

GUÍA PARA LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN Y LOS CEEIS SOBRE CONTRATOS RESERVADOS EN EL SECTOR DE RESIDUOS TEXTILES

moda
re-



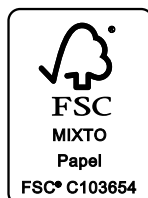
**GUÍA PARA LAS EMPRESAS
DE INSERCIÓN Y LOS CEEIS
SOBRE CONTRATOS RESERVADOS
EN EL SECTOR DE
RESIDUOS TEXTILES**

Madrid, 2022

© MODA RE- S. Coop. de Iniciativa Social
Embajadores, 162
28045, Madrid
info@modare.org
www.modare.org

Maquetación:
ADVANTIA Comunicación Gráfica
Calle Formación, 16
28906 Getafe, Madrid
advantiacg.com

Impresión:
La Creación Digital
Calle Antonio Ponz, 3
28017 Madrid
lacreaciondigital.com
Impresión en papel reciclado



© Foto de portada: Koopera

© Se permite el libre uso y distribución del estudio, así como su reproducción total o parcial, siempre que aparezca referenciada la fuente original: **Contratos reservados en el sector de la recogida y tratamiento de la ropa usada en España: Análisis, buenas prácticas, herramientas y propuestas.**

GUÍA PARA LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN Y LOS CEEIS SOBRE CONTRATOS RESERVADOS EN EL SECTOR DE RESIDUOS TEXTILES

Es una publicación de Moda re-, el proyecto textil de Cáritas Española.

Autoría, coordinación y redacción
Santiago Lesmes Zabalegui

DE PAR EN PAR
CONSULTORÍA EN CLÁUSULAS SOCIALES Y COPYWRITING

www.deparenpar.org

Recopilación de datos de entidades
Dinamia y Santiago Lesmes

dinamia 

www.dinamia.coop

Investigación de licitaciones públicas:
Portocarrero Tenders y Santiago Lesmes

iTenders

www.itenderspro.com

Financiadores:



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
1. ANTES DE RESERVAR UN CONTRATO.....	8
1.1. ¿QUÉ SON LOS CONTRATOS RESERVADOS? CONCEPTO Y REGULACIÓN	8
1.2. ENTIDADES BENEFICIARIAS ¿Y LA LIBRE CONCURRENCIA?.....	11
1.3. ¿POR QUÉ CALIFICAR COMO RESERVADO UN CONTRATO EN EL SECTOR DE LA ROPA USADA? FUNDAMENTOS Y BENEFICIOS.....	12
1.4. ACUERDO OBLIGATORIO SOBRE CONTRATOS RESERVADOS	13
1.5. ¿QUÉ CONTRATOS SE PUEDEN RESERVAR? ¿CUÁLES SON LOS LÍMITES?	16
1.6. LA SUBROGACIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS	17
1.7. SI LA MONTAÑA NO VA A MAHOMA.....	18
1.8. ¿RESERVA PARA EMPRESAS DE INSERCIÓN, PARA CEEIS, O PARA AMBAS?	21
1.9. ¿QUÉ ES MEJOR: CONTRATO RESERVADO O LOTE RESERVADO?.....	24
1.10. ALTERNATIVA A LOS CONTRATOS RESERVADOS: VALORAR U OBLIGAR A SUBCONTRATAR CON EMPRESAS DE INSERCIÓN Y/O CEEIS	27
2. UNA VEZ RESERVADO UN CONTRATO	30
2.1. EL OBJETO DEL CONTRATO	31
2.2. ANUNCIO DE LICITACIÓN.....	32
2.3. RESTRICCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN. COMPROBACIÓN Y VERIFICACIÓN.....	33
2.4. COMPROBACIÓN Y VERIFICACIÓN DE LOS CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO DE INICIATIVA SOCIAL.....	36
2.5. SOLVENCIA TÉCNICA Y FINANCIERA.....	40
2.6. ASPECTOS ECONÓMICOS.....	40
2.7. ELIMINACIÓN DE LA GARANTÍA DEFINITIVA	43
2.8. CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES.....	43

INTRODUCCIÓN

Guía para las Empresas de Inserción y los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social sobre Contratos Reservados en el sector de la recogida y gestión de la ropa usada

01

ANTES DE RESERVAR UN CONTRATO

1. ¿Qué son los contratos reservados?
Regulación.
2. ¿Qué entidades pueden participar?
¿Y la libre competencia?
3. ¿Por qué calificar un contrato como reservado? Fundamentos y beneficios.
4. Acuerdo obligatorio sobre reserva de mercado.
5. ¿Qué contratos se pueden reservar?
¿Cuáles son los límites?
6. Subrogación de las personas trabajadoras.
7. Si la montaña no va a Mahoma.
8. ¿Reserva para EIS, para CEEIS o para ambas?
9. ¿Contrato reservado o lote reservado?
10. Alternativa: criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución.

02

UNA VEZ RESERVADO UN CONTRATO

1. Objeto del contrato.
2. Anuncio de licitación.
3. Restricción de la participación.
4. Comprobación y verificación de los CEEIS
5. Solvencia técnica.
6. Aspectos económicos.
7. Eliminación de garantía definitiva.
8. Cláusulas sociales (CCSS) y medioambientales (CCMM).

Esta guía sobre contratos reservados en el ámbito de los residuos textiles debe sin duda comenzar con un titular, y es que la [Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#) señala la **obligatoriedad de adjudicar al menos el 50% del importe del servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles a través de contratos reservados para Empresas de Inserción y CEEIS.**

En consecuencia, confiamos que las Empresas de Inserción y los CEEIS vean realmente satisfechas sus demandas en este sentido, que se cumpla la Ley de Residuos, y que los contratos reservados relativos a la recogida y el tratamiento de la ropa usada sean la norma y no la excepción.

En todo caso, confiamos en que las páginas de esta guía también contribuirán a facilitar ese camino, resolver dudas y capacitar al personal de las entidades de economía social para que la implementación de los contratos reservados en el sector de los residuos textiles sea más rápido y más amplio.

Antes de entrar en materia, reproducimos por su indudable relevancia la disposición adicional decimonovena de la Ley 7/2022:

Disposición adicional decimonovena. Contratos reservados en la gestión de residuos textiles.

- 1. De conformidad con la disposición adicional cuarta de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, 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.*

1. ANTES DE RESERVAR UN CONTRATO

1.1. ¿QUÉ SON LOS CONTRATOS RESERVADOS? CONCEPTO Y REGULACIÓN

Los contratos reservados constituyen una figura legal específica que permite calificar como reservado el procedimiento de adjudicación de un contrato público, lo que implica que exclusivamente podrán participar en la licitación, resultar adjudicatarias, o ser contratadas determinadas categorías de empresas.

La [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público](#) (LCSP17), establece dos modalidades de contratos reservados: para entidades de economía social, conforme a la disposición adicional 48ª; y para Centros Especiales de Empleo de iniciativa social (“CEEIS” de ahora en adelante) y Empresas de Inserción Sociolaboral conforme a la disposición adicional 4ª, que son los que vamos a abordar en esta guía.

El concepto jurídico es el de limitar la participación, lo que implica que una vez calificado como reservado un contrato (o el lote de un contrato) se excluye a cualesquiera otras empresas o entidades, y en consecuencia solamente podrán participar y resultar adjudicatarias las Empresas de Inserción y los CEEIS.

Disposición adicional cuarta.

1. Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción reguladas, respectivamente, 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, y en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que cumplan con los requisitos establecidos en dicha normativa para tener esta consideración, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas sea el previsto en su normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30 por 100.

En el referido Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán las condiciones mínimas para garantizar el cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior.

El Acuerdo de Consejo de Ministros a que se refiere este apartado deberá adoptarse en el plazo máximo de un año a contar desde la entrada en vigor de esta Ley. Si transcurrido este plazo el Acuerdo de Consejo de Ministros no se hubiera adoptado, los órganos de contratación del sector público estatal deberán aplicar el porcentaje mínimo de reserva de 7 por ciento, que se incrementará hasta un 10 por ciento a los cuatro años de la entrada en vigor de esta Ley, sobre el importe global de los procedimientos de adjudicación de suministros y servicios incluidos en los códigos CPV recogidos en el anexo VI celebrados en el ejercicio anterior a aquel al que se refiera la reserva, en los términos indicados en el primer párrafo de este apartado.

2. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición.

3. En los procedimientos de contratación en los que se aplique la reserva que establece esta disposición adicional no procederá la exigencia de la garantía definitiva a que se refiere el artículo 107 de esta Ley, 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.

Y aparecen también reguladas en el artículo 20 de la [Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública](#).

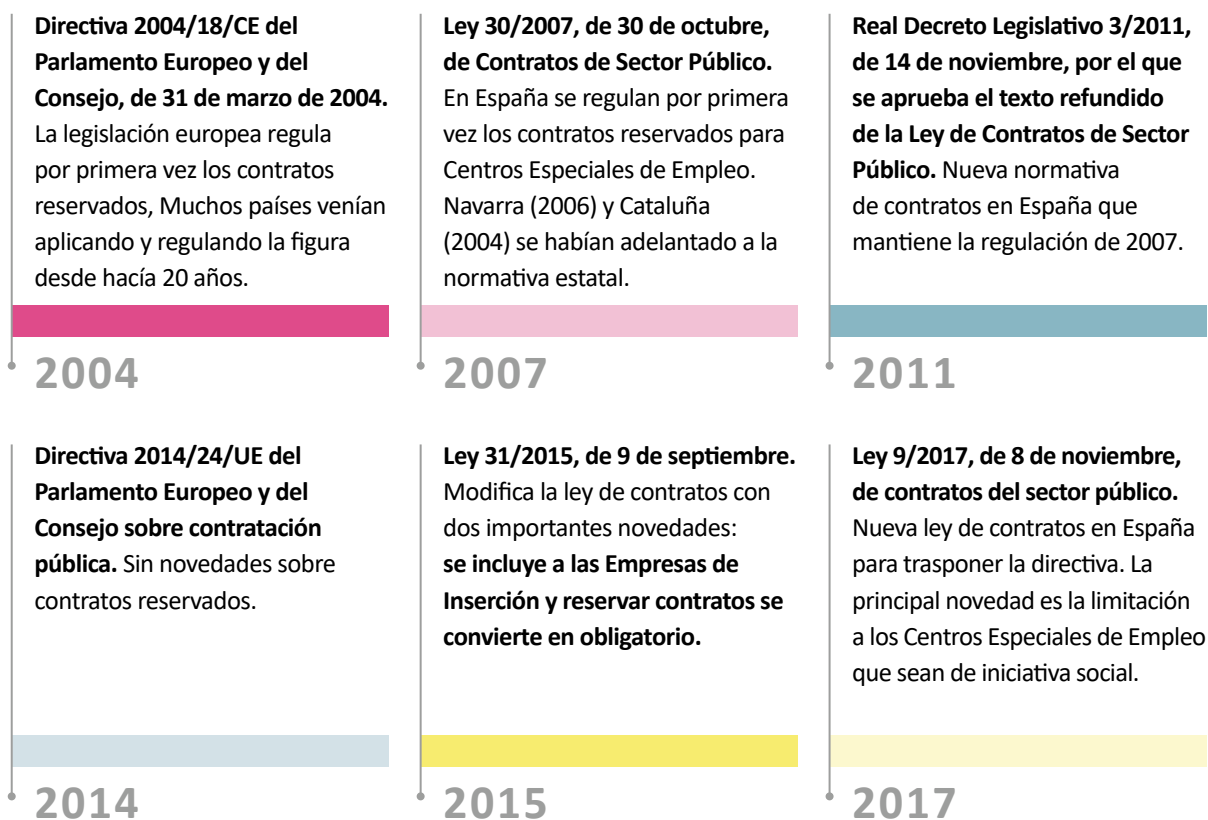
Artículo 20: Contratos reservados

1. Los Estados miembros podrán reservar el derecho a participar en los procedimientos de contratación a talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas o prever la ejecución de los contratos en el contexto de programas de empleo protegido, a condición de que al menos el 30 % de los empleados de los talleres, los operadores económicos o los programas sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos.

2. La convocatoria de licitación deberá hacer referencia al presente artículo.

Los contratos reservados para Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción están regulados y habilitados en la normativa comunitaria desde el año 2004 y en la legislación nacional desde el año 2007.

Evolución normativa de los contratos reservados



En el camino regulatorio sobre los contratos reservados, resulta interesante destacar algunos hitos:

- Ya en la última década del siglo XX algunos países como Francia o Italia habían legislado sobre los contratos reservados, limitando la participación a entidades sociales que empleaban a personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social.
- En el año 2004 se aprueba la [Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004](#), de modo que la legislación europea de contratos públicos regula y otorga por primera vez plena carta de naturaleza jurídica a los contratos reservados.
- En el año 2007 se traspone la directiva comunitaria y se aprueba la [Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público](#). La legislación nacional regula por vez primera los contratos reservados pero solo para Centros Especiales de Empleo.
- [Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público](#). Nueva legislación nacional de contratos, pero la regulación sobre contratos reservados sigue inalterada.
- En 2014 se aprueba la nueva [Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre contratación pública](#). Sin novedades sobre contratos reservados.

- En el año 2015 se aprueba la [Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social](#). Esta ley implicó la modificación de la disposición adicional quinta del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Y se introducen dos novedades capitales: se menciona e incluye a las Empresas de Inserción como beneficiarias de los contratos reservados; y se establece la obligatoriedad para la Administración central, autonómica y local de adoptar un acuerdo en el que deberán fijar el porcentaje mínimo de contratos que deberán reservar anualmente. Los contratos reservados se convierten en obligatorios desde el año 2015.
- [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público](#). Nueva ley nacional de contratos, una exigencia por la debida trasposición de la directiva europea. La principal novedad es la limitación de la reserva a Centros Especiales de Empleo que sean de iniciativa social.

Esta breve cronología de los contratos reservados sirve para evidenciar que realmente no constituyen una novedad, ni, en consecuencia, debieran ser una figura desconocida en el ámbito de la contratación administrativa.

Su regulación a nivel europeo ha cumplido la mayoría de edad: 18 años. En España están regulados desde hace 15 años. Han pasado ya 7 años desde que es obligatorio el acuerdo que deben adoptar todas las Administraciones Públicas respecto al porcentaje mínimo de sus contratos que serán reservados. Por último, hace ya 5 años que la reserva es exclusiva para Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo que sean de iniciativa social.

1.2. ENTIDADES BENEFICIARIAS ¿Y LA LIBRE CONCURRENCIA?

Solamente dos tipos de entidades pueden concurrir y resultar adjudicatarias de los contratos reservados conforme a la disposición adicional cuarta LCSP17:

1. Empresas de Inserción registradas y habilitadas conforme a la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción, o la legislación autonómica correspondiente.

Se trata de empresas cuyo objetivo es facilitar la inclusión sociolaboral de personas desfavorecidas a través de un periodo de acompañamiento, formación y empleo en una estructura mercantil de carácter no lucrativo. Y al menos entre el 30% y el 50% de su plantilla debe estar formada por personas en situación o riesgo de exclusión social.

2. CEEIS regulados conforme a 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; calificados y registrados conforme al Real Decreto 2273/1985.

Son empresas que, además de producir bienes o prestar servicios, tienen como objetivo la inserción laboral de personas con discapacidad, disponiendo de los servicios de ajuste personal y social requeridos. Y al menos un 70% de su plantilla debe estar compuesta por personas con discapacidad igual o superior a un 33%.

Solamente los Centros Especiales de Empleo **de iniciativa social** pueden participar en la licitación de un contrato reservado y resultar adjudicatarios. La descripción y los requisitos de esta condición se establece en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017 de contratos del sector público, y más adelante abordaremos exhaustivamente esta cuestión.

¿Y qué ocurre con la libre competencia?

Absolutamente nada, ya que se trata de una excepción expresamente prevista en el artículo 132 la Ley 9/2017, de contratos del sector público:

Artículo 132. Principios de igualdad, transparencia y libre competencia.

1. Los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad.

En ningún caso podrá limitarse la participación por la forma jurídica o el ánimo de lucro en la contratación, salvo en los contratos reservados para entidades recogidas en la disposición adicional cuarta.

1.3. ¿POR QUÉ CALIFICAR COMO RESERVADO UN CONTRATO EN EL SECTOR DE LA ROPA USADA? FUNDAMENTOS Y BENEFICIOS

Fundamentos.

La legislación comunitaria y nacional de contratos públicos ha asumido y regulado expresamente dos cuestiones que explican el fundamento y finalidad de los contratos reservados:

1. Que no todas las empresas son iguales ni proporcionan idéntica calidad en el empleo, en la atención y contratación de las personas y colectivos desfavorecidos, o en aspectos clave de la Estrategia Europea 2020 como la cohesión social, la igualdad entre mujeres y hombres, o el desarrollo local.
2. Que, en consecuencia, la tipología jurídica de las empresas, sus sistemas de propiedad y participación, la composición de sus plantillas, o sus objetivos sociales y fines fundacionales deben ser tenidas en cuenta en la adjudicación y ejecución de los contratos públicos. Es la razón de ser de los contratos reservados.

Por lo tanto, el objetivo de los contratos reservados a CEEIS y Empresas de Inserción Sociolaboral es doble:



1. Promover y facilitar el empleo de las personas con discapacidad y de las personas en situación o riesgo de exclusión.
2. Facilitar la carga de trabajo y el sostenimiento de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y de Empresas de Inserción Sociolaboral, lo que redundará de modo directo en la inclusión social de estas personas, y en una efectiva igualdad de oportunidades, promoviendo así una sociedad más justa y cohesionada.

Y por su valor referencial, merece la pena citar el fundamento que realiza la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública, respecto al valor añadido de la tipología de entidades que estamos analizando, y en relación con la necesidad, importancia y legalidad de los contratos reservados:

Directiva 2014/24

(36) *El empleo y la ocupación contribuyen a la integración en la sociedad y son elementos clave para garantizar la igualdad de oportunidades en beneficio de todos.*

En este contexto, los talleres protegidos pueden desempeñar un importante papel. Lo mismo puede decirse de otras empresas sociales cuyo objetivo principal es apoyar la integración social y profesional o la reintegración de personas discapacitadas o desfavorecidas, como los desempleados, los miembros de comunidades desfavorecidas u otros grupos que de algún modo están socialmente marginados. Sin embargo, en condiciones normales de competencia, estos talleres o empresas pueden tener dificultades para obtener contratos.

Conviene, por tanto, disponer que los Estados miembros puedan reservar a este tipo de talleres o empresas el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos o de determinados lotes de los mismos o a reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido.

¿Por qué reservar un contrato en el sector de la recogida y la gestión de la ropa usada? **VER DOCUMENTO DE LA CAJA DE HERRAMIENTAS: ARGUMENTARIO: ¿POR QUÉ ADJUDICAR CONTRATOS PÚBLICOS A LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN Y CEEIS? VENTAJAS Y BENEFICIOS**

1.4. ACUERDO OBLIGATORIO SOBRE CONTRATOS RESERVADOS

La disposición adicional cuarta establece de manera imperativa que todas las entidades del sector público están obligadas a fijar un porcentaje mínimo de sus contratos públicos, que deberán calificar como reservados, para ser adjudicados a Empresas de Inserción y CEEIS:

Disposición adicional cuarta. Contratos reservados

1. *Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción*

Esta obligatoriedad existe desde la aprobación de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, cuyo artículo 4 modificó la disposición adicional 5ª del Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre (TRLCSF).

Desde entonces (año 2015) la reserva y su señalamiento mínimo es preceptivo. Lo sorprendente es que siete años después el porcentaje de adopción de este acuerdo sea tan solo del 3% y todavía no dispongan del mismo una mayoría de las Administraciones Públicas, sobre todo locales.

En consecuencia, cabe exigir a todas las Administraciones Públicas que todavía no hayan adoptado un acuerdo, que fijen, aprueben y publiquen cuál será el porcentaje mínimo de sus contratos que reservarán para Empresas de Inserción y CEEIS. Cualquier Ayuntamiento o entidad pública que no proceda así, estará incumpliendo una obligación legal.

¿Qué porcentaje y sobre qué?

La disposición adicional cuarta ya indica el porcentaje aplicable a la Administración General del Estado, pero las Comunidades Autónomas y las entidades locales deben libremente acordar y disponer el porcentaje del volumen de contratación que van a reservar y cómo hacerlo. Lo que suele materializarse con una de estas tres opciones:

- Un porcentaje sobre el importe total del presupuesto de contratación pública.
- Un porcentaje exclusivamente sobre determinados objetos contractuales (CPVs). En este caso el porcentaje es más elevado ya que se aplica respecto a un volumen inferior de contratos públicos.
- Un volumen económico determinado, que se aprueba de una sola vez a través de un acuerdo plenario o que se actualiza anualmente a través de los presupuestos o las bases de ejecución presupuestarias.

Modelo de acuerdo

Mostramos y enlazamos en primer lugar como ejemplo el modelo de acuerdo de [COSITAL](#), el Colegio de Secretarios, Interventores-Tesorereros y Secretarios-Interventores de administración local de la provincia de Valencia. Merece la pena poner en valor su contenido y destacar su fuente: el propio personal jurídico de las entidades locales.

Igualmente, en el marco de este proyecto proponemos un modelo de acuerdo descargable y editable, para ser utilizado y adaptado por aquellas Administraciones Públicas que lo estimen conveniente:

VER DOCUMENTO DE LA CAJA DE HERRAMIENTAS: MODELO DE ACUERDO SOBRE CONTRATOS RESERVADOS.

¿Y si no existe previamente un acuerdo? ¿Es legal reservar un contrato?

Sí, por supuesto. Cualquier Administración Pública puede calificar y licitar un contrato como reservado, aunque no haya adoptado el acuerdo sobre el porcentaje mínimo.

Al respecto, baste extractar dos párrafos del [Informe 19/2018, de 17 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón](#):

Así, ninguna duda cabe de la posibilidad de que los órganos de contratación de las entidades locales acuerden específicamente, al aprobar el expediente, reservar contratos o lotes aún se haya adoptado o no el acuerdo genérico de reserva por el órgano local competente.

Resultaría del todo contradictorio que, siendo objetivo esencial de esta disposición adicional garantizar un mínimo de reservas de contratos o lotes, la omisión o emisión de este acuerdo genérico, además impidiese a los órganos de contratación realizar reservas de concretos contratos o lotes. (...) no parece razonable que lo que inicialmente se concibe como garantía, como estímulo, para alcanzar umbrales relevantes de contratos o lotes reservados, se convierta en barrera infranqueable para los órganos de contratación que deseen reservar.

Referencias expresas a la actividad de recogida y gestión de la ropa usada o los residuos textiles.

Puesto que estamos abordando el sector específico de la recogida y tratamiento selectivo de la ropa usada, abogamos por señalar expresamente en el acuerdo que la recogida de residuos textiles o la recogida de ropa, o los servicios de recogida y reciclado de residuos serán objeto de reserva. Mostramos los ejemplos de dos administraciones locales:

[Ayuntamiento de Salamanca:](#)

ACUERDO del Excmo. Ayuntamiento Pleno de Salamanca, 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, así como de las condiciones mínimas para garantizar su cumplimiento.

“PRIMERO.- Reservar a los centros especiales de empleo y a las empresas de inserción el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos que representen como mínimo en cómputo global anual el 17,56 % del presupuesto total de los contratos adjudicados por el Ayuntamiento de Salamanca en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior, para el conjunto de actividades que por su naturaleza sean susceptibles de reserva a este tipo de centros y empresas, según la tipología y cuantías que figuran en el Anexo I.

Anexo I

ACTIVIDADES OBJETO DE CONTRATOS RESERVADO PARA RESERVA DE CONTRATOS

TIPO DE ACTIVIDAD CONTRATOS RESERVADOS	CODIFICACIÓN CPV1
Servicios de mantenimiento y conservación de zonas verdes.	77311000-3; 77314000-4;77313000-7;
Servicios de limpieza de edificios y control de plagas.	90910000-9:20911200-8: 90911300-9, 90919200-4:90921000-9; 90822000-6; 90923000-3:90924000-0
Servicios de restauración, catering y hostelería.	79952000-2; 55100000-1; 55130000-0;55120000-7:55512000-2,55330000-2;55400000-4:55410000-7
Servicios de recogida de ropa, reciclado de aceite usado, y servicios de tratamiento y eliminación de desperdicios y residuos no peligrosos.	19620000-8: 90513000-6

Consell Insular de Mallorca:

PLENO, COMISIÓN DE GOBIERNO, CONSEJO EJECUTIVO Y PRESIDENCIA

Acuerdo para la fijación del porcentaje mínimo de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados lotes a centros especiales de ocupación de iniciativa social, a empresas de inserción y a programas de ocupación protegida y las directivas de ocupación

ACUERDO

1. Reservar a los centros especiales de ocupación de iniciativa social y a las empresas de inserción el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos de determinados lotes que representen como mínimo en cómputo anual el 1,1% del gasto correspondiente a los conceptos del Anexo 1, en relación con las actividades del CPV (Vocabulario Común de Contratos) del Anexo II, del presupuesto del Consejo Insular de Mallorca y de sus organismos dependientes. También podrán reservar determinados lotes a programas de ocupación protegida.

TIPO DE ACTIVIDAD CONTRATOS RESERVADOS	CODIFICACIÓN CPV1
Servicios de limpieza.	90610000-6, 90611000-3, 7721150-7, 77310000-6, 77311000-3, 77313000-7, 77314000-4, 90917000-8, 77211400-6, 90910000-9, 90911300-9, 90919200-4
Servicios de recogida y reciclaje.	90511300-5, 90511400-6, 90531000-8

En el caso de que el acuerdo estableciera porcentajes concretos sobre determinados CPVs, es muy importante tener en cuenta que la recogida y la gestión de la ropa usada constituyen un sector de actividad absolutamente excepcional para las Empresas de Inserción, ya que no existe ningún otro sector de actividad en España en

el que las Empresas de Inserción dispongan de una cuota de mercado absoluta del 57%. En consecuencia, no será lógico equipararlo con otros ámbitos productivos (por ejemplo, limpieza o jardinería) en los que las Empresas de Inserción y los CEEIS no suponen ni siquiera un 1% del total de la producción y del empleo.

En este sentido, reiteramos la obligatoriedad establecida en la [Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#), puesto que **al menos el 50% del importe del servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles se deberá adjudicar a través de contratos reservados para Empresas de Inserción y CEEIS**. Por lo tanto, cualquier acuerdo que se adopte respecto a la recogida y gestión de los residuos textiles deberá al menos señalar ese porcentaje mínimo del 50%.

Materialización de la reserva

No debemos confundir el **acuerdo sobre la reserva**, que consiste en el compromiso sobre el porcentaje mínimo de contratos que se calificarán como reservados en un cómputo anual, con la **materialización de dicha reserva**, que es la calificación propiamente dicha de un contrato como reservado, es decir cuando una prestación se licita de manera efectiva como reservada.

Por explicarlo de otro modo: un Ayuntamiento puede acordar que el 10% del total de su presupuesto de contratación se adjudicará a través de contratos reservados, pero lo realmente relevante es si luego se licitan, o no, contratos reservados y cuál es el importe de adjudicación de dichos contratos, a esto nos referimos con la trascendencia de materializar de forma real el acuerdo que se haya adoptado con carácter general.

A DESTACAR



- Adoptar un acuerdo sobre el porcentaje de contratos reservados es obligatorio. Cabe exigir y presionar a todas las Administraciones Públicas que así lo establezcan.
- En el caso de que el acuerdo se establezca sobre determinados objetos contractuales es muy importante que se señalen expresamente los CPVs más idóneos para la recogida y tratamiento selectivo de la ropa y el textil usados:
 - 19620000:** Residuos textiles.
 - 90511200:** Servicios de recogida de desperdicios domésticos.
 - 90513000:** Servicios de tratamiento y eliminación de desperdicios y residuos no peligrosos.
 - 90514000:** Servicios de reciclado de desperdicios.
- Si el acuerdo menciona expresamente la recogida y gestión de los residuos textiles deberá al menos establecer que el 50% deberá ser reservado a Empresas de Inserción y CEEIS.

1.5. ¿QUÉ CONTRATOS SE PUEDEN RESERVAR? ¿CUÁLES SON LOS LÍMITES?

No existe ningún límite. A través de la disposición adicional cuarta de la LCSP17 se puede reservar cualquier contrato para Empresas de Inserción y CEEIS.

Puede calificarse como reservado cualquier contrato de obras, de concesión de obra pública, de servicios, de gestión de servicios públicos, de suministro, de colaboración del sector público y privado y los administrativos especiales.

Se puede reservar un procedimiento abierto, restringido o negociado, un contrato menor o un acuerdo marco.

Se puede calificar como reservado cualquier objeto contractual.

Y se puede reservar un contrato de ochocientos euros o de ocho millones de euros.

Sirvan de muestra dos ejemplos que destacan por el presupuesto de licitación:

Ayuntamiento de Córdoba:

PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES QUE HAN DE REGULAR LA CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE ATENCIÓN INTEGRAL DE PERSONAS Y FAMILIAS SIN HOGAR EN LA CASA DE ACOGIDA Y CENTRO DE EMERGENCIA SOCIAL MUNICIPAL MEDIANTE LA MODALIDAD DE CONTRATO RESERVADO Y PROCEDIMIENTO ABIERTO.

4.- PRESUPUESTO BASE DE LA LICITACIÓN DEL CONTRATO Y EXISTENCIA DE CRÉDITO:

El presupuesto base de licitación del contrato asciende a 1.548.085,85 (con I.V.A. incluido), desglosado en:

1.407.307,77 + 140.735,08 de I.V.A. (10%)

Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos:

Servicios de lavado, reparación y clasificación de sacas, bandejas, carteras, cascos, anoraks, fundas y correas de PDAS y bolsas de reparto. Contrato reservado a Centros Especiales de Empleo o empresas con el 70% de discapacitados, de conformidad con el artículo 89 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre.

- **Valor estimado del contrato:** 3.513.218,66 EUR.
- **Importe:** 1.232.172,34 EUR.
- **Importe (sin impuestos):** 1.018.324,25 EUR
- **Tipo de Contrato:** Servicio
- **Subtipo:** Servicios sociales y de salud

1. 6. LA SUBROGACIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS

El deber de subrogar al personal de una empresa que viniera prestando un contrato público tiene dos derivadas en materia de contratos reservados:

1. Contrato reservado en el que hay que subrogar al personal de una empresa ordinaria

En este caso, una empresa ordinaria (que no cuenta con personas con discapacidad ni con personas en riesgo de exclusión), venía prestando el servicio y al finalizar el contrato público y realizarse una nueva licitación se plantea la opción de que el contrato sea reservado.

Pero se produce un conflicto de intereses: ¿para emplear a personas con discapacidad o en riesgo de exclusión hay que despedir a otras personas trabajadoras? Y además una problemática legal: ¿es procedente despedir a la plantilla o existe el deber legal de subrogarles?

Desde el punto de vista jurídico se han dado varios casos en los que la empresa entrante (CEE) ha pretendido no subrogar al personal y aplicar el Convenio Colectivo General de Centros y Servicios de Atención a Personas con Discapacidad. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha manifestado de manera rotunda en el sentido de que la empresa entrante (el Centro Especial de Empleo) debe seguir aplicando el convenio y las condiciones laborales de las que disfrutaba la plantilla.

Igualmente, el Tribunal Supremo se ha pronunciado estableciendo que el CEE no puede despedir a los trabajadores y trabajadoras que venían prestando el contrato para emplear en su lugar a personas con discapacidad, pues dichos despidos serían nulos.

No obstante, este supuesto es solo aplicable en aquellos casos en los que el convenio colectivo establece el derecho-deber de subrogación del personal, un derecho (para la plantilla) y un deber (para la empresa entrante).

Pero ni en el sector de residuos, ni en la propia recogida y tratamiento de la ropa usada, existe la obligación legal de subrogar a la plantilla, por lo que este conflicto no existe, y no hay ningún problema en calificar como reservado un contrato que viniera prestando una empresa ordinaria.

2. Contrato que prestaba una Empresa de Inserción o un CEEIS y sale de nuevo a licitación sin ser reservado

El segundo supuesto sería el contrario: que un CEEIS o una EI tenga adjudicado un contrato público (reservado o no) y al finalizar el periodo contractual no se prorrogue y se realice una nueva licitación no reservada y recaiga la adjudicación en una empresa ordinaria.

El bien a proteger en este caso es el empleo de las personas con discapacidad o en riesgo de exclusión que estaban trabajando en la contrata, y la pregunta es: ¿existe deber de la empresa entrante de subrogar al personal?

En este caso la respuesta es dispar, ya que se halla expresamente prevista en el **artículo 130.2. LCSP**:

Cuando la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar fuese un Centro Especial de Empleo, la empresa que resulte adjudicataria tendrá la obligación de subrogarse como empleador de todas las personas con discapacidad que vinieran desarrollando su actividad en la ejecución del referido contrato.

La conclusión es que si la empresa que viniera prestando el servicio fuera un Centro Especial de Empleo sí existe la obligación de subrogar al personal con discapacidad, pero no ocurre lo mismo si es una Empresa de Inserción y se trata de personas en riesgo de exclusión, quienes no tienen el derecho legal de ser subrogados.

1.7. SI LA MONTAÑA NO VA A MAHOMA...

Aunque existen excepciones, lo habitual es que los contratos reservados no aparezcan por generación espontánea en los boletines oficiales. Más bien sucede, al contrario, que son las propias entidades sociales y sus entidades representativas las que deben desplegar toda una batería de acciones para promover los contratos reservados en su ámbito territorial.

Además, cabe recordar (disposición adicional cuarta de la LCSP) que las Administraciones Públicas no solo tienen la obligación de acordar un porcentaje mínimo de sus contratos como reservados, sino que además deben establecer las condiciones para garantizar su cumplimiento.

Disposición adicional cuarta. Contratos reservados.

En el referido Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán las condiciones mínimas para garantizar el cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior.

Por lo tanto, la recomendación de esta guía es diseñar una estrategia de promoción de los contratos reservados, para la que planteamos una diversidad de buenas prácticas:

1. Promover la adopción del acuerdo obligatorio sobre la reserva de contratos a través de la incidencia política, la negociación y la opinión pública.

Valga como ejemplo el "[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 de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y su sector público instrumental](#)". En el mismo participaron activamente la Red de Economía Alternativa y Solidaria de Baleares y la Fundación Deixalles.

2. Dar a conocer los ámbitos productivos en los que operan las Empresas de Inserción y los CEEIS.



El desconocimiento es una de las razones que retraen a las Administraciones Públicas a la hora de reservar un contrato, pues a menudo carecen de la información sobre los servicios y suministros concretos, o los sectores de actividad en los que operan las Empresas de Inserción y los CEEIS.

Para solventarlo es preciso que la información sobre los servicios y productos esté actualizada y completamente accesible on-line. Sirvan como modelo las [Páginas FAEDEI](#), un directorio completo con búsqueda por actividad de las Empresas de Inserción.

Otro ejemplo interesante es la página de contratos reservados del Gobierno de Navarra, que incorpora un [buscador específico de ámbitos de actividad](#) que conduce a las Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo que operan en dicho sector, lo que determina, en buena medida, la idoneidad del objeto contractual para ser calificado como reservado.

La mayoría de las asociaciones territoriales de las Empresas de Inserción tienen en sus páginas web directorios de productos y servicios ofrecidos, pero conviene que esa información se encuentre actualizada, muy visible y accesible y permita una rápida consulta.

Como producto propio de este estudio y que puede resultar de utilidad:

MAPA DE EMPRESAS DE INSERCIÓN Y CEEIS QUE OPERAN EN LA RECOGIDA Y TRATAMIENTO SELECTIVO DE LOS RESIDUOS TEXTILES.



3. Organizar jornadas informativas y de sensibilización sobre los contratos reservados. Siempre que sea posible, en la propia sede de la administración pública a la que se dirige y, además es importante que se muestren experiencias prácticas y que participen como ponentes personal jurídico de las propias Administraciones Públicas. [De muestra un botón.](#)

4. Proporcionar formación específica sobre contratos reservados al personal técnico y jurídico de las AAPP.

La clave del éxito de este tipo de formación no consiste en que una vez diseñada se invite a las entidades locales y a su personal a que se inscriban, sino organizarla y diseñarla conjuntamente y que la invitación a asistir al personal provenga de la propia administración pública. También resulta recomendable la organización conjunta con Colegios de Secretarios y Secretarías, o con las Federaciones de Municipios. Éste es el caso del [módulo formativo de DINCAT en colaboración con la Federación de Municipios Catalanes](#), de este modo se multiplica tanto la difusión como la asistencia.

5. Establecer mesas de seguimiento o comisiones de contratación pública responsable y/o de contratos reservados, u observatorios de la contratación pública en las que participen las Empresas de inserción y los CEEIS, de manera que puedan apoyar a los órganos de contratación en la identificación y selección de contratos idóneos para ser calificados como reservados; señalar aquellos lotes adecuados para ser reservados; colaborar en la planificación de la contratación pública reservada; proponer medidas de apoyo y de mejora continua de la reserva; o participar en la evaluación de su impacto.

Es el caso del Ayuntamiento de Barcelona, a través del [Decreto de Alcaldía 2016-832 por el que se aprueba la creación de la Comisión de Contratación Pública Responsable](#).

6. Utilizar argumentarios gráficos y sintéticos, y exponer de manera muy clara el triple beneficio y todas las ventajas que implica la contratación de Empresas de Inserción y CEEIS. A tal efecto, sugerimos utilizar el argumentario realizado en el marco de este estudio:

VER CAJA DE HERRAMIENTAS: ARGUMENTARIO: ¿POR QUÉ ADJUDICAR CONTRATOS PÚBLICOS A LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN Y CEEIS? VENTAJAS Y BENEFICIOS

7. Ofrecer asesoramiento técnico y jurídico al personal de las entidades locales para la redacción de pliegos y resolución de dudas sobre contratos reservados. Es el caso del Gobierno de Navarra en su propia página de contratos reservados, que cuenta con la pestaña específica: [¿TE ASESORAMOS?](#)

8. Recopilar y publicar todos los contratos reservados de las Administraciones Públicas clasificados por sectores de actividad.

Una pregunta muy habitual cuando el personal técnico o jurídico se está planteando si calificar un contrato como reservado es: ¿Y esto lo ha hecho alguien más? ¿Existe algún ejemplo de pliego sobre este servicio que pueda consultar?

Recopilar y publicar los pliegos es muy efectivo, ya que permite visibilizar a quienes ya reservan contratos y animar a quienes no lo hacen. Además, posee la utilidad a la que aludíamos en el párrafo anterior, pues muchas entidades locales antes de reservar un contrato desean saber quién lo ha hecho antes y cómo, por lo que, de este modo, pueden descargarse los pliegos, analizar una diversidad de contratos reservados, quitarse el miedo y ahorrarse tiempo de trabajo.

Como buena práctica cabe destacar la [página web de FEICAT, en la que se recopilan y clasifican los contratos reservados de Cataluña](#).

En el caso concreto de este estudio, la recogida de ropa, recordamos que hemos habilitado un mapa con todos los contratos públicos relativos a la recogida del residuo textil, que permite descargarse los pliegos o acceder al expediente completo.

www.residuotextil.org

9. Planificar la contratación reservada.

La LCSP17 en su artículo 28.4. establece el deber de planificar la actividad de contratación pública y dar a conocer de forma anticipada un plan de contratación pública, mandato que puede aplicarse de forma muy apropiada a la planificación de los contratos reservados del ejercicio.

El planteamiento implica activar de manera real esta planificación, e identificar los contratos públicos que se licitarán en el próximo ejercicio, o al menos aquellos más relevantes, bien por su importe o por tratarse de servicios dirigidos a las personas. Así, será posible disponer del tiempo necesario para analizar su contenido y características, y determinar qué contratos son susceptibles de ser calificados como reservados para Empresas de Inserción y CEEIS.

Como un excelente ejemplo sobre esta cuestión citamos la [ORDEN HAP/522/2017 del Gobierno de Aragón](#), que requiere de todos los poderes adjudicadores la remisión del listado de contratos que tienen previsto reservar para Empresas de Inserción y CEEIS.

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.

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.

10. Buenos días, quisiera hablar con

Llamar, concertar una cita y sentarse en la misma mesa. Así de simple, pero la práctica nos demuestra que las relaciones personales y el manejo adecuado de la agenda es el sistema más efectivo para lograr la calificación de los contratos públicos como reservados.

Y el camino más corto es materializar una reunión con cargos públicos o con el personal técnico con capacidad de decisión donde poder abordar de manera específica los contratos reservados; proponer la calificación como reservados de los contratos relativos a la recogida y tratamiento selectivo de los residuos textiles; exponer la capacidad de las Empresas de Inserción y facilitar documentación sobre los beneficios que conlleva.

1.8. ¿RESERVA PARA EMPRESAS DE INSERCIÓN, PARA CEEIS, O PARA AMBAS?

A una licitación reservada solo pueden concurrir y resultar adjudicatarias las Empresas de Inserción y los CEEIS, pero en muchas ocasiones, tanto desde las propias entidades como desde las Administraciones Públicas se plantea la cuestión de si es posible reservar un contrato exclusivamente para una sola tipología de entidades.

Al respecto, cabe afirmar que **la posibilidad de reservar un contrato solo para Empresas de Inserción o solo para CEEIS es plenamente legal** y lo vamos a argumentar con las siguientes referencias:

La propia legislación de contratos

La disposición adicional cuarta no indica si es posible reservar solo para Empresas de Inserción o solo para CEEIS, pero sí que el artículo 99.4. señala que se podrán reservar lotes “para Centros Especiales de Empleo **o para** empresas de inserción”. Y subrayamos “o para” de forma que se destaque esta habilitación expresa.

Artículo 99. Objeto del contrato.

Podrá reservar alguno o algunos de los lotes para Centros Especiales de Empleo o para empresas de inserción, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional cuarta.

Los Tribunales de Contratos Públicos se han pronunciado en sentido favorable:

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid lo admite en su [Resolución nº 191/2021, de 29 de abril](#). Indica literalmente: “La Disposición Adicional Cuarta de la LCSP no obliga a abrir la licitación conjuntamente a CEEIS y empresas de inserción”.

El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Canarias también lo considera legal conforme a su [Resolución n.º 80/2021, de 17 de marzo](#). Extracto literal del fallo: “Corresponde al órgano de contratación la facultad de determinar qué licitaciones reserva a las empresas de inserción o a los Centros Especiales de Empleo, con la única limitación de que el objeto de las mismas sea compatible con la reserva a favor de ésta”.

Algunas Administraciones Públicas lo han regulado de forma expresa:

La [Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos de Navarra](#):

Artículo 36. Contratos reservados por motivos sociales.

1. Los poderes adjudicadores deberán reservar la participación en los correspondientes procedimientos de adjudicación de contratos de servicios, obras, suministros y concesión de servicios a Centros especiales de empleo sin ánimo de lucro o Centros Especiales de Empleo de iniciativa social o Empresas de Inserción.

La reserva podrá realizarse para todas o alguna de las tipologías de entidades del apartado 1.

El **Ayuntamiento de Barcelona** en su [Instrucción municipal de regulación de la contratación reservada](#) comienza analizando los objetivos sociales diferenciados de ambas entidades y los distintos perfiles de personas a contratar, y permite reservar solo a Empresas de Inserción o a CEEIS cuando se motive adecuadamente.

7. Reserva específica a un tipus d'entitat

Cal destacar que cada tipus d'entitat social (CETIS o EIS) té uns objectius socials singulars. En l'annex nº. 1 expliquem aquestes característiques: els trets més diferenciadors són que els CETIS tenen com a objectiu la inserció social i laboral de persones amb discapacitat física, psíquica, sensorial o de trastorn de salut mental, mentre que les EIS tenen com a objectiu fonamental la inserció de persones pertanyents a col·lectius en situació d'exclusió social.

Atès que la tipologia de les persones i col·lectius que s'inclouen en ambdós tipus d'empresa d'Economia Social és molt diversa, es podrà reservar la contractació a favor exclusivament de CETIS o exclusivament d'EIS, en funció de l'acció i objectiu social que es pretén promoure, és a dir, la inclusió de persones amb discapacitat o en determinats col·lectius amb risc d'exclusió social.

O el **Gobierno de las Islas Baleares** en su reciente [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. Y en el mismo, la reserva debe establecerse de forma obligatoria para una sola de las tipologías de entidades:

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 de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y su sector público instrumental

10. Una vez calificado el contrato como reservado por el órgano de contratación, se restringirá la participación a una sola tipología de entidades (o bien de Empresas de Inserción, o bien de Centros Especiales de Empleo de iniciativa social), atendiendo a la finalidad buscada con el contrato y el colectivo de personas en situación de vulnerabilidad en cuyo favor quieran promoverse las políticas públicas, así como para poder conseguir una adecuada comparación de ofertas para poder determinar la oferta con mejor relación calidad- precio.

A DESTACAR



Reservar un contrato o el lote de un contrato exclusivamente para Empresas de Inserción, o solamente para Centros Especiales de Empleo de iniciativa social es plenamente legal.

Existen algunos supuestos en los que además existe una justificación evidente:

- Cuando la prestación resulte más apropiada para ser prestada por el perfil de personas con discapacidad o por el de personas en situación o riesgo de exclusión social.
- Cuando solo una tipología de dichas entidades operan en el sector de actividad en el propio territorio.
- Cuando las necesidades o los planes estratégicos de empleo e inserción sociolaboral de la administración pública contratante establezcan como prioritario el empleo de determinados colectivos.
- Cuando se realice una acción positiva dentro del marco de la propia reserva hacia las Empresas de Inserción, al considerar que el número de Centros Especiales de Empleo multiplica por diez al de Empresas de Inserción, y de esta manera se garantiza una cuota de mercado para las mismas.

En el ámbito productivo específico de la recogida y gestión de la ropa usada, la reserva exclusiva para Empresas de Inserción se justifica por el hecho de que en España hay 68 CEEIS y EIS dedicados a esta actividad, de la cuales 63 son Empresas de Inserción y solo 5 son Centros Especiales de Empleo de iniciativa social.

1.9. ¿QUÉ ES MEJOR: CONTRATO RESERVADO O LOTE RESERVADO?

La elección dependerá seguramente del objeto del contrato, no es lo mismo que se contrate la recogida conjunta de todos los residuos de un municipio, a que se contrate solo la recogida selectiva y tratamiento de la ropa usada.

Pero, antes de nada, vamos a explicar la **división en lotes de un contrato**: se entiende por lote cualquier prestación del contrato que pueda fraccionarse en unidades funcionales, cuantitativas o geográficas, o que sea susceptible de división en aquellas partes que puedan utilizarse, prestarse o ejecutarse por separado.

El artículo 99.3. LCSP establece como norma general, que los contratos públicos se dividirán en lotes, o en caso contrario “se deberá justificar debidamente en el expediente” y además reitera lo establecido en la disposición adicional cuarta, indicando ambos artículos que se podrán reservar lotes de los contratos, es decir, no reservar la totalidad del contrato, pero sí una parte del mismo.

Artículo 99. Objeto del contrato.

3. Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.

Dividir el contrato en lotes amplía las opciones de calificación de los contratos como reservados, y dado su interés resumimos los aspectos más destacados del **artículo 99**:

- Establecer lotes supone la regla general y no la excepción.
- La LCSP reitera a través de dos artículos (99.3 y DA 4ª) la posibilidad de reservar lotes para Empresas de Inserción y CEEIS.
- El órgano de contratación determina el número y el tamaño de los lotes.
- Es legal limitar el número de lotes a los que puede presentarse una misma empresa.
- Es legal limitar el número de lotes de los que puede resultar adjudicataria una empresa.
- Las exigencias de solvencia económico-financiera y técnico-profesional deben adaptarse al tamaño y presupuesto de los lotes, lo que facilita la participación de pequeñas y medianas empresas, al igual que de las entidades de la economía social.

Ciñéndonos exclusivamente a la reserva del servicio de recogida y tratamiento selectivo de la ropa usada, vamos a exponer las diferentes opciones.

1. Licitación exclusiva del servicio de recogida y tratamiento de ropa usada.

1.1. Contrato reservado sin lotes.

Es el caso más habitual y se licita exclusivamente la recogida y gestión de los residuos textiles sin establecer lotes ni fraccionar el contrato.

1.2. Contrato reservado con todos los lotes reservados.

Al tratarse de un contrato reservado todos los lotes deberán ser también reservados.

Esta opción resulta de especial interés en municipios de gran tamaño o de entidades de ámbito supralocal que abarcan una gran superficie (provincial o comarcal), y en cuyos territorios existan varias Empresas de Inserción que operan en el sector de la ropa usada.

Sirva como ejemplo este [pliego de TERSA](#) (empresa pública de residuos del Ayuntamiento de Barcelona), en la que se ha dividido el contrato en dos lotes y ambos son reservados. Se trata de una división del contrato en lotes siguiendo un criterio geográfico.

**SERVEI DE RECOLLIDA I SELECCIÓ DE ROBA USADA I LOGÍSTICA DE
CONTENIDORS A LA CIUTAT DE BARCELONA, A TRAVÉS DE LA INSERCIÓ DE
COL·LECTIUS EN SITUACIÓ D'EXCLUSIÓ SOCIAL.**

**LOT 1 ZONA NORD
LOT 2 ZONA SUD**

1.3. Contrato no reservado con un lote reservado.

En estos casos las Administraciones Públicas contratantes deciden dividir la prestación de recogida de la ropa usada en dos o más lotes, y optan por calificar uno o más de los lotes como reservados.

Como muestra exponemos este pliego del [Ayuntamiento de Parla](#):

PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES QUE HA DE REGIR EN EL CONTRATO DEL SERVICIO DE RECOGIDA DE ROPA USADA CON LOTES A ADJUDICAR POR PROCEDIMIENTO ABIERTO, CON RESERVA EN EL LOTE 2 "RECOGIDA DE ROPA USADA ZONA 2": LOTE RESERVADO DE CONFORMIDAD CON LA DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA DE LEY 9/2017 DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO (13/19).

2. Licitación de la recogida de diversos residuos:

2.1. Con un lote reservado y específico de la recogida de ropa usada.

Es el caso del [Ayuntamiento de Abrera](#), cuya licitación incluye 4 lotes: contenedores de aceite doméstico, destrucción de papel, deixalleria (punto limpio) y **contenedores de ropa usada (lote reservado)**.

PLEC DE CLÀUSULES ADMINISTRATIVES PARTICULARS REGULADORES DEL CONTRACTE DE SERVEIS DE BUIDATGE DE CONTENIDORS D'OLI DOMÈSTIC, DE PAPER CONFIDENCIAL DE LES DEPENDÈNCIES MUNICIPALS, DE MINI DEIXALLERIA I DE ROBA USADA (Exp. 6830/2020)

El lot 4, serveis de buidatge i manteniment de contenidors de recollida de roba usada, es reserva a empreses d'inserció i centres especials d'ocupació d'iniciativa social.

2.2. Con un lote reservado que incluye diversos residuos, incluida la recogida de ropa.

Se trata de licitaciones sobre diversas prestaciones, y en los que se establece un lote relativo a diversas fracciones de residuos (RAEE, papel y cartón, aceite, restos de poda o voluminosos) y que dentro de dicho lote se incluye la recogida de ropa.

Mostramos como ejemplo la [licitación del Concello de A Laracha](#), que en un mismo lote agrupa la recogida de papel y cartón, vidrio, aceite de uso doméstico, ropa, voluminosos y gestión del punto limpio:

PREGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES QUE REXERÁ A ADXUDICACIÓN, POR PROCEDIMENTO ABERTO, CON MULTIPLICIDADE DE CRITERIOS DE VALORACIÓN, E TRAMITACIÓN HARMONIZADA, DO CONTRATO DE SERVIZO DE LIMPEZA VIARIA, RECOLLIDA SELECTIVA E XESTIÓN DO PUNTO LIMPO DO CONCELLO DE A LARACHA

- Lote 2. Servizo de recollida de papel, cartón, vidro, aceites de uso doméstico, roupa e calzado e residuos voluminosos e xestión do punto limpo.

A DESTACAR

En la contratación del servicio de recogida y la gestión de la ropa usada cabe siempre reservar el contrato o el lote de un contrato, y dependiendo del caso resultará más conveniente para las Empresas de Inserción y los CEE de iniciativa social una u otra de las siguientes opciones:



- La primera opción sería licitar exclusivamente la recogida y gestión de la ropa usada y calificar el contrato como reservado sin establecer lotes.
- La segunda consiste en licitar exclusivamente la recogida y gestión de la ropa usada y dividir el contrato en lotes. En este caso se pueden calificar todos, uno o algunos de los lotes como reservados.
- La tercera opción consiste en licitar la recogida de diversas tipologías de residuos y establecer un lote específico para la recogida de ropa, reservando dicho lote. Esta posibilidad es recomendable cuando se licita la recogida de residuos en un solo contrato de gran volumen.
- Por último, y cuando operen el territorio Empresas de Inserción que se dedican a la recogida de ropa y además a la recogida de voluminosos, papel y cartón, RAEE, o aceite usado, sería razonable el establecer un lote que agrupe la recogida de diferentes fracciones de residuos.

1.10. ALTERNATIVA A LOS CONTRATOS RESERVADOS: VALORAR U OBLIGAR A SUB-CONTRATAR CON EMPRESAS DE INSERCIÓN Y/O CEEIS

En la licitación del servicio de recogida y la gestión de la ropa usada siempre cabe reservar un contrato o el lote de un contrato. No obstante, en ocasiones sucede que la recogida de residuos urbanos y/o domésticos, se licita en un contrato de gran volumen que no se divide en lotes, y que engloba la recogida de basuras, de papel, voluminosos, aceite usado, RAEE, vidrio, cartón, etc.

En estos supuestos, existe una alternativa, y es valorar u obligar a que la recogida de ropa se subcontrate con una Empresa de Inserción o un CEEIS. Se trata de establecer un criterio de adjudicación, o una condición especial de ejecución, expresamente previstas en la LCSP17.

Los criterios de adjudicación están regulados en el artículo 145 de la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público](#), que se refiere de manera explícita a valorar la subcontratación con CEEIS y Empresas de Inserción.

Artículo 145. Requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato.

1. *La adjudicación de los contratos se realizarán utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.*

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes:

Las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: al fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción;

A su vez, las condiciones especiales de ejecución de los contratos están reguladas en el artículo 202 de la LCSP17 e igualmente se refiere explícitamente a promover el empleo de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social:

Artículo 202. Condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden.

1. *Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 145, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos.*

Las consideraciones de tipo social o relativas al empleo, podrán introducirse, entre otras, con alguna de las siguientes finalidades: hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad; contratar un número de personas con discapacidad superior al que exige la legislación nacional; promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral, en particular de las personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social a través de Empresas de Inserción;

Por lo tanto, de forma alternativa y subsidiaria a los contratos y los lotes reservados, se propone la incorporación en los pliegos de criterios de adjudicación o de condiciones especiales de ejecución relativos a emplear a personas con discapacidad o en riesgo de exclusión, así como a subcontratar con Empresas de Inserción y/o CEEIS.

Veamos algunos ejemplos extraídos de pliegos de contratación:

PLIEGO DE CONDICIONES ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS PARA LA OCUPACIÓN DE SUELO DE DOMINIO PÚBLICO MUNICIPAL PARA LA INSTALACIÓN DE CONTENEDORES PARA LA RECOGIDA DE ROPA USADA Y RESIDUOS TEXTILES

- MÉTODO DE VALORACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL PROVENIENTE DE COLECTIVOS DESFAVORECIDOS Y ADSCRITOS AL SERVICIO DE RECOGIDA DE ROPA Y RESIDUOS TEXTILES, OBJETO DE LA AUTORIZACIÓN (MÁX. 40 PTOS)

Que para la ejecución del servicio de recogida de ropa y residuos textiles se comprometa, o acredite, la contratación de personas incluidas o provenientes de colectivos desfavorecidos o en riesgo de exclusión social. Este extremo se acreditará durante el plazo de vigencia de la autorización mediante copia de los documentos que acrediten la circunstancia social del trabajador, su contrato laboral y su situación de cotización en la Seguridad Social.

Por cada trabajador incluido en este colectivo que se contrate, o esté contratado y se comprometa a adscribir, para la prestación del servicio de recogida; se otorgarán 10 puntos, hasta un máximo de 40 puntos en total.

PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS QUE HAN DE REGIR LA ADJUDICACIÓN DE LA AUTORIZACION EN SUELO DE DOMINIO PÚBLICO PARA EL SUMINISTRO/INSTALACIÓN, MANTENIMIENTO Y EXPLOTACIÓN DE CONTENEDORES LOCALIZADOS DENTRO DEL MUNICIPIO DE ALDAIA PARA LA RECOGIDA DE ROPA USADA Y RESIDUOS.

A	Contratación de personal proveniente de colectivos desfavorecidos adscritos al servicio de recogida de ropa y residuos textiles.	Máx. 24 puntos
---	--	----------------

PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES QUE HA DE REGIR LA CONTRATACIÓN POR PROCEDIMIENTO ABIERTO SIMPLIFICADO ABREVIADO PARA LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO DE SERVICIO PARA LA REUTILIZACIÓN DE RESIDUOS DOMÉSTICOS, EN EL AYUNTAMIENTO DE EL BOALO

15.- Condiciones especiales de ejecución del contrato, art. 202 LCSP: Promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral, en particular de las personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social a través de Empresas de Inserción.

Advertimos que estas cláusulas deberán ir siempre acompañadas de un sistema garantista, que permita concretar en la fase de licitación el compromiso de las empresas licitadoras, y, sobre todo, que permita verificar en la fase de ejecución el cumplimiento efectivo de la empresa contratista. Es la forma de evitar comportamientos por desgracia frecuentes.

Para lograrlo, proponemos no limitarse a solicitar una simple declaración responsable, sino que en la propuesta técnica se indique la Empresa de Inserción con la que se subcontratará, se explicita el importe de la subcontrata y se aporte el acuerdo con dicha Empresa. A su vez, en fase de ejecución del contrato, se deberá aportar una copia de la factura en la que se detalle la subcontratación realizada. Por último, se deberán establecer las consecuencias en caso de incumplimiento. Y para ello proponemos dos modelos de cláusulas:

CRITERIO DE ADJUDICACIÓN: SUBCONTRATACIÓN DE EMPRESAS DE INSERCIÓN Y CEEIS

Se valorará con 15 puntos a las licitadoras que se comprometan a subcontratar íntegramente la recogida y gestión selectiva de la ropa usada con Empresas de Inserción y/o CEEIS.

1. A tal efecto en la propuesta técnica se indicarán el trabajo a realizar, el presupuesto y la entidad a subcontratar, debiendo aportarse la aceptación de esta última al encargo y al presupuesto.
2. Las empresas susceptibles de ser subcontratadas serán exclusivamente:
 - CEEIS, conforme a la descripción y requisitos señalados en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de contratos del sector público.
 - Empresas de Inserción inscritas y registradas conforme a la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación de Empresas de Inserción.
3. Una vez adjudicado el contrato y en el plazo de un mes desde su formalización, la empresa adjudicataria remitirá a la unidad gestora del contrato una copia del contrato civil o mercantil, indicativo del CEEIS o Empresa de Inserción subcontratada, e incluso del concepto detallado, importe económico y fechas de ejecución, así como una copia de la inscripción del CEEIS o la Empresa de Inserción en su correspondiente registro.
4. Este criterio de adjudicación se considera como obligación contractual esencial, por lo que en caso de incumplimiento dará lugar a la imposición de penalidades, que el órgano de contratación deberá estimar en función de su gravedad hasta un máximo del 20% del precio del contrato. Asimismo podrá suponer la resolución del contrato por incumplimiento culpable, lo que además podrá implicar la inhabilitación para licitar durante el plazo de dos años en cualquier procedimiento público de licitación.

CONDICIÓN ESPECIAL DE EJECUCIÓN: SUBCONTRATACIÓN DE EMPRESAS DE INSERCIÓN Y CEEIS

1. La empresa adjudicataria deberá subcontratar íntegramente la recogida y gestión selectiva de la ropa usada con Empresas de Inserción y/o CEEIS.
2. A tal efecto, las empresas licitadoras deberán aportar una declaración responsable en la que se detallen los trabajos a realizar y el presupuesto de la subcontratación.
3. Las empresas susceptibles de ser subcontratadas serán exclusivamente:
 - CEEIS, conforme a la descripción y requisitos señalados en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de contratos del sector público.
 - Empresas de Inserción inscritas y registradas conforme a la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación de Empresas de Inserción.

4. Una vez adjudicado el contrato y en el plazo de un mes desde su formalización, la empresa adjudicataria remitirá a la unidad gestora del contrato una copia del contrato civil o mercantil, indicativo del CEEIS o Empresa de Inserción subcontratada, e incluso del concepto detallado, importe económico y fechas de ejecución, así como una copia de la inscripción del CEEIS o de la Empresa de Inserción en su correspondiente registro.

5. Esta condición de ejecución se considera como obligación contractual esencial, por lo que en caso de incumplimiento dará lugar a la imposición de penalidades, que el órgano de contratación deberá estimar en función de su gravedad hasta un máximo del 20% del precio del contrato. Asimismo podrá suponer la resolución del contrato por incumplimiento culpable, lo que además podrá implicar la inhabilitación para licitar durante el plazo de dos años en cualquier procedimiento público de licitación.

2. UNA VEZ RESERVADO UN CONTRATO

En esta guía estamos abordando de manera específica la contratación del servicio de recogida y gestión de la ropa usada. Y conforme a la nueva Ley de Residuos, siempre y en todo caso (salvo excepción motivada y justificada) **es obligatorio que al menos el 50% del importe del servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles se adjudique a través de contratos reservados para Empresas de Inserción y CEEIS**. Así lo establece la [Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#):

Disposición adicional decimonovena. Contratos reservados en la gestión de residuos textiles.

1. De conformidad con la disposición adicional cuarta de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, 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.

Considerando la obligación legal, las Empresas de Inserción y los CEEIS deberán tener en cuenta un doble rol:

1. Difundir y comunicar a los cargos públicos, así como al personal técnico, la referencia legal y la obligación consiguiente.
2. Actuar en caso de que se licite el servicio de recogida y tratamiento selectivo del residuo textil sin que al menos el 50% del importe de adjudicación se realice a través de contratos o lotes reservados. Sin dudar, la actuación deberá consistir en impugnar y recurrir el pliego.

Así pues, se va a dar por descontado que las Administraciones Públicas cumplen la legislación, por lo que el propósito de esta guía se centra en facilitar la aplicación práctica de dicho mandato.

Un contrato reservado se tramita exactamente igual que cualquier otro contrato público. Cualquier contrato público puede calificarse como reservado y la redacción de los pliegos administrativos y técnicos, tampoco difiere de cualquier otra licitación.

Por lo tanto, un contrato reservado se tramitará por el procedimiento que corresponda: abierto, restringido o negociado, un contrato menor o un acuerdo marco.

Las Empresas de Inserción y los CEEIS deben tener en cuenta que, aunque se trate de un contrato reservado, no varía en absoluto la necesidad de respetar escrupulosamente la legislación de contratos públicos para la elección del procedimiento, la publicidad, la solvencia técnica y financiera exigida, o la tramitación del expediente.

Y lo mismo cabe decir sobre la concurrencia pública entre Empresas de Inserción y CEEIS, pues no cabe restringir la participación solo a entidades del propio territorio o que estén inscritas en los registros de Empresas de Inserción o Centros Especiales de Empleo de la Comunidad Autónoma.

Tan solo hay tres particularidades, que luego abordaremos, y que caracterizan a los contratos reservados:

- Se debe indicar expresamente en el anuncio de licitación que se trata de un contrato reservado e indicar la referencia a la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de contratos del sector público.
- Se deberá limitar la participación, de forma que solamente puedan participar y ser admitidas los CEEIS y las Empresas de Inserción.
- No procederá la exigencia de garantía provisional salvo que se justifique debidamente.

2.1. EL OBJETO DEL CONTRATO

Cabe reservar un contrato en cualquier ámbito y sector de actividad, y en todos ellos resultará coherente que el objeto además de describir la obra, servicio o suministro de que se trate, realice además una alusión a la inserción laboral de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social. Lo vemos en el siguiente ejemplo, un [pliego del servicio de recogida de ropa del Ayuntamiento de Alcoy](#):

PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES PARA ADJUDICAR, POR PROCEDIMIENTO ABIERTO, LA CONCESIÓN DEL SERVICIO DE RECOGIDA DE ROPA USADA EN VÍA PÚBLICA MEDIANTE CONTRATO RESERVADO CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 4º DE LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO (C.1178).

1.- OBJETO DEL CONTRATO.

El objeto del contrato es la recogida selectiva de ropa y otros residuos textiles de carácter doméstico mediante contenedores específicos instalados en la vía pública y otros espacios públicos del término municipal, al mismo tiempo que favorece la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social.

Es cierto que un contrato reservado ya posee como finalidad intrínseca la inserción sociolaboral, pero no está de más la referencia, y de paso ofrecemos la recomendación para los contratos no reservados, en particular cuando se vaya a valorar o a exigir la subcontratación con Empresas de Inserción y CEEIS, o bien se valore o se obligue a contratar a personas con discapacidad o en riesgo de exclusión.

Esta alusión en el objeto del contrato no conforma un requisito legal y es prescindible, pero constituye una declaración de intenciones del órgano de contratación y refuerza el carácter reservado o el carácter social y responsable de la licitación. Al respecto cabe recordar que la LCSP se refiere a esta cuestión en su artículo 99.1:

Artículo 99. Objeto del contrato.

- 1. El objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado. El mismo se podrá definir en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, sin cerrar el objeto del contrato a una solución única. En especial, se definirán de este modo en aquellos contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten.*

Y como argumentación añadida cabe aludir al [Informe 16/2015, de 4 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación](#) de la Comunidad Autónoma de Aragón:

III. Posibilidad de incorporar aspectos sociales en la definición del objeto de los contratos.

Nada impide, por tanto, una «precisión social» del objeto del contrato, pues con ello no se afecta a la regla de transparencia pretendida por el CPV. La concreción «social» no desnaturaliza, ni esconde, el objeto principal de la prestación, ni implica una barrera de entrada contraria a la función del CPV. La fijación del código CPV cumplirá la información de facilitar el conocimiento de la licitación, y el operador económico interesado que haya localizado la licitación por búsqueda CPV podrá comprobar fácilmente la existencia de ese «perfil social» del objeto y, en función del mismo, decidirá si presenta o no su oferta.

2.2. ANUNCIO DE LICITACIÓN

Entre las particularidades de los contratos reservados está la obligación de advertir su condición en el anuncio de licitación y mencionar su regulación específica. Así lo indica el apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de contratos del sector público:

Disposición adicional cuarta. Contratos reservados.

- 2. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición.*

Sirva como ejemplo el anuncio de licitación de la [Diputación de Castellón](#), indicando que se trata de un contrato reservado y mencionando expresamente la referencia legal de la disposición adicional cuarta de la LCSP17.



Anuncio de licitación

Número de Expediente 6498/2020

Publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 28-12-2020 a las 09:59 horas.



Contratación, reservada a empresas de inserción (DIS, ADC, 4ª de la LCSP), del servicio público de recogida selectiva municipal, preparación para la reutilización y gestión final de los residuos en las dependencias de la Diputación de Castellón y de los municipios adheridos de la provincia de Castellón, con una población censada de menos de 5.000 habitantes

Respecto a los anuncios de licitación, aconsejamos a las Empresas de Inserción y los CEEIS que dispongan de un sistema de alertas que les permita conocer las licitaciones relativas al servicio de recogida y gestión de los residuos textiles que sacan a concurso las diferentes Administraciones Públicas.

El modo más sencillo consiste en utilizar la [Plataforma de Contratación del Sector Público](#), que permite suscribirse, recibir y consultar las licitaciones publicadas en los Perfiles del contratante alojados en la misma, y en función de diferentes parámetros: provincias, Comunidades Autónomas, palabras clave y CPVs.

En el caso de las entidades cuyo ámbito sea Cataluña, Galicia, La Rioja, Andalucía, País Vasco, Madrid o Navarra, se aconseja además la suscripción en las plataformas autonómicas respectivas de contratación.

2.3. RESTRICCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN. COMPROBACIÓN Y VERIFICACIÓN

La principal característica de los contratos reservados es que en ellos se restringe el derecho a participar exclusivamente a dos tipos de entidades: las Empresas de Inserción y los CEEIS.

Y para defender los intereses de las Empresas de Inserción y los CEEIS nos interesa de manera particular que los pliegos materialicen de forma correcta dicha restricción y que establezcan el modo de verificarlo. Para ello, vamos a exponer el procedimiento de forma pautada:

1. En primer lugar, se debe establecer que se restringe el derecho a participar en la licitación a Empresas de Inserción y CEEIS

Analizando distintas licitaciones se advierte que dicho requisito se señala en diferentes apartados: en la capacidad de obrar; en la aptitud para contratar; en la acreditación de la personalidad jurídica; en la solvencia técnica o profesional; o en la acreditación de la habilitación profesional. Que se indique en un apartado u otro no es relevante y depende del modelo de pliegos que utiliza cada Administración Pública.

Sí que cabe advertir que en caso de que varias empresas concurren en forma de Unión Temporal de Empresas (UTE), todas las entidades que conforman la misma deberán reunir la condición de ser Empresa de Inserción o CEEIS, pues en caso contrario se desvirtúa este requisito fundamental. En este sentido, resulta de interés la argumentación del [Informe 16/2011, de 8 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón](#):

En consecuencia, el carácter de Centro Especial de Empleo o de Empresa de Inserción (...) debe concurrir en todos y cada uno de los eventuales integrantes de una UTE, (...) dado que no se trata de un requisito de solvencia, sino de una condición legal de aptitud (...). Esta conclusión es además coherente con la excepcionalidad de la reserva social de contratos, fundada en el interés colectivo o fin público que satisface, única y exclusiva razón que la legítima y fundamenta y, como tal, debe interpretarse de forma restrictiva...

2. En segundo lugar, se debe requerir en el propio pliego que se acredite de manera efectiva la condición de Empresa de Inserción o de CEEIS

Y el sistema objetivo para ello es mediante su calificación como tal y su inscripción en un registro autonómico. Es importante que la admisión a la licitación no se realice con una simple declaración responsable, sino verificando la documentación de las empresas licitadoras y comprobando su calificación como Empresa de Inserción o como CEEIS y su inscripción en el registro correspondiente.

Mostramos algunos ejemplos, todos de pliegos del servicio de recogida y gestión de ropa usada:

[Ayuntamiento de Camargo:](#)

7.1. Aptitud y Capacidad.

Están facultadas para contratar las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, y no estén incurso en alguna de las prohibiciones de contratar que señala el artículo 71 de LCSP, y acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional, con la documentación exigida en la cláusula 11.3.1 y se encuentren debidamente inscritos como CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO y/o EMPRESAS DE INSERCIÓN.

[Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú:](#)

J. Altra documentació a presentar per les empreses licitadores o per les empreses proposades com adjudicatàries

Per a les CETIS la documentació següent:

a) Certificat d'inscripció al Registre de Centres especials de treball de la Comunitat Autònoma.

Per a les EI la documentació següent:

a) Certificat d'inscripció al Registre Administratiu d'Empreses d'Inserció de la Comunitat Autònoma.

[Ayuntamiento de Castellón:](#)

Habilitación empresarial:

- Estar inscrito en el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma.

[Ayuntamiento de Barcelona:](#)

Aquest contracte té caràcter reservat i, per tant, els licitadors han d'estar qualificats com a Empreses d'Inserció i estar inscrits en el Registre administratiu d'empreses d'inserció de Catalunya (REI) i en registres oficials equivalents d'altres administracions. També han de tenir plena capacitat d'obrar i no estar incorreguts en cap dels supòsits d'incapacitat o prohibicions de contractar determinats a la legislació vigent.

3. En tercer lugar, se debe analizar por la Mesa de Contratación la documentación de dicha aptitud para continuar con el procedimiento de licitación

Y se deberá acordar la inadmisión a la licitación de la empresa licitadora en caso de que no se acredite debidamente dicha condición y/o no se aporte certificación acreditativa de su inscripción en el registro de Empresas de Inserción o CEEIS. O, en su caso, se procedería a requerir en un plazo determinado dicha documentación, transcurrido el cual sin la efectiva aportación se deberá acordar la exclusión de dicha empresa en el proceso de licitación.

Mostremos algunos ejemplos de inadmisión a la licitación y de rechazo a los recursos que se hubieran interpuesto:

Ayuntamiento de Reus ([servicio de recogida y selección de ropa usada](#)):

- La Mesa de Contratación el 31 de mayo de 2018, tras examinar la documentación del sobre A [acuerda requerir la inscripción](#) en el Registro de Empresas de Inserción a la licitadora Humana-Fundación Pueblo para el Pueblo.
- El 25 de junio de 2018, la mesa [acuerda excluir de la licitación a Humana](#), al no haber presentado su inscripción en el registro de Empresas de Inserción.

Atès que en data 25 de juny la mesa va resoldre respecte a Humana, excloure-la de la licitació atès que no va acreditar en el termini atorgat a l'efecte la inscripció en el Registre Administratiu d'Empreses d'Inserció de Catalunya.

- El [decreto de adjudicación del contrato](#), del 12 de noviembre, confirma la exclusión de la licitación de la Fundación Humana, por no acreditar su condición de Empresa de Inserción.

Ayuntamiento de Manacor ([recogida selectiva de ropa y calzado usados mediante contenedores](#)):

- La Mesa de Contratación, el 13 de abril de 2018, [adjudica inicialmente el contrato a Humana](#), pero le exige acreditar el cumplimiento de la condición de ser Empresa de Inserción o Centro Especial de Empleo, y estar inscrita en el registro correspondiente.
- El 14 de mayo [se vuelve a requerir de Humana dicha acreditación](#).
- El 7 de junio de 2018, la Mesa de Contratación eleva al órgano de contratación la propuesta de [excluir a Humana del procedimiento de licitación](#) al no acreditar su condición ni su inscripción como Empresa de Inserción.
- Y el 11 de junio, el Ayuntamiento [aprueba el Decreto por el que se excluye a Humana](#) del procedimiento al no cumplir ni acreditar el requisito exigido de tratarse de una Empresa de Inserción legalmente constituida y debidamente inscrita en un registro oficial de Empresas de Inserción.

RESOLC:

1) Excloure al licitador proposat adjudicatari, Humana Integra Empresa de Inserció SL del procediment de licitació donat que no compleix el requisit de capacitat d'obrar per quan no acredita:

- L'habilitació professional d'empresa d'inserció, regulada a la Llei 44/2007 de 13 de desembre, en la qual es determina a l'art. 5 que per considerar-se empresa d'inserció serà requisit trobar-se inscrit en el Registre Administratiu d'empreses d'inserció de la Comunitat Autònoma corresponent ja que solament han presentat una sol·licitud de qualificació com empresa d'inserció de data 13 de març de 2018 a la Generalitat de Catalunya, no acreditant doncs estar inscrita en el registre d'empreses d'inserció de la Generalitat de Catalunya a la data de finalització de proposicions.

A DESTACAR

En una licitación reservada solamente pueden participar las Empresas de Inserción y los CEEs de iniciativa social.



Pero no siempre los pliegos establecen de manera adecuada la restricción de la participación o el modo de verificarlo. Y en consecuencia, sucede en ocasiones que son admitidas entidades que no están calificadas ni registradas como EIS ni como CEEIS.

En estos casos nuestra recomendación a las entidades sociales es que atiendan a todas las notificaciones que realiza el órgano de contratación y muy en particular a la comunicación de las empresas o entidades que han sido admitidas al procedimiento de licitación tras el examen de la documentación del Sobre A o Sobre 1.

En el caso de que constaten que ha sido admitida una entidad que no reúne la condición de CEEIS o EIS se deberá formular de inmediato un recurso:

Bien, un recurso ordinario, de alzada o de reposición.

Bien el recurso especial en materia de contratación ante el Tribunal Administrativo Central, en el caso de servicios y suministros superiores a 100.000 euros y obras superiores a tres millones de euros, excluyendo del mismo el impuesto sobre el valor añadido.

2.4. COMPROBACIÓN Y VERIFICACIÓN DE LOS CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO DE INICIATIVA SOCIAL

Los Centros Especiales de Empleo pueden constituirse bajo la figura jurídica que estimen oportuno (cooperativa, sociedad anónima o limitada, fundación, asociación, etc.), y además pueden tener ánimo de lucro o carecer del mismo.

No obstante, únicamente aquellos que sean de iniciativa social pueden participar en la licitación de un contrato reservado. Se trata de una limitación establecida a partir de la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de contratos del sector público, y sus requisitos se regulan en la disposición final decimocuarta de la LCSP:

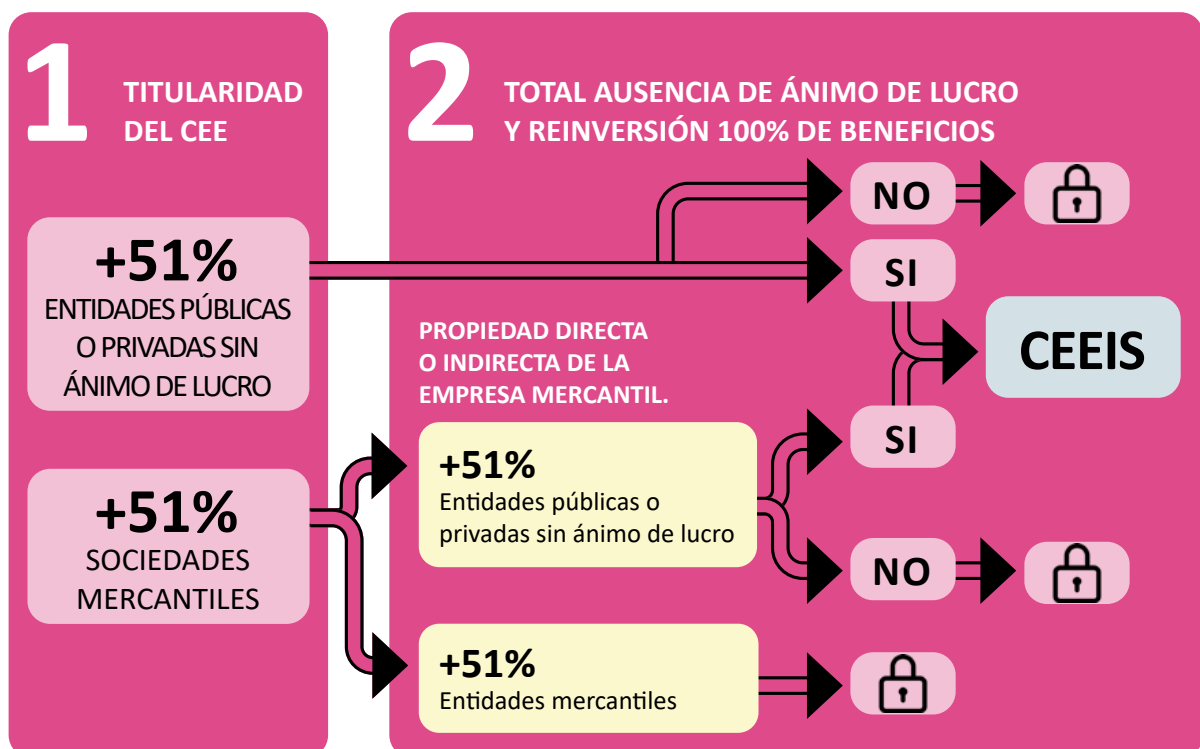
Disposición final decimocuarta.

4. Tendrán la consideración de Centros Especiales de Empleo de iniciativa social aquellos que cumpliendo los requisitos que se establecen en los apartados 1.º y 2.º de este artículo son promovidos y participados en más de un 50 por ciento, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, ya sean asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público, cooperativas de iniciativa social u otras entidades de la economía social, así como también aquellos cuya titularidad corresponde a sociedades mercantiles en las que la mayoría de su capital social sea propiedad de alguna de las entidades señaladas anteriormente, ya sea de forma directa o bien indirecta a través del concepto de sociedad dominante regulado en el artículo 42 del Código de Comercio, y siempre que en todos los casos en sus Estatutos o en acuerdo social se obliguen a la reinversión íntegra de sus beneficios para creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, teniendo en todo caso la facultad de optar por reinvertirlos en el propio centro especial de empleo o en otros centros especiales de empleo de iniciativa social.

Por lo tanto, resulta preceptivo que la participación en contratos reservados se limite a los Centros Especiales de Empleo que sean **de iniciativa social**, cuya condición exige:

- Carecer de ánimo de lucro y obligarse a reinvertir íntegramente los beneficios en la propia actividad o en beneficio de personas con discapacidad.
- Estar promovido y participado en más de un 50% por una entidad, pública o privada, que también carezca de ánimo de lucro. O bien por una sociedad mercantil cuyo capital mayoritario sea de una entidad sin ánimo de lucro.

Iniciativa social: Requisitos



Estos nuevos requisitos han sido objeto de diversos recursos por aquellos Centros Especiales de Empleo que no son de iniciativa social, ya que no pueden participar ni resultar adjudicatarios de una licitación reservada. Sin embargo, son unánimes los pronunciamientos que avalan la transposición efectuada en la disposición adicional cuarta y en la disposición final decimocuarta, otorgando plena carta de legalidad a la restricción de los contratos reservados solo para CEEIS. Baste citar:

- Resoluciones [860/2018](#), [914/2018](#), [237/2020](#) y [440/2020](#) del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.
- Resoluciones [266/2018](#), [202/2018](#), [195/2018](#), [196/2018](#), [197/2018](#), [198/2018](#) y [199/2018](#) del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público.
- Resoluciones [100/2018](#) y [130/2018](#), [35/2019](#), [172/2021](#), [5/2022](#) del Órgano Administrativo de recursos contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (OARC).
- Informe [4/2020](#) de 18 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias.
- Informe [15/2020](#), de 27 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya.

Estas resoluciones reiteran:

- “La limitación de los contratos reservados exclusivamente a aquellos CEE que sean de iniciativa social es plenamente respetuosa y conforme con el espíritu y el tenor de la Directiva”.
- “El requisito de que dichos CEE han de ser de iniciativa social redundante en la protección de las políticas a favor de la integración y el derecho al trabajo de las personas con discapacidad”.
- “El criterio reiteradamente sostenido es que la DA 4ª de la LCSP es conforme con el Derecho de la UE y, en particular, con el artículo 20 de la Directiva 2014/24/UE, que traspone a nuestro Ordenamiento”.

Y el carpetazo definitivo, confirmando la legalidad de limitar los contratos reservados a los CEEIS ha venido dado a través de la [SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA \(Sala Quinta\)](#), de 6 de octubre de 2021, en el asunto C-598/19.

El fallo establece “que la Directiva 2014/24 no se opone a que un Estado miembro imponga requisitos adicionales a los enunciados en dicha disposición, excluyendo así de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados a determinados operadores económicos que cumplan los requisitos establecidos en dicha disposición”.

La efectiva comprobación

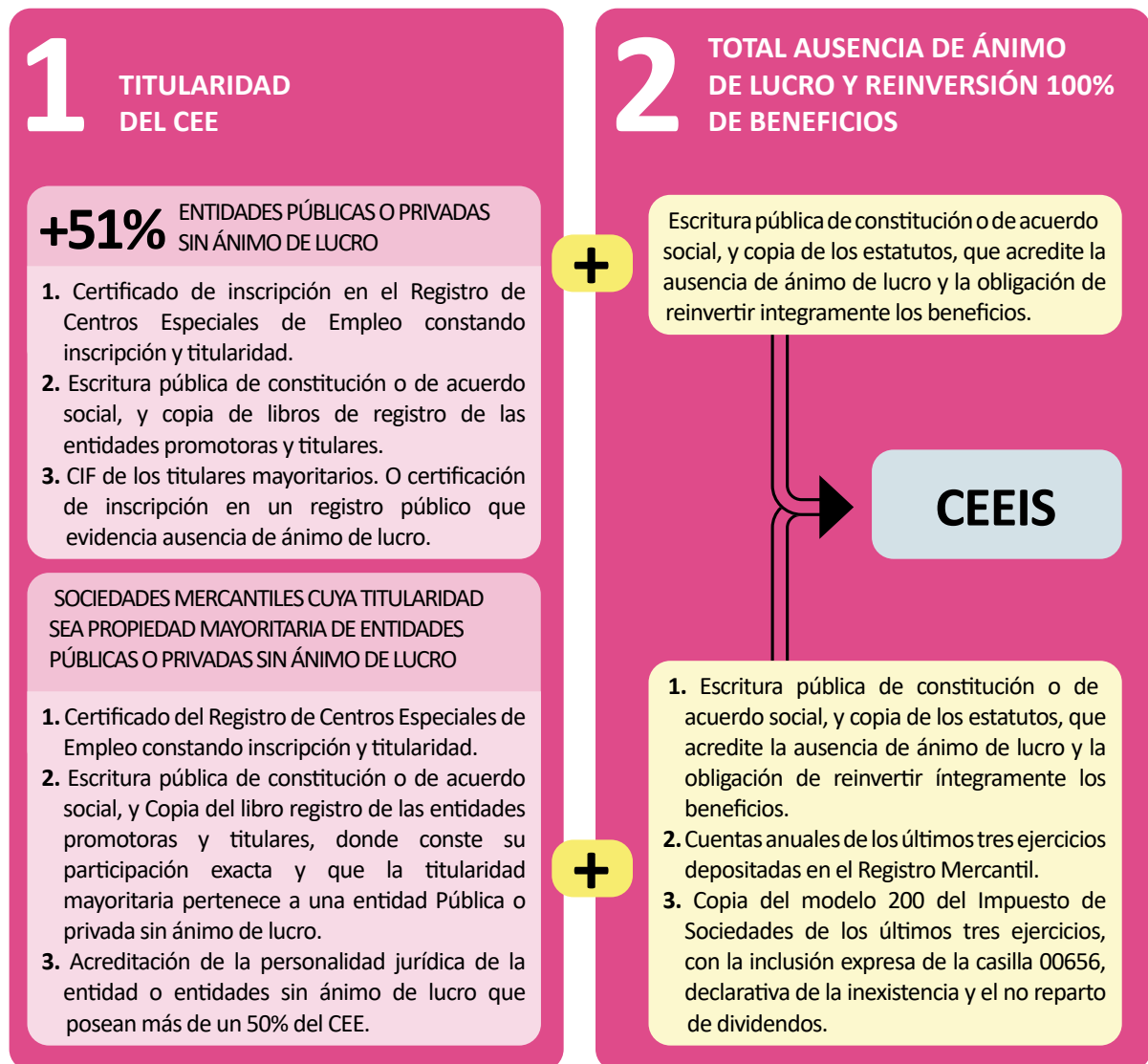
Por lo tanto, la característica de iniciativa social conforma una condición de aptitud con pleno refrendo legal y jurisprudencial. Sin embargo, el problema estriba en cómo acreditar y verificar que un Centro Especial de Empleo reúne efectivamente la condición de iniciativa social.

La cuestión se resolvería con un registro público de CEEIS, pero no todas las Comunidades Autónomas disponen del mismo. Por lo que, en primer lugar, vamos a mostrar aquellas CCAA que sí diferencian en su normativa o en sus registros los CEE de iniciativa social de los que no lo son, lo que facilita la comprobación de los órganos de contratación:

- Comunidad Autónoma de Valencia, que incluso ha regulado el Registro de CEEIS ([Decreto 227/2018, de 14 de diciembre, del Consell](#)).
- [Extremadura](#).
- [País Vasco](#).
- [Madrid](#).
- [Galicia](#).
- [Asturias](#).

Y para el caso de aquellas Comunidades Autónomas que no cuentan con un registro específico de CEEIS, cabe recomendar a los órganos de contratación que verifiquen dicha cualidad y a tal efecto se propone requerir la siguiente documentación:

Iniciativa social: Sistema de acreditación



2.5. SOLVENCIA TÉCNICA Y FINANCIERA

En este apartado vamos a abordar una cuestión que puede resultar de utilidad a muchas entidades sociales, se trata del modo de acreditar la solvencia técnica o profesional, y/o la solvencia económica o financiera.

Muchas entidades sociales se crean bajo la figura de una Fundación o una Asociación y realizan diversas actividades. Y a menudo constituyen una Empresa de Inserción para la actividad específica de la recogida y tratamiento selectivo del textil. Así, la Empresa de Inserción cuenta con un CIF y una personalidad jurídica diferenciada de la Fundación o la Asociación.

El problema estriba cuando en una licitación pública se exige un volumen de negocio, o el disponer de una determinada plantilla, o experiencia y medios humanos determinados. Puede ocurrir que no toda la actividad, ni toda la plantilla que se dedica a la recogida y la gestión de la ropa usada, está expresamente adscrita a dicha Empresa de Inserción, o que dispongan de elementos materiales, como naves, maquinaria o vehículos que no son propiedad de la Empresa de Inserción, sino de la Fundación o la Asociación. O que la trayectoria más relevante sea de la sociedad matriz, pero no de la Empresa de Inserción.

En estos casos suelen plantearse dudas respecto a la acreditación de la solvencia. Pero al respecto la jurisprudencia se ha pronunciado en el sentido de que, a efectos de acreditar la solvencia económica y financiera, como la técnica y profesional, cabe calificar como medios externos las capacidades de otras empresas del mismo grupo societario, siempre que exista una integración absoluta (100% del capital) de la licitadora en la matriz societaria o viceversa.

Sirva como ejemplo la reciente [Resolución 486/2021 del Tribunal Central de Recursos Contractuales](#).

Por lo tanto, lo que pudiera considerarse una filial (la Empresa de Inserción) puede servirse del equipo humano, los medios, la experiencia y la solvencia de la “empresa matriz”, es decir de la Asociación o Fundación a la que pertenece, sin que sean considerados medios externos a la licitadora, sino verdaderamente propios de la misma. El elemento clave es la pertenencia plena al grupo empresarial (o asociativo).

2.6. ASPECTOS ECONÓMICOS

Un problema habitual al que se enfrentan las Empresas de Inserción y los CEEIS en las contrataciones públicas (sean o no reservadas) es el precio de licitación, pues en ocasiones resulta insuficiente para cubrir los costes del servicio o bien se le otorga una importancia excesiva en el baremo, lo que deviene en una especie de subasta en la que prima la oferta económica sobre la calidad técnica, social y medioambiental.

Estas cuestiones tienen solución si se consideran correctamente diversas derivadas sobre los aspectos económicos del contrato. Así que, de forma breve, exponemos varias cuestiones que pueden tener en cuenta las Empresas de Inserción cuando tengan la posibilidad de expresar su opinión sobre los pliegos de las licitaciones, o de transmitir sus inquietudes a los cargos públicos:

1. El pago de un precio frente al pago de un canon

Subsiste todavía cierta tendencia por algunas Administraciones Públicas a cobrar un canon en lugar de abonar el pago del servicio. Sobre esta cuestión nos remitimos al documento de la **CAJA DE HERRAMIENTAS: ARGUMENTARIO SOBRE EL PAGO DE CONTRAPRESTACIÓN POR LA RECOGIDA SELECTIVA Y TRATAMIENTO DE LA ROPA USADA**

2. La ponderación razonable del precio en el baremo

La ley de contratos del sector público no señala en ningún momento que el coste o el precio de adjudicación deba tener una ponderación mínima determinada, pese a lo cual, persiste en muchas Administraciones Públicas

una tendencia que desnaturaliza la búsqueda de la mejor relación calidad-precio, al señalar un peso excesivo y desproporcionado del precio sobre el resto de los criterios de adjudicación.

No cabe criticar a los órganos de contratación e intervención por gestionar los presupuestos públicos de manera racional y eficiente. No obstante, sabemos de sobra que nadie ofrece duros a cuatro pesetas, y que lo barato resulta en verdad caro.

Un contrato público bien ejecutado, de calidad, con unas condiciones laborales dignas y con valores sociales y ambientales añadidos es más importante que un ahorro pírrico, y, además, contratar con criterios sociales proporciona una mejor relación calidad-precio y proporciona una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos.

Así lo expresa de manera rotunda el **artículo 1.3. de la LCSP17**:

3. En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social.

En este sentido nos remitimos y recomendamos la lectura del informe de la **CAJA DE HERRAMIENTAS titulado: ARGUMENTARIO: ¿POR QUÉ ADJUDICAR CONTRATOS PÚBLICOS A LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN Y CEEIS? VENTAJAS Y BENEFICIOS**

3. Cuidado con las fórmulas de adjudicación de puntos para el precio de licitación

Es habitual que pase desapercibida la fórmula de cálculo para la asignación de puntos por el precio de licitación, pero se trata de una cuestión trascendental, y en muchas ocasiones tras los algoritmos, ecuaciones y Campanas de Gauss se esconden efectos contrarios a una contratación pública responsable.

La verdad es que la fórmula que utilice el órgano de contratación tiene gran importancia, y en ocasiones, con ofertas económicas muy similares, se asignan grandes diferencias de puntos a las empresas licitadoras.

La normativa de contratos públicos no señala cuál debe ser la fórmula aplicable y ni siquiera establece unos parámetros, por lo que existen diversidad de fórmulas aplicables, aunque debemos tener en cuenta que el artículo 146.2 de la Ley 9/2017, de contratos públicos señala que: **“La elección de las fórmulas se tendrá que justificar en el expediente”**.

Pero sí que la jurisprudencia ha abordado en numerosas ocasiones las fórmulas aplicadas, y ha establecido dos requisitos muy claros: **que sean lineales y que sean proporcionales**.

Por lo tanto, se debe establecer una fórmula desde parámetros de calidad y responsabilidad social, con cuya justificación en el expediente se alinea plenamente el Tribunal de Cuentas que “rechaza el empleo de fórmulas de valoración de ofertas que no guardan la debida proporción entre estas y los puntos a repartir”, o con la doctrina del [Tribunal Administrativo de Recursos de la Comunidad de Madrid, cuya Resolución nº 173/2014](#): “la puntuación atribuida al precio o tarifa de las distintas ofertas debe ser proporcional a la reducción del presupuesto base que permite cada una de ellas, para no desvirtuar el impacto de este parámetro a la hora de decidir la adjudicación del contrato”.

4. Velar por las bajas desproporcionadas o temerarias

Conforme al artículo 149 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, los pliegos deben señalar con carácter previo y mediante parámetros objetivos qué ofertas se considerarán anormales o temerarias.

Además, y conforme al artículo 201 se deberán rechazar aquellas ofertas anormalmente bajas por no haber incluido en su cálculo los costes salariales, sociales o medioambientales derivadas del derecho nacional e internacional, o de los convenios colectivos sectoriales vigentes.

Mostramos como ejemplo la [resolución de la Mancomunidad de Debabarrena](#) en relación con la licitación del servicio de recogida de ropa usada:

*Segundo. En trámite de valoración de ofertas, con fecha 28 de septiembre de 2016, la Comisión de Gobierno, soportado en un informe técnico, adoptó el siguiente acuerdo.
Considerar que la oferta presentada por "HUMANA – FUNDACIÓN PUEBLO PARA PUEBLO", en el procedimiento de contratación del servicio de recogida de ropa usada (Exp. núm. 03/16-D), incurre en valores desproporcionados o anormales, que impiden la viabilidad económica del contrato; por lo que, se acuerda su exclusión de la lista de clasificación de ofertas de este procedimiento.*

5. Exigir un umbral mínimo de puntuación a las propuestas técnicas

También resulta de interés el proponer que los pliegos articulen un procedimiento de adjudicación en fases, tal como establece el artículo 146.3 LCSP: "En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuales de ellas se irán aplicando los distintos criterios, estableciendo un umbral mínimo del 50 por ciento de la puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos para continuar en el proceso selectivo".

Esta previsión trata de evitar que una empresa saque 5 puntos de 40 en la propuesta técnica y en cambio obtenga 60 puntos de 60 en la propuesta económica, pero sumando ambas resulte adjudicataria del contrato frente a otras empresas con mejores ofertas técnicas, ambientales y sociales.

La consecuencia será una prestación con una calidad pésima, y para impedirlo, la legislación de contratos permite establecer una puntuación o umbral mínimo del 50% para cada una de las fases. De este modo, en la primera fase se evaluará la propuesta técnica, y la empresa que no obtenga el 50% de la puntuación, quedará descartada o eliminada del proceso selectivo, no pudiendo pasar a la siguiente fase, a la evaluación de la propuesta económica.

Lo observamos con un ejemplo, el [pliego de la Mancomunidad de Urola Kosta](#):

16.2. Criterios evaluables mediante juicios de valor (a incluir en el archivo electrónico B): 49 puntos

En el presente criterio se tendrá en cuenta la calidad y las conclusiones que puedan derivarse del Proyecto de Ejecución de los Servicios (MEMORIA TECNICA), redactado por los licitadores, sobre la organización y prestación de los trabajos objeto del contrato, así como los medios humanos y materiales propuestos, que permitan obtener el máximo rendimiento y una óptima calidad del servicio.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 145.3 de la Ley 9/2017, los licitadores deberán **alcanzar un umbral mínimo de 25 puntos** en este apartado para poder continuar en el proceso selectivo.

2.7. ELIMINACIÓN DE LA GARANTÍA DEFINITIVA

Conforme al apartado tercero de la disposición adicional cuarta de la LCSP, no procederá la exigencia de la garantía definitiva, salvo que el órgano de contratación, por motivos excepcionales, lo considere necesario y lo justifique motivadamente en el expediente.

Disposición adicional cuarta. Contratos reservados.

- En los procedimientos de contratación en los que se aplique la reserva que establece esta disposición adicional no procederá la exigencia de la garantía definitiva a que se refiere el artículo 107 de esta Ley, 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.*

Se trata de una medida práctica y sencilla para evitar una carga financiera a las Empresas de Inserción y los CEEIS.

2.8. CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

El hecho de que se trate de un contrato reservado, no excluye que se incorporen criterios de valoración de tipo social y medioambiental. A continuación, vemos dos cuadros indicativos de los criterios de adjudicación de carácter social y ambiental contenidos en las 107 licitaciones que hemos analizado del servicio de recogida de ropa de los años 2018 a 2021.

CLÁUSULAS SOCIALES (CCSS) Y/O CLÁUSULAS MEDIOAMBIENTALES (CCMM) EN CONTRATOS DE RECOGIDA DE ROPA USADA					
	NO RESERVADOS	%	RESERVADOS	%	%TOTAL
TOTAL DE CONTRATOS	71		36		
CON CCSS	5	7	3	8	7
CON CCMM	22	31	16	44	36
CON CCSS Y CCMM	11	15	10	28	20
TOTAL PLIEGOS CON CCSS Y/O CMM	38	54	29	81	63

	TIPOS DE CLÁUSULAS		
		SOBRE EL TOTAL DE CCSS Y/O CCMM	SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS
SOCIALES	NÚMERO	%	%
Contratación personas en exclusión o con discapacidad	14	33	13
Donación de ropa	8	19	8
Participación en redes o colaboración con entidades de inserción	3	7	3
Subcontratación de una Empresa de Inserción	1	2	1
Ser una Empresa de Inserción o CEE	4	9	4
Cláusulas de género	5	12	5
Proyecto social o de inserción sociolaboral	3	7	3
Aportación económica a fines sociales y ONGs	2	5	2
Tener tienda de ropa o mercadillos de segunda mano	3	7	3
	43		
MEDIOAMBIENTALES	NÚMERO	%	%
Certificación ambiental	10	11	9
Vehículos menos contaminantes	17	18	16
% y sistemas valoración reutilización y reciclado	18	19	17
Campañas de sensibilización ambiental	33	35	31
Talleres de reciclado	4	4	4
Proyecto o sistema de gestión ambiental	4	4	4
Eficiencia energética o uso de energías renovables	2	2	2
Huella CO ₂ (distancia al centro de tratamiento)	3	3	3
Economía circular	3	3	3
	94		

Consideramos imprescindible que los pliegos relativos a la recogida y gestión de la ropa usada, incorporen cláusulas sociales y ambientales, y a tal efecto proponemos el siguiente listado de cláusulas como las más idóneas y con plenas garantías legales:

PARA TODOS LOS CONTRATOS (RESERVADOS Y NO RESERVADOS)

CRITERIOS SOCIALES

- Contratación de personas en situación o riesgo de exclusión o con discapacidad (criterio objetivo: número determinado y asignación de puntos mediante escala).
- Donación de ropa usada a colectivos desfavorecidos (criterio objetivo: número determinado y asignación de puntos mediante escala).
- Participación en redes o colaboración con entidades de inserción en el marco de ejecución del proyecto (criterio objetivo: número de compromisos firmados aportados y asignación mediante escala).
- Cláusulas de género (criterios objetivos y subjetivos).
- Proyecto social o de inserción sociolaboral (criterio sujeto a juicio de valor).
- Disponer de tienda de ropa de segunda mano (criterio objetivo).

CRITERIOS MEDIOAMBIENTALES

- Disponer de certificación ambiental (criterio objetivo).
- Emplear vehículos menos contaminantes en la ejecución del contrato (criterio objetivo).
- % y sistemas de reutilización y reciclado (criterio objetivo).
- Campañas de sensibilización ambiental (criterio objetivo: presupuesto asignado, número de acciones, número de personas beneficiarias).
- Talleres de reciclado (criterio objetivo: presupuesto asignado, número de acciones, número de personas beneficiarias).
- Proyecto o sistema de gestión ambiental (criterio sujeto a juicio de valor).
- Eficiencia energética o uso de energías renovables (criterio objetivo: acreditación mediante certificaciones).
- Huella CO₂: distancia al centro de tratamiento (criterio objetivo).

ESPECÍFICAS PARA LOS CONTRATOS NO RESERVADOS

- Subcontratación de Empresas de Inserción y/o CEEIS (criterio objetivo: asignación de puntos mediante escala en función del importe o porcentaje sobre el precio de licitación).
- Contratación de personas con discapacidad y/o en situación o riesgo de exclusión social (criterio objetivo: número concreto de personas y asignación de puntos mediante escala).

MODA RE- S. Coop. de Iniciativa Social
Embajadores, 162
28045, Madrid

info@modare.org ✉

www.modare.org ➔



Un proyecto social de

