

PRESENTACIÓN

Por cuarto año consecutivo, la Xarxa d'Economia Alternativa i Solidària de les Illes Balears (REAS Balears) presenta un informe de seguimiento de la contratación pública social, en los tres últimos años sobre los contratos reservados para empresas de inserción y centros especiales de empleo de iniciativa social del Govern, consejos insulares y ayuntamientos, ahora con los datos de 2024.

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, Eivissa y Menorca.

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.

ÍNDICE

METODOLOGÍA	3
RESULTADOS	4
• Contratos 2024 del Govern de les Illes Balears	4
- Número de contratos e importes adjudicados	
- Contratos o lotes reservados por órgano de contratación	
• Contratos 2024 del Govern, consejos insulares y ayuntamientos	6
- Número de contratos e importes adjudicados por institución	
- Contratos o lotes adjudicados por objeto contractual	
- Contratos o lotes adjudicados por entidad adjudicataria	
- Porcentaje de valoración de la oferta económica	
Estudio de casos	13
- Contratos de gestión de residuos que no tienen en cuenta la reserva de mercado recogida en la ley estatal de residuos	
- Contratos de servicios de jardinería que dificultan o impiden la participación de empresas de inserción	
CONCLUSIONES	15
PROPUESTAS	16

Edita

Xarxa d'Economia Alternativa i Solidària de les Illes Balears (REAS Balears)
Carrer Son Gibert, 8A - 07008 Palma
<https://mercatsocial.org/reasbalears/>
reas-ib@reasnet.com
646 930 618

Autoría

Jordi López, con la colaboración de Maria Jaume y Víctor Reyes

Licencia

No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas



METODOLOGÍA

La relación de contratos de 2024 del Govern de les Illes Balears, incluyendo los contratos reservados, se ha obtenido del su portal de transparencia⁽¹⁾. 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 sus pliego 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 de los contratos o lotes reservados:

- Número e importes adjudicados en relación a la totalidad de los contratos.
- Número e importes adjudicados 2018-2024 por año.
- Número e importes adjudicados por órgano de contratación.

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

Para todas las instituciones de Illes Balears, incluyendo consejos insulares y ayuntamientos, se analizan los siguientes aspectos de los contratos o lotes reservados sin hacer la comparativa con el conjunto de la actividad contractual:

- Número e importes adjudicados por institución.
- Número e importes adjudicados por objeto contractual.
- Número e importes adjudicados por entidad adjudicataria.
- Porcentaje de valoración de la oferta económica, con indicación de los contratos o lotes reservados adjudicados a un precio muy inferior al presupuesto base de licitación.

Como estudio de casos, en los que queremos poner el acento, se muestran:

- Contratos de gestión de residuos que no tienen en cuenta la reserva de mercado recogida en la ley estatal de residuos (ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular).
- Contratos reservados de servicios de jardinería, en los que se dificulta o impide la participación de las empresas de inserción.

Finalmente, en función de los resultados obtenidos, se presentan las conclusiones y se insiste en las propuestas de mejora que son necesarias para impulsar y mejorar 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.

RESULTADOS

CONTRATOS 2024 DEL GOVERN DE LES ILLES BALEARS

Número de contratos e importes adjudicados⁽²⁾

	Total	Reservados	% Reservados/total
Contratos o lotes	3.377	16	0,47%
Contratos o lotes adjudicados	3.193	14	0,44%
Importes adjudicados	457.410.054 €	1.650.127 €	0,36%

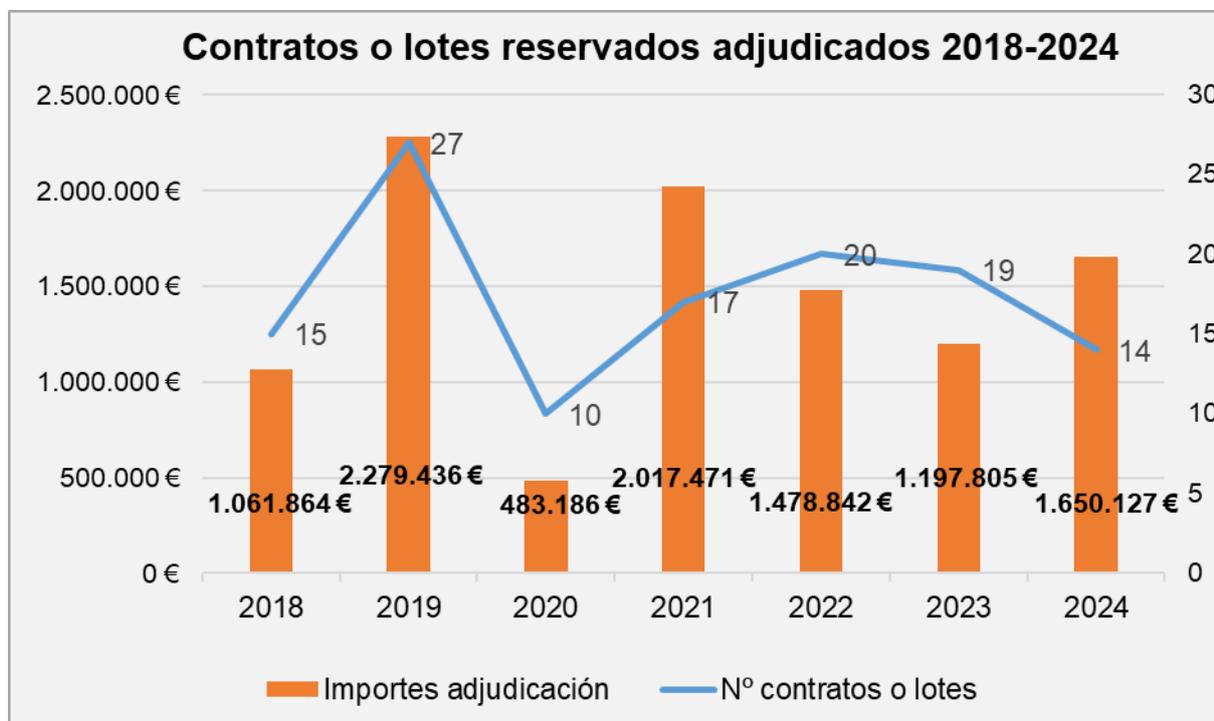
Importes adjudicados en contratos o lotes reservados en relación a la totalidad de importes adjudicados: **0,36%**

Este porcentaje supone un incremento en relación al 0,21% de 2023. Aunque han disminuido los contratos o lotes, los importes se han incrementado un 37,8%, pero sin llegar a los valores de 2019 y 2021 (ver gráfico de contratos o lotes reservados adjudicados 2018-2024).

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 transparencia 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 hizo público 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. El resultado fue que el 81% de las consejerías y el 24% de los entes del sector público instrumental acreditaron el cumplimiento del porcentaje mínimo de reserva.



(2) Incluye todos los contratos o lotes que aparecen en la relación de la actividad contractual con el 2024 como fecha del último anuncio en la plataforma de contratos, exceptuando las adjudicaciones de años anteriores. Los contratos adjudicados no incluyen los desiertos, anulados ni desistimientos. La relación completa, que incluye 2 contratos prorrogados, se muestra en el anexo.

No tenemos constancia de la publicación del informe con datos actualizados. Pero de los datos que analizamos se puede deducir que en 2024 sólo 5 consejerías y 2 entes del sector público instrumental han adjudicado contratos reservados (sobre un total de 11 consejerías y 45 entes del sector público).

En el siguiente cuadro se incluyen los diferentes servicios 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 2024 para cada un de los grupos de códigos CPV. No se ha producido ninguna adjudicación de suministros recogidos en el Acuerdo.

Servicios susceptibles de reserva	Nº
Jardinería	2
Limpieza	0
Recogida y reciclaje	0
Forestales	0
Lavandería	0
Hostelería y catering (incluye suministro bebidas)	2
Imprenta	1
Almacenamiento y reparto	0
Trabajos administrativos (incluye consejería)	1
Gestión y trabajos auxiliares	0
Correo y publicidad	0
Mantenimiento y reparación	1
TOTAL	7

En relación a los servicios susceptibles de reserva, en 2024 se han adjudicado los siguientes siete contratos o lotes con códigos CPV no incluidos en el Acuerdo del Consejo de Gobierno:

- Limpieza de playas: 3 lotes adjudicados.
- Gestión de aparcamientos: 2 concesiones de servicios adjudicadas.
- Colocación de personal: 1 contrato adjudicado.
- Traslado: 1 contrato adjudicado.

Los servicios de gestión de aparcamientos, de colocación de personal y de traslado se podrían incluir en el epígrafe de servicios de trabajos administrativos en la relación de códigos CPV del acuerdo citado.

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 de su sector público instrumental.

Como se ha comentado, en 2024 sólo se han identificado contratos reservados adjudicados de 5 de las 11 consejerías y 2 de los 45 entes del sector público instrumental del Govern.

Órgano de contratación	Contratos	Lotes	Importes	%
Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Natural	3	5	678.915 €	41,1%
Servei de Salut de les Illes Balears (IB-SALUT)	1	1	439.666 €	26,6%
Consejería de Familias y Asuntos Sociales	4	4	395.872 €	24,0%
Servei d'Ocupació de les Illes Balears (SOIB)	1	1	70.709 €	4,3%
Consejería de Economía, Hacienda e Innovación	1	1	37.620 €	2,3%
Consejería de Salud y Consumo	1	1	15.730 €	1,0%
Consejería de Empresa, Empleo y Energía	1	1	11.616 €	0,7%
TOTAL	12	14	1.650.127 €	100,0%

CONTRATOS 2024 DEL GOVERN, CONSEJOS INSULARES Y AYUNTAMIENTOS

Número de contratos e importes adjudicados por institución⁽³⁾

En 2024 se han adjudicado en total 7.604.290 € como contratos reservados o con obligación de reservar parte de la ejecución del contrato, lo que representa un fuerte incremento del 138,5, en relación a los 3.189.017 € adjudicados en 2023.

Este importante crecimiento se produce sobre todo tal como se muestra en el gráfico de importes adjudicados por tipo de institución, por el espectacular incremento del 287,7% en los importes adjudicados por parte de ayuntamientos, con dos grandes licitaciones de servicios de recogida y reciclaje de residuos y de limpieza viaria que suponen el 47,8% de los importes adjudicados por todas las instituciones.

En el caso del Govern, el incremento es del 37,8%, mientras que los consejos insulares reducen los importes reservados adjudicados en un 15,4%.

Instituciones		Contratos o lotes	Adjudicados	Importes	% importes
Govern		16	14	1.650.127 €	21,7 %
Consejos insulares	Mallorca	4	4	358.468 €	6,5%
	Menorca	1	1	134.199 €	
	<i>Subtotal</i>	5	5	492.667 €	
Ayuntamientos	Algaida ⁽⁴⁾	1	0	0 €	71,8%
	Andratx ⁽⁵⁾	2	1	1.877.956 €	
	Artà ⁽⁶⁾	1	0	0 €	
	Binissalem ⁽⁷⁾	1	1	52.910 €	
	Campos ⁽⁸⁾	2	1	1.758.240 €	
	Felanitx	1	1	272.692 €	
	Inca	1	1	22.677 €	
	Marratxí ⁽⁹⁾	1	1	149.503 €	
	Palma	3	3	676.547 €	
	Sta. Eugènia	1	1	130.146 €	
	Santanyi	2	2	320.489 €	
	Sóller	1	1	200.337 €	
	<i>Subtotal</i>	17	13	5.461.495 €	
	TOTAL		38	32	

(3) La relación de 38 contratos o lotes se incluye como anexo.

(4) Un contrato desierto por no haberse presentado ninguna oferta.

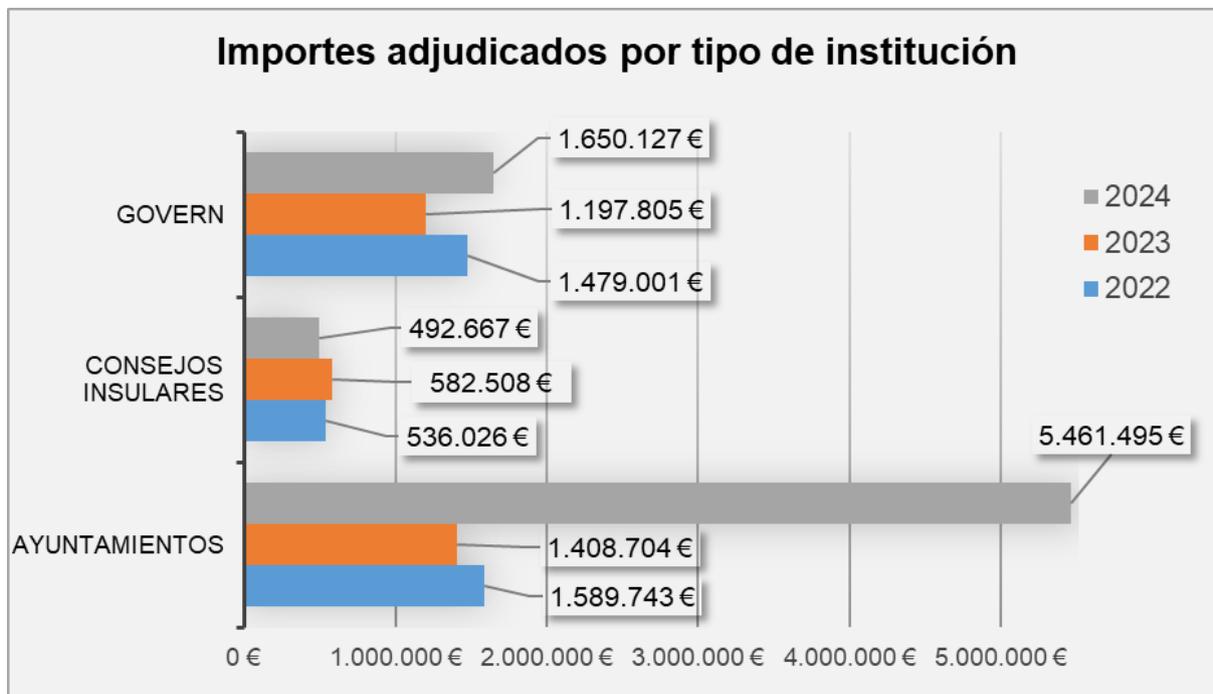
(5) Un lote desierto por no haberse presentado ninguna oferta, que vuelve a salir modificado como contrato reservado.

(6) Un lote desierto por no haberse presentado ninguna oferta.

(7) Contrato con obligación de subcontratación a una empresa de inserción.

(8) Un lote desierto por no haberse presentado ninguna oferta que vuelve a salir, pendiente de adjudicación en 2025.

(9) Contrato con obligación de subcontratación a una empresa de inserción.



Contratos o lotes reservados adjudicados por objeto contractual

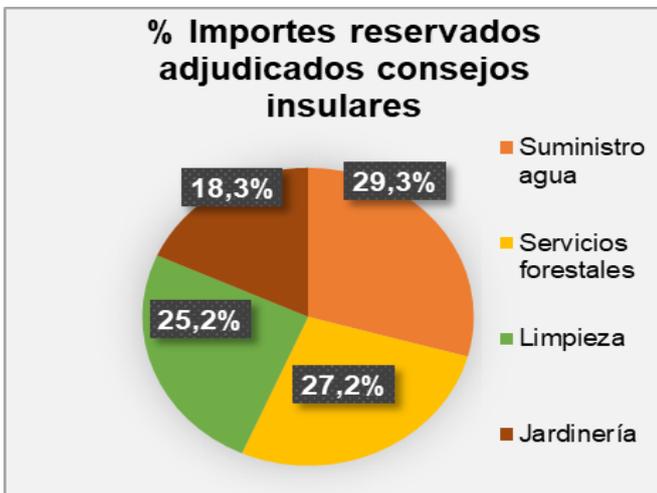
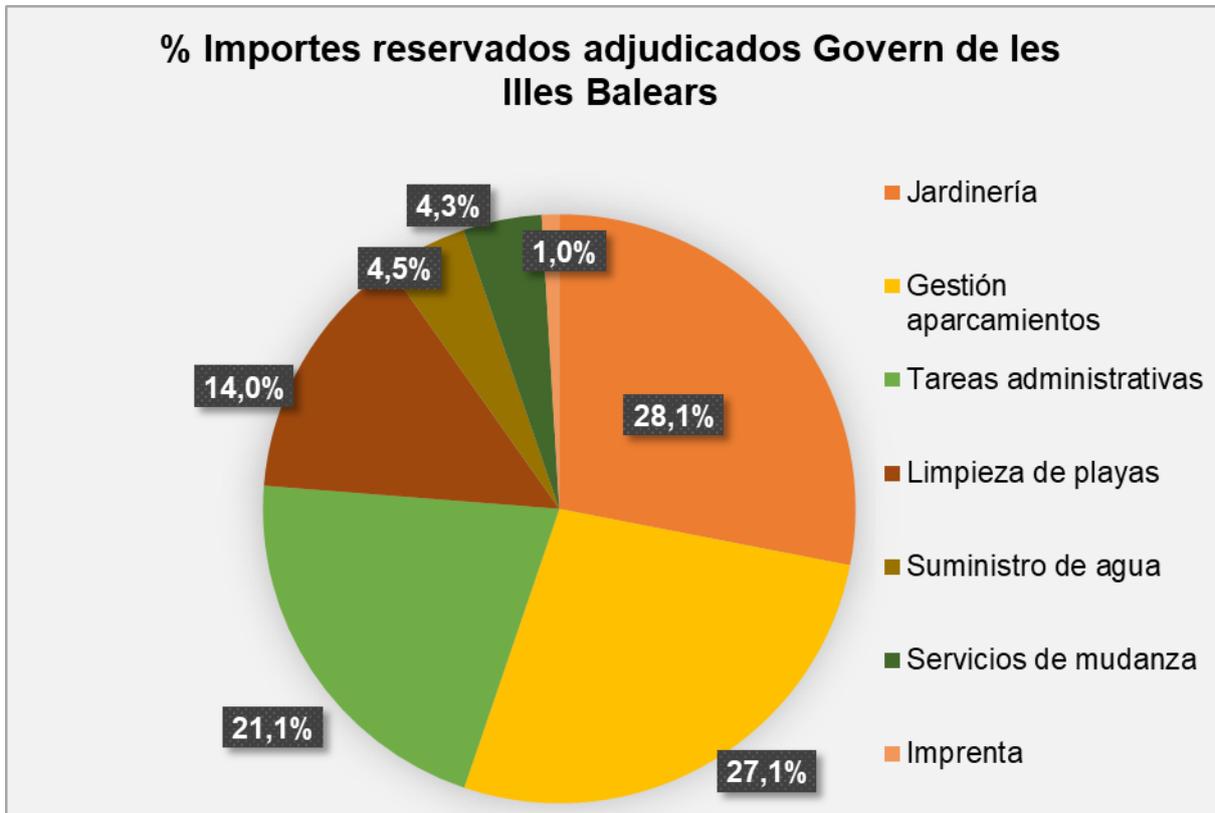
El análisis de los objetos contractuales adjudicados como contratos o lotes reservados permite identificar los servicios y suministros más adecuados para ser cualificados como reservados porque garantizan la existencia de operadores económicos que pueden participar en la licitación reservada.

Se observa que se mantiene la concentración de importes reservados adjudicados en pocos objetos contractuales: sólo cuatro servicios, de recogida y reciclaje, de limpieza viaria, forestales y de jardinería, suponen en 2024 más de las tres cuartas partes de los importes. La diversificación de las actividades económicas susceptibles de reserva sigue siendo un reto pendiente.

Objetos contractuales	Nº	Importe	%
Recogida y reciclaje	6	2.505.883 €	33,0%
Limpieza viaria	2	1.910.029 €	25,1%
Tareas forestales	3	766.857 €	10,1%
Jardinería	6	721.778 €	9,5%
Gestión de aparcamientos	2	447.700 €	5,9%
Tareas administrativas	3	391.247 €	5,2%
Limpieza de edificios y oficinas	2	324.515 €	4,3%
Limpieza de playas	3	231.215 €	3,0%
Suministro de agua	3	218.627 €	2,9%
Mudanzas	1	70.709 €	0,9%
Imprenta	1	15.730 €	0,2%
TOTAL	32	7.604.290 €	100,0%

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

Se observa que hay servicios específicos de determinadas instituciones a causa de sus competencias, como residuos en el caso de los ayuntamientos o limpieza de playas de relevancia ambiental en el caso del Govern, y otros que son comunes: jardinería, suministro de agua...



Contratos o lotes reservados adjudicados por entidad adjudicataria

REAS Balears defiende la diferenciación de los contratos o lotes reservados para empresas de inserción y para centros especiales de empleo de iniciativa social atendiendo a su regulación específica, especialmente a las diferentes tablas salariales que aplican en función de los convenios legalmente aplicables en cada caso.

Entendemos que las dos tipologías de empresas han de ser beneficiarias de contratos reservados para favorecer la tarea de inserción que realizan, tanto de personas en situación de vulnerabilidad social como de personas con discapacidad.

En cualquier caso, el análisis de los contratos o lotes reservados adjudicados por entidad adjudicataria⁽¹⁰⁾ permite identificar el diferente grado de participación de estas dos tipologías de empresa en la contratación pública reservada regulada por la disposición adicional cuarta de la ley 9/2017, de contratos del sector público.

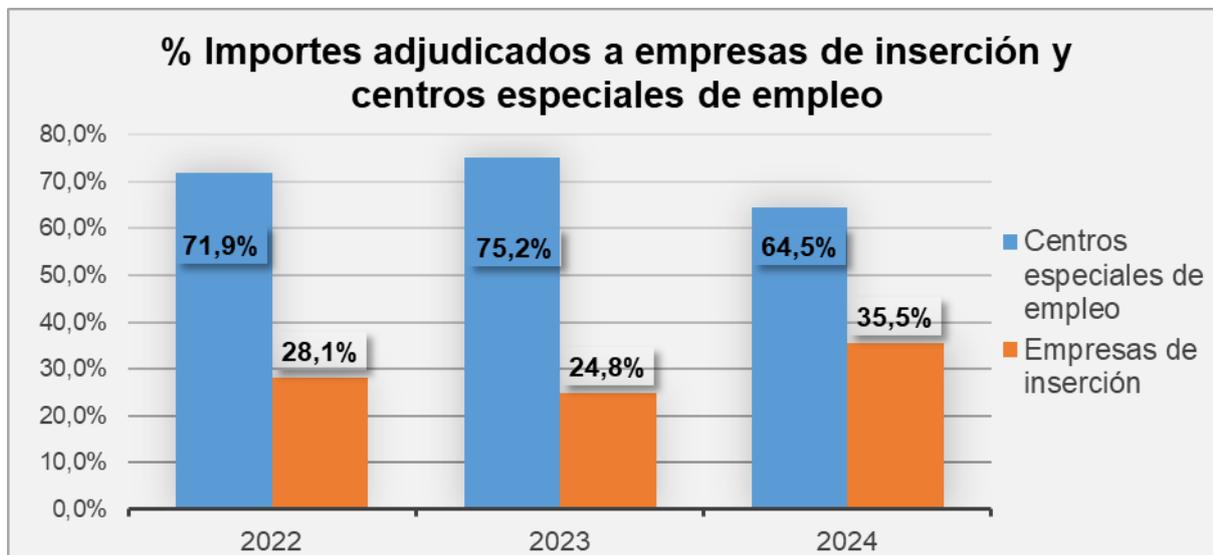
Desgraciadamente, en este análisis no podemos valorar si todos los centros especiales de empleo beneficiarios son de iniciativa social, como es preceptivo, porque los datos del registro de centros especiales de empleo que recoge esta condición no son públicos.

Además, se ha de advertir que existe un evidente intrusismo en el sector, a través de entidades promovidas o participadas por empresas mercantiles que desvirtúan la condición de iniciativa social y que no realizan itinerarios de inserción.

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 de contratos del sector público.

Entidad	Contratos o lotes	Importe	%
Deixalles Serveis Ambientals EI	4	2.353.060 €	30,9%
CEO Balcat d'iniciativa social	3	2.205.940 €	29,0%
Serveis Integrals de Finques Urbanes/UTE SIFU Balears-SIFA Andalucía	2	632.658 €	8,3%
Amadip Esment Fundació	3	533.489 €	7,0%
Incorpora 2	3	391.247 €	5,2%
Projecte Home Balears Inserció EI	2	320.489 €	4,2%
Tres Glops	3	218.627 €	2,9%
ASANIDESO Asociación de Ayuda a Personas con Discapacidad/Centre Especial d'Ocupació Estel Nou	2	212.242 €	2,8%
APROSCOM Fundació	2	138.668 €	1,8%
Fundació per a Persones amb Discapacitat de Menorca	1	134.199 €	1,8%
Fundació Es Garrover	1	130.146 €	1,7%
Ilunion CEE Neteja i Medi Ambient	1	124.178 €	1,6%
Apfem Aktua Centro Especial de Empleo	1	80.085 €	1,1%
Andanza Emplea	1	70.709 €	0,9%
Divertha Funcions Insular	2	35.876 €	0,5%
Eines x Inserció EI	1	22.677 €	0,3%
TOTAL	32	7.604.290 €	100,0%

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



En relación a la adjudicación diferenciada de contratos reservados para centros especiales de empleo y para empresas de inserción se ha de destacar que el 100% de los importes adjudicados a empresas de inserción lo han sido por parte de ayuntamientos, sin ninguna adjudicación del Govern de les Illes Balears ni de los consejos insulares.

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 particulares.

Hay que decir que existen condicionantes en relación a la tipología de las entidades beneficiarias de los contratos reservados que hacen aconsejable reservar la participación sólo a centros especiales de empleo de iniciativa social en determinados casos.

Así, de los 11 contratos o lotes que tienen como beneficiarias sólo a esta tipología de empresas, tenemos los siguientes casos en que esta diferenciación está justificada por los motivos siguientes:

- Contratos con obligación de subrogación de personas con discapacidad: 4 contratos.
- Contratos de objetos para los que sólo existen como empresas operadoras centros especiales de empleo (impresión y suministro de agua): 4 contratos.

Tipo entidades beneficiarias (según pliegos) ⁽¹¹⁾	2023	2024
Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción	48,5%	56,7%
Centros Especiales de Empleo	48,5%	36,7%
Empresas de Inserción ⁽¹²⁾	3,0%	6,7%

(11) Si hacen referencia sin más especificaciones a la disposición adicional cuarta 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.

Hay dos contratos menores reservados en los que no se especifica la tipología de la entidad beneficiaria y que por tanto no se contabilizan.

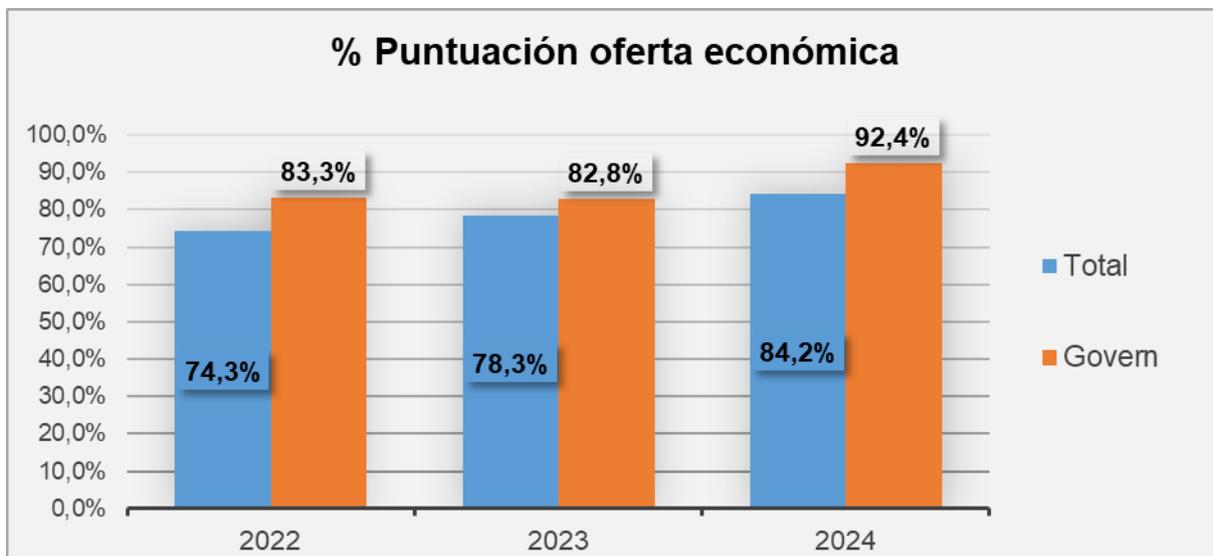
(12) Dos contratos o lotes reservados sólo para empresas de inserción, como requisito de subcontratación de una parte del servicio por parte de la empresa adjudicataria.

Porcentaje de valoración de la oferta económica

El artículo 145 de la ley 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. Por eso, 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 vinculados directamente a la oferta económica que a nuestro juicio no se deberían incluir como opciones de mejora puntuables.

Puntuación media oferta económica: **84,2%**⁽¹³⁾



(13) De los 32 contratos o lotes reservados adjudicados se ha excluido un contrato menor sin baremación de la oferta.

Se detecta un empeoramiento en la aplicación de los criterios economicistas en la valoración de las ofertas en detrimento de los criterios de calidad, especialmente en el caso del Govern, con un **92,4%** de puntuación media de la oferta económica.

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 suministro, obra o servicio objeto del contrato.

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

En relación a los criterios económicos también analizamos aquí la adjudicación de contratos por un importe muy inferior al presupuesto base de licitación, por debajo del 80%. A nuestro entender es una mala práctica a evitar, incompatible con el principio de la mejor relación calidad-precio como criterio de adjudicación.

Para evitarlo se ha de mejorar la definición de baja temeraria modificando al alza los umbrales, garantizando que el importe de adjudicación permita cumplir con las obligaciones aplicables en materia ambiental, social o laboral. Se ha de tener en cuenta que los presupuestos base de licitación se han de adecuar a los precios de mercado y han de incluir los costes directos e indirectos, en particular los costes salariales de acuerdo con los convenios laborales de referencia.

<i>Órgano contratación</i>	<i>Objeto contractual</i>	<i>Adjudicatario</i>	<i>% PBL</i>
Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Natural	Servicio de mejora de la calidad en espacios litorales de relevancia ambiental	Aproscm Fundació (lote 1)	75,6%
		Apfem Aktua (lote 4)	79,7%
Consejería de Familias y Asuntos Sociales	Servicio de ayuda en funciones de oficina de diferentes servicios y programas	Incorpora 2	78,9%
Institut Mallorquí d'Afers Socials	Servicio de conservación y mantenimiento de los jardines y exteriores de la residencia de Felanitx del IMAS	Aproscm Fundació	79,5%

ESTUDIO DE CASOS

Cada año el informe de seguimiento de la contratación pública social de las instituciones de Illes Balears incluye un apartado de estudio de casos para poner el acento en malas prácticas que observamos en el análisis de los contratos reservados que realizamos. En el informe de 2025 destacamos:

- Contratos de gestión de residuos que no tienen en cuenta la reserva de mercado recogida en la ley estatal de residuos (ley 7/2022, de 8 de abril).
- Contratos reservados de servicios de jardinería, en los que se dificulta o impide la participación de las empresas de inserción.

Contratos de gestión de residuos que no tienen en cuenta la reserva de mercado recogida en la ley estatal de residuos

La ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, establece una reserva de mercado para la gestión de los residuos textiles y voluminosos:

Disposición adicional decimonovena:

1. De conformidad con la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017 (...), y en relación con las obligaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y de muebles y enseres, los contratos de las administraciones públicas serán licitados y adjudicados de manera preferente a través de contratos reservados.

2. Para dar cumplimiento a dicha obligación, al menos el 50% del importe de adjudicación deberá ser objeto de contratación reservada a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de iniciativa social autorizados para el tratamiento de residuos. En caso contrario, la administración pública y el órgano de contratación deberán justificarlo debida y motivadamente en el expediente y podrá ser objeto de recurso especial o de los recursos establecidos en materia de contratación pública.

En 2024, hemos identificado las siguientes licitaciones que incumplían esta disposición:

Órgano contratación	Objeto contractual	Observaciones
Marratxí XXI	Servicio de recogida domiciliar y selectiva de los residuos urbanos (incluye muebles, residuos voluminosos y aparatos eléctricos)	Se desiste del procedimiento y se modifica el pliego para incluir la obligación de subcontratación a una empresa de inserción
TRAGSA	Servicio de recogida, transporte y gestión de residuos en la isla de Menorca	Se adjudican dos lotes que incluyen recogida de voluminosos sin reserva ni obligación de subcontratación
Ayuntamiento de Deià	Servicio de recogida domiciliar de residuos urbanos	En fase de evaluación, no hace un lote ni reserva el servicio de recogida de residuos voluminosos
Ayuntamiento de Son Servera	Servicio de recogida y transporte de residuos y limpieza viaria	No hace un lote ni reserva el servicio de recogida de residuos voluminosos ⁽¹⁴⁾

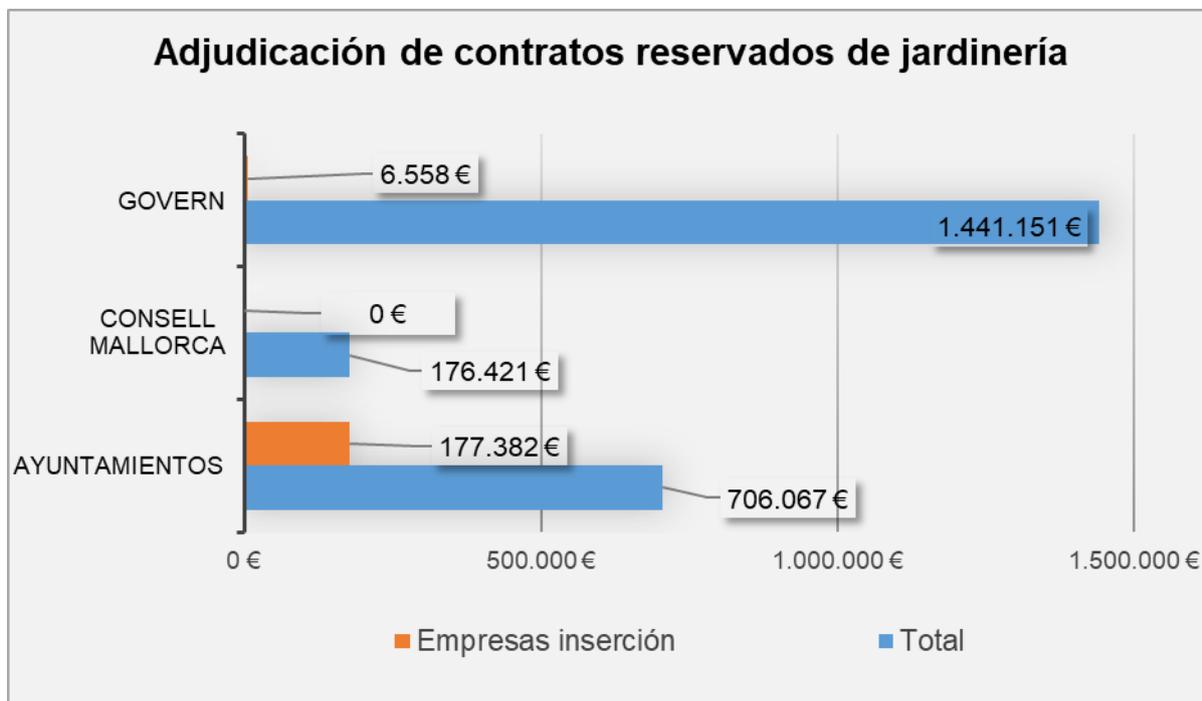
Contratos de servicios de jardinería que dificultan o impiden la participación de empresas de inserción

En 2022, 2023 y 2024 hemos identificado 21 contratos o lotes de servicios de jardinería de instituciones de Illes Balears adjudicados como contratos reservados, por un importe de 2.323.639 €.

De estos, sólo tres contratos han sido adjudicados a una empresa de inserción, por un importe de 183.940 €, el 7,9% de los importes totales adjudicados.

También es de destacar que en el período 2022-2024 el Consell de Mallorca no ha adjudicado ningún contrato de jardinería a una empresa de inserción de los cuatro que ha licitado y el Govern sólo un importe de 6.558 € de los 1.441.151 € adjudicados.

(14) Una resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales estima un recurso de Deixalles Serveis Ambientals por no establecer un lote reservado para la recogida de residuos voluminosos.



Si analizamos las causas de esta exclusión encontramos los factores siguientes:

- La mayor parte de los contratos o lotes (13 de 21) sólo se han reservado para centros especiales de empleo de iniciativa social, no contemplando la concurrencia de empresas de inserción. En cambio, no se ha licitado ningún contrato con participación reservada sólo para empresas de inserción.
- En los contratos en los que pueden participar las dos tipologías de entidades, los criterios económicos son determinantes en la adjudicación, y la adecuada comparación de las ofertas está condicionada por el hecho que aplican diferentes condiciones salariales en función de los convenios colectivos que por ley están obligadas a aplicar, impidiendo que puedan competir en igualdad de condiciones.
- No se dividen en lotes aquellos contratos que se desarrollan en diferentes unidades geográficas susceptibles de prestarse por separado, por lo que no se aprovecha la posibilidad de reservar lotes de forma diferenciada a empresas de inserción y a centros especiales de empleo de iniciativa social.

CONCLUSIONES

Importes adjudicados:

- Fuerte incremento del 138,5% en los importes adjudicados como contratos reservados, sobretodo por el espectacular incremento del 287,7% en los importes adjudicados por parte de ayuntamientos, con dos grandes licitaciones de servicios de recogida y reciclaje de residuos y de limpieza viaria que suponen el 47,8% de los importes totales adjudicados.
- En el caso del Govern, el incremento es de un 37,8%, llegando al 0,36% del total de los importes adjudicados en todo tipo de contratos, pero con una participación muy desigual de las diferentes consejerías y muy baja de su sector público instrumental. No tenemos constancia de la publicación de los datos actualizados sobre la aplicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de enero de 2022 referido a las obligaciones relativas a los contratos reservados.
- Los consejos insulares reducen los importes reservados adjudicados un 15,4%.

Objetos contractuales:

- Se mantiene la concentración de importes reservados adjudicados en pocos objetos contractuales: sólo cuatro servicios, de recogida y reciclaje, de limpieza viaria, forestales y de jardinería, suponen en 2024 más de las tres cuartas partes de los importes. La diversificación de las actividades económicas susceptibles de reserva continua siendo un reto pendiente.

Entidades adjudicatarias:

- Las empresas de inserción sólo tienen adjudicaciones de contratos reservados por parte de ayuntamientos, sin ninguna adjudicación por parte de los consejos insulares ni del Govern, instituciones que no utilizan la posibilidad recogida en sus normas internas sobre contratación social de hacer reserva de contratos de forma diferenciada para empresas de inserción.
- En el caso de los centros especiales de empleo, no podemos valorar si todos son de iniciativa social como es preceptivo porque la información del registro oficial no es pública, y existe intrusismo en el sector a través de entidades promovidas o participadas por empresas mercantiles que no realizan itinerarios de inserción.

Valoración de la oferta económica:

- Continúa sin generalizarse la adjudicación de los contratos sobre la base de la mejor relación calidad-precio, con un empeoramiento en la aplicación de criterios economicistas en la valoración de las ofertas en detrimento de los criterios de calidad, especialmente en el caso del Govern, con un 92,4% de puntuación media de la oferta económica.
- Continuamos detectando con preocupación la adjudicación de algunos contratos reservados por un importe muy inferior al presupuesto base de licitación.

Otras malas prácticas a evitar:

- Licitación de servicios de gestión de residuos que no tienen en cuenta la reserva de mercado recogida en la ley estatal de residuos.
- Licitación de servicios de jardinería que excluyen a las empresas de inserción, impiden que puedan competir en igualdad de condiciones a causa de las tablas salariales que están obligadas a aplicar y desaprovechan el potencial de la división de contratos en lotes.

PROPUESTAS

Propuestas para impulsar y mejorar la calidad de la contratación pública social:

- **Mejorar la planificación** de la contratación pública reservada con consultas a los operadores económicos sobre los objetos contractuales prioritarios susceptibles de reserva.
- **Establecer reservas diferenciadas** para centros especiales de empleo de iniciativa social y para empresas de inserción en función de su regulación específica y de las diferentes tablas salariales que aplican.
- **Establecer medidas para evitar el intrusismo**, impidiendo el acceso a los contratos reservados a través de entidades no lucrativas pantalla promovidas o participadas por empresas mercantiles, incluyendo la obligación de realizar itinerarios de inserción.
- **Mejorar la formación** de los agentes que intervienen en la contratación, mediante la creación de procedimientos, modelos e instrucciones, así como del intercambio de experiencias y buenas prácticas.
- **Mejorar el seguimiento** de la contratación pública social y de su impacto, implicando en el seguimiento a las empresas de inserción y a los centros especiales de empleo de iniciativa social.

Aspectos económicos para hacer realidad el principio de la **mejor relación calidad-precio** como criterio de adjudicación:

- **Presupuestos base de licitación:** incluir todos los costes directos e indirectos, con especial atención a los costes salariales, incluyendo los del personal técnico de acompañamiento social y de producción, haciendo consultas preliminares en caso necesario.
- **Criterios de adjudicación:** reducir la valoración del precio e incrementar el peso de los criterios de calidad.
- **Valoración de las ofertas económicas:** revisar las fórmulas matemáticas para evitar sobrevalorar las bajadas de precio.
- **Ofertas temerarias:** modificar los umbrales al alza y requerir justificaciones en caso de duda para garantizar que se cumplen las obligaciones sociales y laborales.