citadas pueden haber sido adjudicatarias de otros contratos no reservados.



En relación a la adjudicación de contratos reservados diferenciada para centros especiales de empleo y empresas de inserción se ha de destacar:

- El 98% de los importes adjudicados a empresas de inserción lo han sido por parte de ayuntamientos y sólo el 2% por el Govern de les Illes Balears.
- Los consejos insulares de Mallorca y Menorca no han adjudicado ningún contrato reservado a empresas de inserción, ni en 2022 ni en 2023.

Una cuestión relevante para valorar la participación diferenciada de empresas de inserción y de centros especiales de empleo de iniciativa social en los contratos reservados es identificar cuáles son las entidades beneficiarias que contemplan los pliegos de cláusulas administrativas particulares¹¹.



Se ha de decir que hay condicionantes en relación a la tipología de las entidades beneficiarias de los contratos reservados que hacen aconsejable limitar la participación a los centros especiales de empleo de iniciativa social en determinados casos.

Así, de los 16 contratos o lotes que tienen como beneficiarios sólo a esta tipología de empresas, tenemos los siguientes casos en que esta diferenciación está justificada por los motivos siguientes:

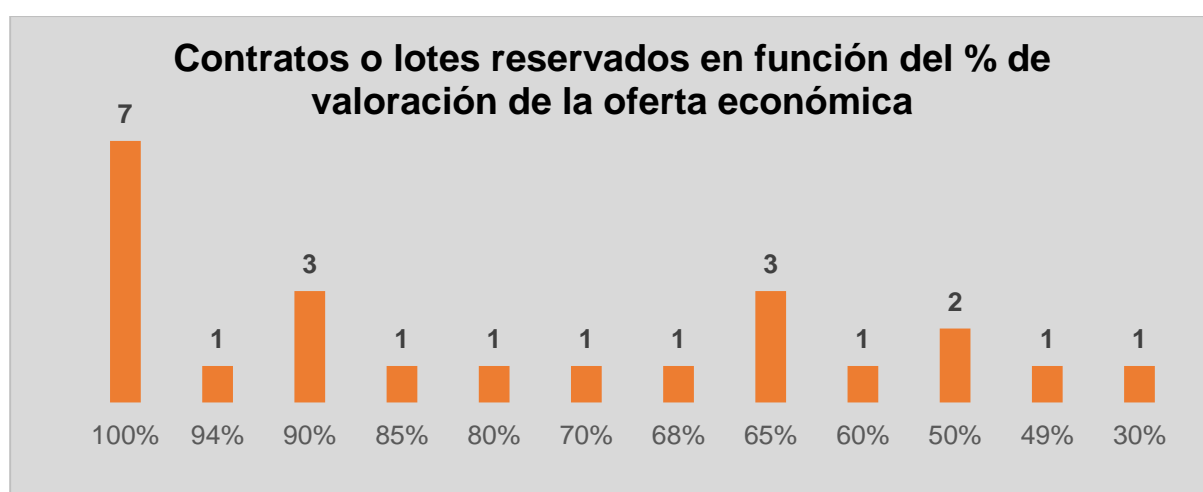
- Prórrogas de contratos a centros especiales de empleo: 1 contrato.
- Contratos con obligación de subrogación de personas con discapacidad: 2 contratos.
- Contratos de servicios donde sólo existen como empresas operadoras centros especiales de empleo (impresión y suministro de agua): 4 contratos.

¹¹ Si hacen referencia explícita sin más especificaciones a la disposición adicional 4ª de la ley 9/2017, de contratos del sector público, se considera que contemplan como entidades beneficiarias a los centros especiales de empleo de iniciativa social y a las empresas de inserción indistintamente.

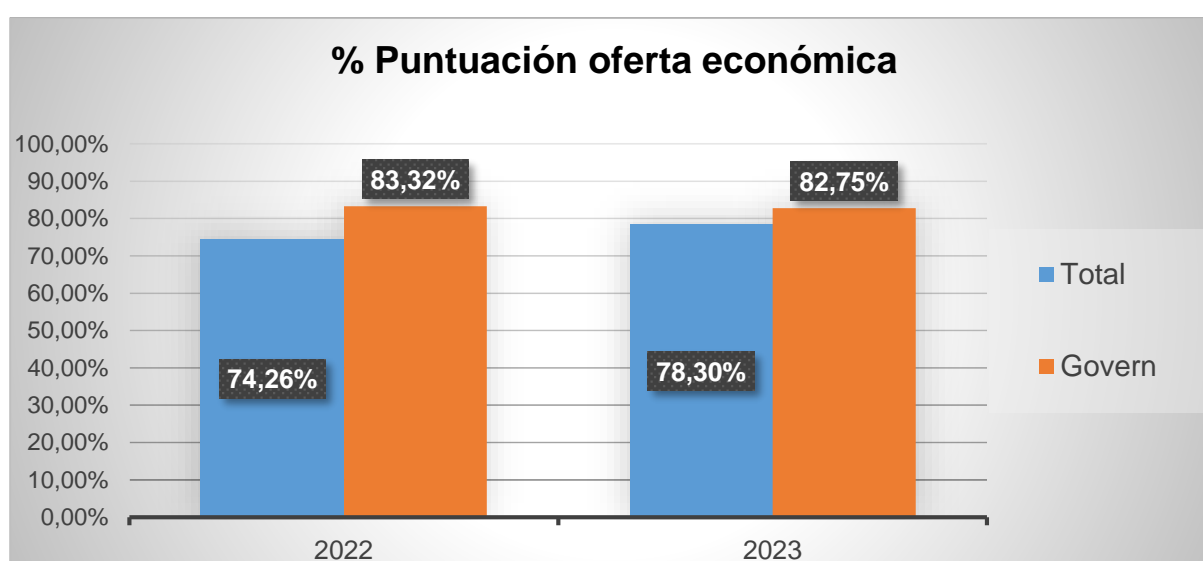
Porcentaje de valoración de la oferta económica

El artículo 145 de la ley 9/2017, de contratos del sector público, establece que la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios sobre la base de la mejor relación calidad-precio, de acuerdo a criterios económicos y cualitativos. Para ello, el análisis de la valoración de la oferta económica proporciona información sobre si se tienen en cuenta criterios cualitativos más allá del precio para obtener una mejor relación calidad-precio.

En el análisis de la puntuación que determina la adjudicación se ha considerado como oferta económica la baremación de mejoras que suponen ampliación de horas de dedicación de personal o incremento de servicios o suministros porque son criterios que afectan directamente al presupuesto de licitación. Por ello a nuestro entender no se deberían de incluir como opciones de mejora puntuables.



Puntuación media de la oferta económica: **78,30%**¹²



¹² De los 27 contratos o lotes reservados adjudicados, se han excluido tres contratos menores, sin baremación de la oferta, y una modificación de un contrato.

En el caso del Govern, este dato es del **82,75%**. Se ha de recordar que según el artículo 9.3 del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de enero de 2022, por el que se establecen directrices para la inclusión de cláusulas de carácter social, laboral y medioambiental en la contratación, en caso de incorporar criterios de adjudicación de carácter social y/o medioambiental, se ha de asignar a cada tipo una ponderación de entre el 5% y el 15% del total del baremo.

Además de los aspectos de calidad social y medioambiental, también se pueden valorar aspectos de calidad propios del subministro, obra o servicio objeto del contrato.

ESTUDIO DE CASOS

Contratos reservados adjudicados a un precio muy inferior al presupuesto base de licitación

- Consejería de Cultura, Participación y Deportes/Fundación Teatro Principal de Inca
Contrato reservado de servicios para la limpieza del Teatro Principal de Inca: adjudicado a Isla Centinela por el 73,27% del presupuesto base de licitación.
- Consejería de Presidencia, Función Pública e Igualdad
Servicio de limpieza especializada del recinto e instalaciones de Marivent: adjudicado a Serveis Integrals de Finques Urbanes por el 73,59% del presupuesto base de licitación.
- Consejería de Trabajo, Comercio e Industria/Servei d'Ocupació de les Illes Balears
Servicio de mudanzas de oficinas y locales adscritos al SOIB: adjudicado a Andanza Emplea por el 63,55% del presupuesto base de licitación.
- Institut Mallorquí d'Afers Socials
Servicio de conservación y mantenimiento de los jardines y las plantas de la sede del Institut Mallorquí d'Afers Socials: adjudicado a Divertha Funcions Insular por el 69,98% del presupuesto base de licitación.

Entendemos que la adjudicación de los contratos por un importe muy inferior al presupuesto base de licitación es una mala práctica a evitar, incompatible con la mejor relación calidad-precio como criterio de adjudicación.

Para evitarlo se ha de mejorar la definición de baja temeraria, garantizando que el importe de adjudicación permita cumplir con las obligaciones aplicables en materia ambiental, social o laboral.

Hay que tener en cuenta que los presupuestos base de licitación se han de adecuar a los precios de mercado, incluyendo los costos directos e indirectos, en particular los costes salariales de acuerdo con los convenios laborales de referencia.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Conclusiones:

- Se detecta una reducción de los importes adjudicados como contratos reservados, de más del 15% en relación a 2022, sobretodo atribuible a la disminución de los importes adjudicados por parte del Govern. Muchas de sus consejerías cumplen con los objetivos de reserva de contratos, pero no pasa lo mismo con su sector público instrumental.
- Celebramos que per primera vez el Govern realice un informe sobre la aplicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de enero de 2022 referido a las obligaciones relativas a los contratos reservados y realice recomendaciones para su mejora.
- Se mantiene la concentración de importes reservados adjudicados en pocos objetos contractuales: sólo tres servicios, de recogida y reciclaje, de conserjería y control de accesos y servicios forestales, suponen en 2023 cerca de las dos terceras partes de los importes.
- En cuanto a las entidades adjudicatarias, las empresas de inserción prácticamente sólo tienen adjudicaciones de contratos reservados por parte de ayuntamientos, sin ninguna adjudicación por parte de los consejos insulares y con un peso residual en las adjudicaciones del Govern.
- Así mismo, seguimos sin saber si todos los centros especiales de empleo beneficiarios de la adjudicación de contratos reservados son de iniciativa social como es preceptivo, porque el registre oficial no es público.
- Se mantienen las barreras para la generalización de la adjudicación de los contratos sobre la base de la mejor relación calidad-precio, y detectamos con preocupación la adjudicación de diversos contratos reservados por un importe muy inferior al presupuesto base de licitación.

Propuestas:

- Incorporar a los contratos reservados las recomendaciones de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa:
 - No olvidar la mención al hecho de que el contrato es reservado en el anuncio de licitación.
 - Justificar la vinculación entre la reserva del contrato y su objeto.
 - Incluir un itinerario de inserción sociolaboral en el objeto del contrato.
 - Realizar consultas al mercado en la fase de preparación del contrato con el objetivo de determinar la viabilidad de la contratación reservada.
 - Hacer planificación de la contratación reservada, programándola anticipadamente.
 - Considerar la inscripción en el registro oficial correspondiente (de empresas de inserción o de centros especiales de empleo de iniciativa social) como requisito de aptitud.
 - Incluir como condición especial de ejecución la obligación de adscribir y mantener contratado a un número determinado de personas vulnerables.
- Generalizar la reserva diferenciada de contratos o lotes para empresas de inserción y para centros especiales de empleo de iniciativa social atendiendo a sus peculiaridades, evitando por ejemplo que tengan que competir con diferentes condiciones salariales derivadas de los convenios legalmente aplicables en cada caso.
- Hacer públicos los registros oficiales de empresas de inserción y de centros especiales de empleo, de iniciativa social y de iniciativa empresarial.
- Mejorar el diseño de los presupuestos base de licitación para incluir todos los costes directos e indirectos de acuerdo con su precio de mercado, incluyendo los costes salariales según el convenio de referencia; así como de los criterios de adjudicación para favorecer una mejor relación calidad-precio. Evitar bajas temerarias con adjudicaciones por importes muy inferiores al presupuesto base de licitación.
- Mejorar la formación del personal que interviene en procesos de contratación y el seguimiento de la contratación pública social a través de órganos participativos.