

Informe

de Buenas Prácticas

para la implementación de cláusulas sociales

Edita: U.A.F.S.E

Autor: Santiago Lesmes Zabalegui

Diseña y maqueta: PardeDÓS

NIPO:

Imprime:

Depósito Legal:

Índice

Introducción	5
Fase 1. Documentación y Fundamentación	9
Fase 2. Sensibilización	13
Fase 3. Formación técnica	21
Fase 4. Implantación	25
Fase 5. Propuestas normativas	39
Fase 6. Evaluación y difusión	49
Fases 1 a 6. Prescripción y asistencia técnica	53
Conclusiones	55
Relación de Anexos	59

Introducción

Es de justicia señalar que este informe se basa en el excelente trabajo realizado por los proyectos señalados, algunos de los cuales ni siquiera habían previsto acciones relativas a las Cláusulas Sociales. Sin embargo y gracias a la capacidad profesional de sus técnicos y técnicas se han desplegado un conjunto complementario y muy importante de acciones, muchas de ellas por completo innovadoras y todas ellas de una factura técnica excelente, que sin duda muestran la metodología a seguir para una correcta implantación. Vaya por delante a todas ellas y todos ellos mi sincero agradecimiento.

Se elabora el presente informe por la asistencia técnica contratada por la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE) con la finalidad de prestar asesoramiento sobre Cláusulas Sociales a los proyectos que forman el Subgrupo de Responsabilidad Social de las Empresas (Eje 1 de la Iniciativa Comunitaria Equal):

AD 139 EQUALBUR (Burgos)
AD 197 PERIPLOS (Asturias)
AD 229 LAMEGI (País Vasco)
AD 340 HUELVA EQUAL
AD 356 IN ITINERE (Alcázar de San Juan)
AD 433 EQUAL IN RED (Málaga)

AD 508 ANALOGÍAS (Valencia)

AD 533 COMPASS (Castellón)

El primer objetivo del informe consiste en documentar las acciones realizadas por los Proyectos citados, relativas a la utilización de Cláusulas Sociales dirigidas a la inclusión social de personas en situación desfavorecida del mercado laboral. No obstante, además de plasmar y reconocer en este documento las actividades desarrolladas, este informe posee una función si cabe más trascendente: la transferencia y adopción de sus buenas prácticas por parte de terceros proyectos u otras Administraciones Públicas.

En consecuencia, citaremos con profusión las buenas y abundantes experiencias, pero con una clara vocación propositiva, ejemplarizante y de replicabilidad; así trataremos de mostrar cómo implementar una medida concreta y efectiva –las Cláusulas Sociales– para el fomento de la inserción sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social.

En cuanto a la metodología seguida, referiremos las comunes dificultades encontradas en la implantación de Cláusulas Sociales junto a las soluciones para superarlas, con especial mención a los diferentes agentes implicados –técnicos de empleo y contratación, poderes adjudicadores, cargos públicos, y entidades sociales–.

Asimismo se pretende presentar un informe ágil, escueto y “orientado a la acción”, lejos de abundancias conceptuales ni descripciones pormenorizadas que se encuentran precisamente en la documentación y publicaciones que citamos–. Para ello, presentamos una redacción sintética que utiliza las buenas prácticas y establece las conclusiones obtenidas. Además, nos proponemos facilitar las fuentes y abundante documentación

complementaria, citando y acompañando 50 archivos, con el propósito de que quien así lo desee, pueda profundizar y ampliar información.

Por último –en aras de una correcta implantación–, hemos estructurado las buenas prácticas desde una perspectiva pautada, considerando las diferentes y progresivas acciones que deben desarrollarse.



El cuadro presenta las diferentes categorías de acciones y buenas prácticas que vamos a ir analizando y que –salvo excepciones– conforman pasos imprescindibles para la adecuada implementación de las cláusulas sociales en la contratación pública. Así, en primer lugar resulta del todo necesaria una fase documental y argumentativa, el paso siguiente lo constituye la sensibilización, y a continuación la formación técnica. Con todo ello podremos analizar, diseñar y desplegar una política de cláusulas sociales, así como elaborar propuestas normativas.

Además del necesario cierre del ciclo mediante las fases de evaluación y de difusión, cabe considerar el gran valor que poseen las acciones de prescripción y asesoramiento técnico –necesariamente presentes a lo largo de todo el proceso–, y entendiendo por tales las labores de impulso y resolución técnica que deberá realizar el área o equipo responsable de su implementación.

Fase 1. Documentación y Fundamentación

Definimos las Cláusulas Sociales como la inclusión de aspectos sociales en los procesos de contratación pública. Y podemos incorporar cuestiones sociales en diferentes momentos de la licitación: como una Reserva de Mercado en Fase de Admisión, como un Criterio de Adjudicación en Fase de Valoración, o como un Criterio de Obligación en Fase de Ejecución.

Las Cláusulas Sociales aprovechan el potencial que la contratación pública desempeña en la economía, puesto que el sector público es el mayor contratante de bienes, obras y servicios, ya que las Administraciones Públicas dedican a la contratación un 16% del PIB, lo que les convierte en el mayor agente económico por su volumen e impacto sobre el mercado y el entorno. Con esta premisa, las Cláusulas Sociales y la Contratación Pública Sostenible representan la acción positiva de las administraciones que priman en sus licitaciones la contratación de personas con dificultades de acceso y permanencia en el mercado laboral.

Cada vez que una autoridad pública adjudica un contrato está produciendo un impacto en el mercado y en el entorno. Resultaría incongruente que obviásemos las consecuencias sociales que implican la contratación de obras, suministros o servicios. Con poco esfuerzo se consigue transformar un efecto neutro o negativo en un impacto positivo y

altamente reconocido. Por ello sostenemos que la contratación pública debe perseguir y contemplar objetivos sociales, actuando como un eficaz instrumento de cohesión social y beneficio a la comunidad.

Ciertamente la contratación pública puede y debe cabalmente salvaguardar sus principios básicos (libre concurrencia, transparencia y no discriminación), pero incorporando además otros principios y objetivos de carácter social. Compaginarlos no sólo es lícito, sino además coherente con los principios rectores del ordenamiento, eficiente ya que se optimiza el presupuesto de la contratación para actuaciones finalistas, plausible puesto que se avanza en la cohesión social, sinérgico al suponer una actuación multiplicadora de efectos, y además rentable económica y comunitariamente.

Aún considerando este potencial, las y los responsables de empleo y de contratación padecen dificultades para incorporar criterios sociales en las compras públicas, por lo que en primer lugar es preciso asentar conceptos, disponer de herramientas para su mejor conocimiento conforme al marco legislativo actual, manejar materiales para su formulación, citar ejemplos y recomendaciones, aportar argumentos políticos, técnicos y jurídicos, y en suma fundamentar su inclusión en los procesos de contratación.

Los materiales sobre Cláusulas Sociales que se han utilizado por la mayoría de proyectos del Subgrupo y que aconsejamos como mejor práctica son los elaborados por el Proyecto Equal Lamegi consistente en un Manual y documentación complementaria, cuyo contenido es el siguiente:

- Introducción y explicación conceptual.
- Argumentación sobre sus beneficios y ventajas.

- ▶ Guía Práctica de Implantación.
- ▶ Informe y Análisis Jurídico.
- ▶ Análisis de experiencias ejemplarizantes.
- ▶ Mapa localizador de Cláusulas Sociales.
- ▶ Recopilación de pliegos con Cláusulas Sociales.
- ▶ Compilación de la normativa y legislación.
- ▶ Jurisprudencia específica.
- ▶ Informes y dictámenes jurídicos.
- ▶ Modelos de Pliegos de Cláusulas Administrativas
- ▶ Ponencias y artículos de opinión.
- ▶ Acuerdos municipales adoptados.
- ▶ Protocolos y materiales complementarios.



Debe destacarse sobre esta publicación dos valores adicionales:

- ❑ El hecho de publicarse bajo una licencia “Creative Commons”, carente de Copyright ni derechos de autor, lo que permite libremente copiar, distribuir y comunicar libremente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales.
- ❑ El encontrarse su contenido íntegro y accesible en su página web:
www.lamegi.org/cast/clasulas_sociales/indice.htm

Así, varios de los proyectos han realizado copias del CD, distribuida la publicación, o impreso el documento de síntesis, lo que sin duda facilita las acciones y fases posteriores.

➔ *Anexo 1. Publicación Cláusulas Sociales: contratación pública e Inserción Social.*

➔ *Anexo 2. Documento de Síntesis de la publicación.*

Fase 2. Sensibilización

Considerando el carácter incipiente de las Cláusulas Sociales y reconociendo su relativa complejidad, la realización de acciones de sensibilización debe plantearse como básica para su implantación. A través de esta acción lograremos informar y divulgar sus ventajas y beneficios; mostrar ejemplos llevados a cabo por otros territorios, abundar en su legalidad; y especialmente generar notoriedad y lograr la mayor difusión posible.

Así, no es casual que todos los proyectos hayan realizado como primer paso acciones de sensibilización. Destaquemos que la importancia de esta fase consiste en convencer y no en formar personal experto en Cláusulas Sociales. Se trata de asentar los principios para una posterior acción técnica concreta, por lo que el contenido debe resultar accesible y dirigido a impulsar su implantación. Según las experiencias analizadas, caben diferentes variables que vamos a citar:

- En función del conocimiento de las Cláusulas Sociales en el territorio, las acciones de sensibilización deben diseñarse con un mayor o menor grado de especificidad. Es decir, tratándose de un concepto por completo novedoso, no se aconseja realizar acciones intensivas o exclusivas, sino optar por incluir una ponencia en el marco de unas Jornadas generales relacionadas con la inserción laboral o la RSE (caso de Huelva).

Por el contrario cuando exista un mayor grado de desarrollo –siquiera teórico- pueden realizarse acciones o jornadas monotemáticas, tal ha sido el caso del Proyecto Periplos en Gijón o el Proyecto Lamegi en Vitoria, San Sebastián y Bilbao.

►► Dependiendo del público destinatario, podemos dirigirnos a las empresas de inserción y a los agentes sociales; a técnicos/as de empleo y de servicios sociales; a técnicos/as de contratación, secretaría e intervención; o bien a políticos/as y cargos públicos.

La elección del perfil al que nos dirigimos tiene su importancia y obviamente en muchas ocasiones al realizar una acción de sensibilización nos dirigimos -y aspiramos que acudan- a todos ellos, pero merece la pena considerar algunas lecciones extraídas:

- Unas jornadas abiertas no constituyen la fórmula adecuada para que asistan técnicos de contratación, secretaría o intervención, y ello pese a invitaciones insistentes. Para este público se aconseja organizar talleres técnicos como luego analizaremos.
- Idéntico análisis realizamos respecto a cargos políticos, quienes rara vez acuden a una jornada de estas características.
- Por lo tanto, el público principalmente destinatario de unas jornadas abiertas deben ser los agentes sociales y los técnicos de empleo, en cuyo caso dirigiremos nuestros esfuerzos y constituirá nuestro principal objetivo el que -desde sus diferentes roles- asuman las propuestas planteadas y traten posteriormente de defenderlas ante los poderes competentes.

- ▶ Según el tipo de acción. Si bien en la mayoría de los casos se organizan Jornadas abiertas, debiéramos en ocasiones aconsejar otro tipo de actuación, por ejemplo la redacción de artículos de opinión o una mayor presencia en los medios de comunicación.

Especial relevancia merecen las acciones dirigidas a cargos públicos y políticos, por ejemplo:

- ◆ Solicitar y celebrar con responsables políticos una reunión de trabajo específica sobre Cláusulas Sociales. Se trata de una acción de sensibilización directa y personal y sin duda del atajo a seguir, puesto que una vez obtenida su conformidad inicial y contando con un mandato político jerárquico será mucho más fácil organizar un taller técnico, facultará la elaboración de un informe, ordenará la realización de un diagnóstico, e incluso dictará las instrucciones precisas para su implementación sin cuestionamiento alguno.

Se aconseja especialmente cuando exista acceso directo a los cargos públicos, por ejemplo en aquellos proyectos integrados en la estructura de una Administración Pública o cuando recae en un área municipal la tarea de su desarrollo. Referimos como ejemplo la reunión celebrada con el Ayuntamiento de Antequera, y que puede realizarse incluso de manera informal, como una comida de trabajo en el caso del Ayuntamiento de Alcázar de San Juan con el Alcalde, el Secretario y el Interventor, en la que se plasmó la voluntad política y la conformidad técnica.

- ◆ Debate Político. Otro acto de sensibilización política -cuando no podamos acceder a los responsables de gobierno o no consigamos de estos un impulso suficiente-

consiste en celebrar una jornada o acto público sobre Cláusulas Sociales con los distintos grupos políticos. El motivo es claro: no es tarea sencilla que asistan a un acto sobre el tema, pero sí cuando son protagonistas, además será más fácil que un gobierno acepte nuestras propuestas cuando exista “una subasta al alza” por parte del resto de grupos políticos.

Mención especial merece la acción realizada en Burgos por Equalbur, invitando a los cinco grupos políticos con representación municipal a debatir sobre Cláusulas Sociales y Mercados Tutelados, siendo el objetivo obtener su posicionamiento concreto en el oportuno momento previo a las elecciones municipales, y además planteado como acto abierto con participación del público.

- Puerta a puerta. Quizá no sea el caso de varios de los Proyectos a los que nos estamos refiriendo, pero en muchas ocasiones el acceso a los cargos públicos no resulta fácil en función del territorio (no es lo mismo un municipio que una Comunidad Autónoma) y del tipo de entidad del que parte la propuesta (más complicado para entidades no lucrativas sin excesiva influencia institucional).

En estos casos para lograr una sensibilización política -como ha ocurrido parcialmente en el caso del Equal Lamegi- la actuación ha consistido en tirar de agenda y contactos, descolgar el teléfono, insistir y solicitar reuniones en Ayuntamientos, Diputaciones y empresas públicas, recurrir al partido de gobierno y a los de la oposición, o aprovechar otros encuentros para “abordar” a los cargos públicos.

Acciones realizadas

- ❑ **Periplos:** El 23 de noviembre de 2005 se celebró en Gijón la Jornada “Las cláusulas sociales en la contratación pública. Instrumentos de una política activa de empleo”, dirigida a responsables en materia de contratación de las diferentes administraciones públicas asturianas. Asistieron 53 personas.

➔ *Ver Anexo 3: Jornada Cláusulas Sociales Avilés.*

- ❑ **Castellón:** Jornada dirigida al empresariado de Castellón y a otras entidades del ámbito sindical, empresarial, ONG's, Universidad, etc. La jornada tuvo lugar el 18 de enero, con una asistencia de 61 personas (25 mujeres y 36 hombres) y una ponencia específica sobre cláusulas sociales realizada por la asistencia técnica.

➔ *Ver Anexo 4: Programa e Informe Jornada Castellón.*

- ❑ **Valencia:** El 5 de febrero se celebró en el Salón de Actos del Edificio Principal de Correos una conferencia pública impartida por la asistencia técnica del Subgrupo con el título. “Ventajas y beneficios de la RSE: las cláusulas sociales en la contratación pública”.

➔ *Ver Anexo 5: Convocatoria Conferencia Valencia*

- ❑ **Burgos:** Acto público de sensibilización el 18 de abril al que se invita y en el que participan los 5 grupos políticos con representación municipal. El objetivo perfectamente planteado y diseñado –tras una exposición a cargo de la asistencia técnica del Subgrupo- consiste en debatir sobre las cláusulas sociales, interpelando a los grupos políticos sobre qué tratamiento les darán una vez conformado el nuevo Ayuntamiento tras las elecciones municipales. Se plantea además como acto abierto con

preguntas del público y debate entre los grupos. Asisten unas 40 personas de entidades sociales de Burgos.

➔ *Ver Anexo 6: Cartel Acto Burgos*

➔ *Ver Anexo 7: Convocatoria Burgos*

➔ *Ver Anexo 8: Resumen Acto Burgos*

❑ **Lamegi:** Los días 26 de mayo, 2 y 8 de junio de 2006 se celebraron en Bilbao, Vitoria y San Sebastián tres jornadas específicas sobre Cláusulas Sociales, con diferentes ponencias en las que se abordaba la temática desde el punto de vista argumental, conceptual, jurídico y de experiencias prácticas, a las que asistieron un total unas 270 personas.

➔ *Ver Anexo 9: Programa Jornadas Lamegi*

❑ **Málaga:** El 11 de noviembre de 2006 se mantiene una reunión dirigida por la asistencia técnica del Subgrupo con los y las responsables políticas del Ayuntamiento de Antequera: concejal de economía y hacienda, concejala de promoción y empleo, concejala de asuntos sociales y representantes de la Diputación de Málaga, para incluir cláusulas sociales en los contratos municipales.

❑ **Alcázar de San Juan:** en junio de 2006, coincidiendo con el II Encuentro Transnacional del ACT Fairway, se celebró el Encuentro Europeo sobre Responsabilidad Social en la Empresa. Los contenidos se estructuraron en torno a tres ejes temáticos, siendo uno de los cuales la inserción laboral de los colectivos desfavorecidos y con una ponencia específica sobre las cláusulas sociales desarrollada por la asistencia técnica del Subgrupo. Asistieron un centenar de personas, entre empresarios/as de

la localidad, agentes clave del territorio como sindicatos, organizaciones empresariales, agentes de desarrollo, personal técnico de proyectos de empleo y desarrollo, y políticos/as locales y regionales.

 *Ver Anexo 10. Programa Europeo Alcázar*

 **Huelva:** El 15 de marzo se celebraron las “Jornadas sobre la Responsabilidad Social de las Empresas y de las Administraciones Públicas”, con una ponencia específica desarrollada por la asistencia técnica del Subgrupo sobre Cláusulas Sociales. Asisten 106 personas de la Universidad, Administración Pública local y regional empresas afiliadas a FEANSAL, empresas de Huelva y personas emprendedoras.

 *Ver Anexo 11. Programa Jornadas Huelva*

Fase 3. Formación técnica

Aunque pudiera considerarse una acción de sensibilización cuyos destinatarios son el personal técnico, es preciso diferenciar esta fase de la anterior por sus características e importancia. La especialidad deriva de la aludida dificultad para lograr la presencia del personal técnico en jornadas abiertas, y del propio contenido, no tanto dirigido a la convicción argumentativa, sino hacia la formulación técnica y jurídica, y la resolución de dudas.

Su importancia –obvia y en algunos casos bien conocida- se basa en la potestad que los y las técnicas de secretaría e intervención poseen en los procesos de contratación, lo que en algunos casos puede suponer objeciones legales o mera resistencia al cambio. En cuanto al personal técnico de empleo o servicios sociales, el objetivo deberá dirigirse a obtener su implicación en un futuro proceso de implantación y mostrar metodologías de interrelación entre empleo y contratación.

Extraemos las lecciones aprendidas:

- ♦ El personal técnico de secretaría e intervención raramente impulsa la incorporación de cláusulas sociales en los procesos de contratación pública, pero sí puede paralizarla en caso de desacuerdo jurídico-administrativo y en todo caso se convierte en un agente clave que antes o después tendrá el expediente en sus manos o deberá emitir un informe.

- ◆ En consecuencia resulta muy importante conseguir su asistencia y participación a un taller de contenido técnico, donde exponer los detalles y pormenores jurídicos sobre las cláusulas sociales, y que permita plantear dudas y preguntas a los y las asistentes.
- ◆ Las buenas prácticas demuestran que estas jornadas técnicas de formación deben realizarse en su propio centro administrativo (Ayuntamiento o Diputación) y con una duración breve (nunca superior a dos horas).
- ◆ Un factor de éxito consiste en que la convocatoria o invitación provenga de la propia administración pública y a ser posible de un superior jerárquico (técnico o político).
- ◆ El hecho de reunir al personal técnico de una Administración Pública puede suponer que resolvamos de una sola vez todas las dudas y que las Cláusulas Sociales obtengan un respaldo considerable por parte de la mayoría de técnicos/as presentes, incluso evidenciando al sector minoritario que mantenía posturas contrarias.

Acciones realizadas

- **Periplos:** En diciembre de 2006 se celebró una sesión de trabajo dirigida por la asistencia técnica del Subgrupo, para asesorar a los ayuntamientos de Avilés y Gijón en la inclusión de Cláusulas Sociales en la contratación pública. Asistieron 17 personas entre los que se encontraban cargos públicos y responsables de los ayuntamientos de Avilés y Gijón y del Principado de Asturias.

Ver Anexo 12. Acta Taller Gijón

- ❑ **Burgos:** Se organizó un taller organizado de forma activa por el Área de Empleo y desarrollado por la asistencia técnica el 17 de noviembre de 2006 en el Ayuntamiento de Burgos, al que asistieron 20 técnicas/os con responsabilidades en los departamentos de Hacienda-Contratación, Intervención, Empleo y Servicios Sociales.

Ver Anexo 13. Convocatoria Taller Burgos

- ❑ **Castellón:** Jornada dirigida al personal de la administración pública con cargos de responsabilidad en secciones clave (interventoras/es, secretarios/as, jefes de contratación, etc.), celebrada el 17 de enero con asistencia de 57 personas (37 mujeres y 20 hombres).

Ver Anexo 14: Informe Jornada Castellón

- ❑ **Málaga:** el 10 de noviembre de 2006 se celebró un encuentro con los responsables de las diferentes Áreas de la Diputación de Málaga para abordar la inclusión de Cláusulas sociales en los contratos públicos. En dicho encuentro se alcanzó el compromiso de constituir una mesa técnica para abordar la elaboración de un protocolo con el objetivo de incluir cláusulas sociales en los contratos licitados por la Diputación de Málaga. A destacar que la convocatoria partía de la Diputada, cuya presencia y comentarios a lo largo de todo el taller supuso un refrendo estimable y una evidencia explícita del mandato para su desarrollo.

Ver Anexo 15: Convocatoria Diputada Málaga

- ❑ **Lamegi:** Se han llevado a cabo diversas acciones de formación técnica con: Mancomunidad de municipios de Oarsoaldea (Ayuntamientos de Irán, Rentaría, Lezo, Oiarzun y Pasajes). Ayuntamientos de la Cuadrilla de Laguardia. Trabajadores sociales

de Eudel (Asociación de Municipios del País Vasco). Ayuntamiento de Hernani. Mancomunidad de Municipios del Alto Deba (Ayuntamientos de Mondragón, Antzuola, Aretxabaleta, Bergara, Elgeta, Arrasate, Oñate, Salinas de Lens y Eskoriatza). Garapen (Agencias de Desarrollo del País Vasco).

- **Valencia:** el 5 de febrero se llevó a cabo un Taller de Trabajo desarrollado por la asistencia técnica, con la participación de 23 personas, entre Secretarios/as, Interventores/as y Responsables de Contratación de un total de 11 ayuntamientos del Área Metropolitana de Valencia y la misma ciudad de Valencia.

Ver Anexo 16: Asistentes Ayuntamientos Valencia

- **Valencia:** Considerando la oportunidad y el interés despertado en el taller antedicho, y por petición del propio Ayuntamiento de Valencia se programó y realizó el 28 de febrero una reunión específica dirigida por la asistencia técnica con responsables de once servicios municipales del ayuntamiento de Valencia (Contratación, Educación, Acción Cultural, Empleo, Juventud, Jardinería, Comercio y Abastecimientos, Bienestar Social e Integración, Deportes, Fiscal-Gastos y Planeamiento), además de la Asesoría Jurídica y dos de los cuatro Secretarios Municipales, hasta un total de 27 técnicos/as, incluyendo a secretarios/as y responsables del gabinete jurídico. Esta reunión debe destacarse como una de las mejores prácticas por número y responsabilidad de los asistentes, más aún en un ayuntamiento de la dimensión de Valencia. De este modo, se empezó a plantear la posible transferencia de la incorporación de las cláusulas sociales en la contratación pública en el Ayuntamiento de Valencia.

Ver Anexo 17: Informe Taller Ayuntamiento Valencia

Fase 4. Implantación

Superadas las fases previas, cada proyecto se plantea en función de sus objetivos la implantación, por lo que vamos a ir detallando distintas acciones, cuya variedad precisamente se deriva de una característica clave en la implementación de Cláusulas Sociales: **el concepto de proceso**, al que vamos a referirnos por su importancia.

- ▶ El concepto de proceso reitera el carácter pautado y progresivo que con carácter necesario debe acompañar la implantación. Las Cláusulas Sociales no son de hoy para mañana y generalmente precisan de acciones previas.
- ▶ Significa que cada proyecto, territorio o Administración Pública tiene que realizar la implantación conforme a su ritmo, capacidad y estrategia, lo que se traducirá en metodologías muy diversas como luego comprobaremos.
- ▶ El análisis de resultados en muchas ocasiones no refleja datos cuantitativos sino cualitativos y además en clave de proceso (si se me permite la redundancia), puesto que debemos considerar los efectos a medio y largo plazo.

Por lo tanto no podemos en este apartado recetar un modelo único de implantación, sino que el diseño estratégico deberá considerar ciertas variables, por ejemplo:

- ▶ La existencia de empresas de inserción y Centros Especiales de Empleo nos facilitará optar por un sistema de reserva de contratos a estas entidades, pero su escasa presencia determinará que nos decanemos preferentemente por un sistema de condiciones de ejecución dirigido a las empresas ordinarias y lucrativas.
- ▶ Un apoyo político claro evitará obstáculos y facilitará su implantación. En caso contrario deberemos insistir en la sensibilización y tratar de realizar acciones muy prudentes y orientadas a demostrar la validez del modelo.
- ▶ La implicación de los y las técnicas de secretaría e intervención evitará obstáculos y facilitará la elección de los contratos más aptos para incorporar cláusulas sociales, evitando demoras y errores.
- ▶ El volumen, cuantía, sector de actividad, sistema de adjudicación y fecha de licitación de los contratos públicos determinará las posibilidades que tendremos de incorporar en los mismos criterios sociales.
- ▶ Por último destacar la importancia de la designación de un equipo técnico o área para la implantación de las Cláusulas Sociales, responsable de su diseño y ejecución.

Vamos pues a mostrar diferentes experiencias de implantación de Cláusulas Sociales, advirtiéndole que la elección dependerá de las variables antedichas, que algunas pueden ser pasos necesarios para la acción consiguiente y que no son incompatibles entre sí, sino estrategias para llegar al mismo destino. Podemos clasificar y describir las distintas acciones realizadas en las siguientes categorías:

- ▶ **Dictámenes.** Mediante el encargo y elaboración de un Informe Jurídico que dictamine la validez de las Cláusulas Sociales. Es el caso del Proyecto Periplos en Asturias.
- ▶ **Referencias Declarativas.** En este caso se recogen referencias o declaraciones de intenciones en planes institucionales o incluso textos legales a favor de las cláusulas sociales pero sin valor normativo ni plasmación ejecutiva, por ejemplo incorporando referencias en un Plan de Lucha contra la Exclusión, en una Ley de Empresas de Inserción, o como en el caso de Castellón en el Plan de Igualdad entre mujeres y hombres.
- ▶ **Acuerdo Plenario.** Se eleva y aprueba en sesión plenaria la voluntad de incorporar con carácter general las Cláusulas Sociales en los procesos de contratación pública de la respectiva Administración Pública. Es el ejemplo del Ayuntamiento de Burgos.
- ▶ **Comisión Técnica.** Constitución de una Comisión de Trabajo, interna e interdepartamental que diseñe la estrategia a seguir, es el caso de la Diputación de Málaga.
- ▶ **Contratación de Asistencia Técnica.** Se realiza la contratación de un servicio de consultoría externa para la implantación de un sistema de cláusulas sociales, incluyendo el análisis de los contratos, la elección del tipo de cláusula, la redacción de los pliegos o la impartición de seminarios de formación. Véase la experiencia de Alcázar de San Juan.
- ▶ **Pliegos de Cláusulas Particulares.** Se incorporan las Cláusulas Sociales en los pliegos que rigen la adjudicación y ejecución de los contratos públicos, como en el Ayuntamiento de Burgos.

- **Pliegos de Cláusulas Generales.** Se realiza un estudio en profundidad con el objetivo de establecer una política estable de cláusulas sociales que rija en todas las adjudicaciones públicas. Aunque este enfoque plantea las mayores dificultades, su efectividad es sin duda la mayor. Así se ha elaborado de manera magnífica en el caso del Ayuntamiento de Huelva y fuera del ámbito de los proyectos Equal por el Ayuntamiento de Sevilla.

Acciones realizadas

- ❑ **Burgos:** Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de Burgos de 12 de mayo de 2006, por el que “El Ayuntamiento de Burgos se compromete a continuar en el diálogo con las organizaciones interesadas, particularmente con las integradas en Equalbur, con la finalidad de llegar a acuerdos sobre las distintas medidas de política social que el Ayuntamiento de Burgos pudiera incorporar en los procesos de contratación pública para facilitar la inserción laboral de las personas con discapacidad y otros colectivos en riesgo de exclusión social”.

Ver Anexo 18: Acta Pleno Burgos

- ❑ **Burgos:** Pliego de Contratación del Ayuntamiento de Burgos para la adjudicación del Servicio de Atención a Domicilio, en el que “se valorará la contratación por el licitador de personas pertenecientes a los colectivos con mayores dificultades de inserción, en especial los definidos como preferentes de actuación en los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (Parados de larga duración, Desempleados mayores de 45 años, Mujeres, Personas con alguna discapacidad), así como las per-

sonas pertenecientes a colectivos en exclusión social (perceptores de rentas mínimas de inserción, jóvenes procedentes de instituciones de protección de menores, internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo, personas con dependencias que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción)".

Anexo 19: Pliego Burgos

- ❑ **Málaga:** Previa moción del grupo socialista, el 12 de diciembre de 2006 de adoptó el acuerdo plenario para la introducción de cláusulas sociales en la contratación pública en el Ayuntamiento de Antequera. Además a resultas de la reunión mantenida el 11 de noviembre de 2006, se acuerda incluir cláusulas sociales en el contrato del Servicio de Ayuda a Domicilio con el objetivo de adjudicarlo a una empresa compuesta por mujeres con dificultades de acceso al empleo. En fechas posteriores se realiza la adjudicación y se firma el convenio adjunto entre el Ayuntamiento y la empresa para la inserción laboral de personas en desventaja social.

Ver Anexo 20. Convenio Antequera

- ❑ **Málaga:** Constitución de una Mesa Técnica Específica. Debe destacarse el diseño realizado por las técnicas de la Diputación de Málaga para el análisis e implantación de las Cláusulas Sociales, debido principalmente al hecho de abrir la participación a todas las áreas de la Diputación, y fijando un plazo para aportar sugerencias sobre el procedimiento, recayendo posteriormente en el Área de Derechos Sociales la labor de recogerlas y realizar una síntesis para su posterior revisión y aprobación.

Este diseño posee las virtudes añadidas de diseñar estrategias aplicadas específicamente al territorio, de poder solventar las cuestiones discutidas mediante consenso de los y las participantes, así como de contar con el impulso y el apoyo expreso del poder político, en este caso la Diputada. Dicha mesa denominada “Comisión Técnica de Cláusulas Sociales” mantuvo dos reuniones de trabajo los días 4 de diciembre de 2006 y 11 de enero, a las que asistieron responsables de diferentes áreas y cuyos resultados se recogen las actas.

Ver Anexo 21: Acta diciembre Málaga

Ver Anexo 22: Acta enero Málaga

❑ **Málaga:** Citamos además las acciones de continuidad y transferencia previstas:

- ▶ Potenciar la Comisión técnica de Cláusulas Sociales en la Diputación de Málaga.
- ▶ Reuniones entre el Ayuntamiento de Antequera y empresas de la comarca para la firma de acuerdos marco. Dada la importancia en el Ayuntamiento de Antequera de las cláusulas sociales algunas empresas de la comarca están promoviendo la creación de una Asociación de Empresas Socialmente Responsables.
- ▶ Promover la presentación de moción por parte del grupo socialista para la adopción en pleno de la introducción de cláusulas sociales en el Ayuntamiento de Riogordo.
- ▶ Reuniones con alcaldes/as y secretarios/as de los ayuntamientos del Consorcio Montes y Alta Axarquía.
- ▶ Reuniones con alcaldes/as y secretarios/as de los Municipios del consorcio para la creación de una empresa de inserción, tratando en estas reuniones la promoción e incorporación de las cláusulas sociales.

- ▶ La realización en Colmenar de un análisis socioeconómico con enfoque de género ha promovido la creación de una mesa por la igualdad de oportunidades en la que el Ayuntamiento se ha comprometido a incorporar las cláusulas sociales que favorezcan la contratación de empresas socialmente responsables.
- **Alcázar de San Juan:** Se han incorporado cláusulas sociales en el concurso para la adjudicación de suelo industrial del Ayuntamiento de Alcázar de San Juan (*Pliego de Cláusulas Económico-Administrativas que han de regir la enajenación mediante concurso de parcelas de suelo urbanizado de uso industrial, integrantes del patrimonio municipal del suelo de este Ayuntamiento*), publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Ciudad Real de fecha 13/12/2006.

A través de la incorporación de estas cláusulas se pretende primar la implantación de empresas socialmente responsables y la creación de empleo en la localidad. Para ello en la cláusula séptima del pliego señala como criterio de valoración “la intensidad en la creación de empleo y la importancia económica y tecnológica de la inversión, se valora la presentación de proyectos de contenido social, entendiendo como tales aquellos que específicamente asuman compromisos verificables de incorporación de trabajadores/as con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo: mujeres mayores de 35 años o en ocupaciones en las que estén subrepresentadas, ex-reclusos, discapacitados, enfermos mentales, afectados por adicciones. Asimismo, se valora el compromiso de realizar programas de inserción sociolaboral o de promover o contratar con empresas cuyo objetivo principal sea la contratación de estos colectivos”.

- ❑ **Alcázar de San Juan:** El equipo de gobierno municipal asumió el compromiso en su programa electoral para las elecciones municipales, de incorporar cláusulas sociales en los procesos de contratación municipal.

Además y a través del proyecto Equal In Itinere se ha previsto la contratación de un servicio de consultoría y asistencia técnica para la implantación de un sistema integral de responsabilidad social en Alcázar de San Juan, realizado mediante concurso abierto cuyo anuncio ha sido publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Ciudad Real. Entre las actuaciones previstas destacan las de apoyo y asesoramiento continuo en materia de cláusulas sociales en la licitación pública:

- ◆ Análisis de los contratos pendientes de adjudicación, los sectores de actividad y las posibilidades de introducir cláusulas sociales en esas licitaciones.
- ◆ Elección del tipo de cláusula a implantar (criterio de selección, de puntuación o de obligación)
- ◆ Redacción de las cláusulas, e implantación concreta.
- ◆ Seminario de formación para técnicos y administrativos sobre cláusulas sociales.
- ◆ Diseño y desarrollo de un seminario de 5 horas de duración en el que se aborden los conceptos básicos de RSE, cómo incorporar criterios sociales en los procesos de contratación pública.

Ver Anexo 24: Pliego Asistencia Técnica Alcázar

- ❑ **Castellón:** Los Ayuntamientos de Castellón y la Vall d'Uixò están en proceso de creación de dos empresas sociales en las especialidades de lavandería industrial y

jardinería y limpieza de inmuebles, respectivamente. A las jornadas que se celebraron asistieron representantes políticos y personal técnico clave de estos dos municipios, lo que ha permitido iniciar una dinámica para la incorporación de cláusulas sociales en los pliegos de contratación.

Además el I Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres del Ayuntamiento de Castellón ha recogido la perspectiva de género mediante Cláusulas Sociales en los procesos de contratación, solicitando a las empresa indicación del porcentaje de mujeres trabajadoras, así como de medidas de conciliación entre la vida familiar, personal y laboral.

Ver Anexo 25: Plan Igualdad Castellón

- ❑ **Periplos:** El Ayuntamiento de Avilés planteó consultas a la asistencia técnica sobre las posibilidades estratégicas de realizar un planteamiento de inserción de colectivos desfavorecidos conjuntamente con los servicios de empleo para su inclusión como cláusula de puntuación en los contratos públicos.

El Ayuntamiento de Gijón estableció como paso previo necesario a la implementación de CC.SS. hacer una consulta específica a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda, que redactó la asistencia técnica y de la que se está pendiente de respuesta. Se estima que los ayuntamientos de Avilés y Gijón continuarán trabajando en la implantación de cláusulas sociales a tenor de las actividades que llevan desarrolladas hasta el momento.

Ver Anexo 26: Consulta Junta Consultiva Asturias

- ❑ **Huelva:** Pliego de Cláusulas Administrativas Generales de Calidad Social en la Contratación Pública. Debemos destacar singularmente su contenido, puesto que el tratamiento de las cláusulas sociales como Pliegos Generales que vinculan a todas las licitaciones, y constituye la plasmación del compromiso de esta Administración Local de contribuir desde su condición de poder público a la incorporación de criterios sociales en la contratación pública.

Los Pliegos se conciben como parte del Plan de Fomento de la Calidad en el Empleo, e incorporan tanto criterios de valoración como condiciones de ejecución, refiriéndose al acceso al empleo seguro, de calidad, con derechos y en condiciones de igualdad. Debe además destacarse su alta calidad técnica que recoge tanto la ponderación de los criterios como su sistema de acreditación y de verificación. Debido a su importancia e interés, reproducimos el cuadro resumen:

Cuadro de criterios sociales en la adjudicación del contrato. Criterios de adjudicación

Criterio	Indicadores	Requisito a Fecha Anuncio Licitación	Acreditación	Puntuación Sobre 25 Puntos (%)
Fomento acceso al empleo en condiciones de igualdad 10 puntos (40%)	Inserción de colectivos desfavorecidos todos (mujeres, jóvenes, personas desempleadas de larga duración, mayores de 45 años, personas discapacitadas, inmigrantes)	Inserción del 10% plantilla en el año inmediatamente anterior a la fecha del anuncio	Declaración, contratos, plantilla total	2,5 (10%)
	Personalidad jurídica y objeto entidad licitante	*Economía social (cooperativas, sociedades laborales, empresario/a individual) * Empresas de inserción	Declaración, escritura, estatutos, memoria.	2,5 (10%)
	Inserción personas con discapacidad mejora ley 13/82 de 7 de Abril de Integración Social de Minusválidos.	* > 2% en empresas ≥ 50 trabajadores/as * ≥ 1 en empresas < 50 trabajadores/as	Declaración, contratos, plantilla total	2,5 (10%)
	Acceso de la mujer al empleo en condiciones de igualdad en sectores donde su representación es desequilibrada respecto a la representación de hombres	Superar porcentaje mujer en sectores de actividad donde la mujer está subrepresentada. Fuente EPA	Declaración, escritura, estatutos, plantilla total, porcentaje mujeres y hombres	2,5 (10%)

Empleo estable 5 puntos (20%)	Grado de estabilidad en el empleo de la plantilla	Mantenimiento o incremento en los tres últimos años del nº contratos indefinidos	Declaración, contratos, plantilla total	1,25 (5%)
	Porcentaje contratos indefinidos	> 67% en momento anuncio licitación	Declaración, contratos, plantilla total	2,5 (10%)
	Ejecución directa objeto contrato	Ejecución por la propia empresa o subcontratación sin superar 33% objeto contrato	Declaración, justificación y medios humanos y materiales para ejecución contrato	1,25 (5%)
Empleo seguro 5 puntos (20%)	Plan de prevención en la empresa	Plan de prevención adecuado y con la participación trabajadores/as	Presentación plan de prevención, seguimiento y evaluaciones, en su caso	1,25 (5%)
	Inexistencia de infracciones administrativas graves	No sanción en los últimos 5 años por sanciones graves	Declaración responsable y certificado negativo Autor. Lab.	2,5 (10%)
	Representación especializada	Existencia delegado/a prevención	Designación	1,25 (5%)

Empleo con derechos 5 puntos (20%)	INDIVIDUALES Conciliación vida personal y laboral	Mejora convencional de los mínimos legales	Declaración responsable avalada por representación trabajadores/as	2,5 (10%)
	COLECTIVOS	Representación colectiva	Acta de designación representantes.	1,25 (5%)
		Convenio aplicable	Nombre CC, publicación BOP o certificado registro en CARL	1,25 (5%)
TOTAL	25 (100%)			

Estaba previsto que el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales de Calidad Social en la Contratación Pública del Ayuntamiento de Huelva –inclusivo de cláusulas sociales- fuese llevado al último pleno de la legislatura municipal, pero finalmente se pospuso hasta la conformación de la nueva Corporación resultante de las elecciones municipales. No obstante se confía en su aprobación.

Ver Anexo 27. Plan de Fomento Calidad Empleo

Fase 5. Propuestas normativas

Quizá este apartado parezca ajeno a un proceso de implantación de Cláusulas Sociales en una Administración concreta, pero merece la pena referirlo por su indudable interés. En parte las propuestas normativas son una consecuencia, ya que las experiencias exitosas están facilitando sobremanera el establecimiento de una legislación favorable hacia las Cláusulas Sociales. Pero además el valor de las propuestas normativas actúa como causa y origen de buenas prácticas, ya que si logramos una legislación que regule y fomente la utilización de las Cláusulas Sociales en la contratación pública, sin duda beneficiará a un número muy considerable de administraciones interesadas y extenderá su uso como ninguna otra acción puede hacerlo.

Se trata de elevar propuestas de novación o modificación legal referidas expresamente a las cláusulas sociales, bien con normativas específicas o incluyéndolas en el articulado de textos normativos generales. Y es la plasmación por los poderes legislativos –de ámbito nacional, autonómico o municipal– de lo que ya sabemos: que la contratación pública es una eficaz herramienta de incorporación sociolaboral. Al respecto merecen destacarse varias cuestiones:

- ◆ Insistir sobre la importancia capital que posee la regulación normativa, afectando incluso –antes más– a la paralización de numerosos intentos de implantación. Si bien la Directiva Comunitaria ha alumbrado la mayor parte de las sombras jurídi-

cas, es cierto que habrá que esperar a la redacción definitiva de la Ley de Contratos del Sector Público para determinar su alcance exacto.

- ▶ El hecho demostrado de que los técnicos y las técnicas de los ámbitos sociales apenas intervenimos en la redacción de las leyes, ni siquiera cuando afectan a nuestro ámbito de actuación y por lo tanto directamente a las personas beneficiarias. Sin embargo el mayor conocimiento y especialización –sobre todo en temáticas como esta- reside en los técnicos y técnicas de empleo, inserción laboral o servicios sociales, por lo que resulta del todo lógico que su opinión sea atendida, así como el establecimiento de cauces adecuados para proponer propuestas legales.
- ▶ La lección aprendida es clara: es preciso dar un paso más allá de la atención al usuario, del proyecto concreto y del ámbito local, para plantear propuestas o modificaciones legales que basadas en las buenas prácticas permitan beneficiar a un mayor número de personas, especialmente aquellas más desfavorecidas.
- ▶ La grata sorpresa que a continuación detallamos es que resulta más fácil de lo que pudiera parecer, lo que sin duda debe animar a la extensión de prácticas relativas a proposiciones normativas en los diferentes ámbitos municipal, provincial, autonómico y hasta estatal. Veamos tres ejemplos:

Cláusulas sociales en el informe del congreso sobre RSE

El 23 de septiembre de 2004 la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Congreso de los Diputados acordó, por unanimidad la creación de una Subcomisión para potenciar y promover la responsabilidad social de las empresas, entre cuyos encargos figura la elaboración de un Informe, que hasta el momento supone la máxima referencia sobre RSE en España.

En noviembre de 2005 se hace público el borrador del Informe de la Subcomisión y desde el Proyecto Lamegi se constata la omisión de referencias a la contratación pública como medida de fomento, por lo que tras debatir la manera de intentar su inclusión, se establece –sin demasiadas ilusiones- contacto telefónico con D. Ramón Jáuregui, parlamentario socialista responsable de la Subcomisión, quien concierta una cita en su despacho en Vitoria y en la que se presentan dos propuestas, una de ellas referidas a las Cláusulas Sociales. En la misma manifiesta su interés y pide que además se envíe el documento a D. Ignacio Gutiérrez -Director de Comisiones Parlamentarias del Congreso-, y a D. Jesús Llaría -de la Fundación Ecología y Desarrollo-, encargados ambos de los asuntos técnicos y del contenido del Informe.

El 31 de julio de 2006 se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el Informe definitivo de la Subcomisión del Congreso sobre RSE y comprobamos cómo se hacen dos referencias al documento presentado y muy significativamente se recoge la propuesta en la recomendación número 24, señalando como medida de fomento: “Incluir en los pliegos públicos de compras y contrataciones aspectos que primen la RSE. La compra y contratación públicas deben ser claras herramientas para el impulso de la RSE, enviando señales al mercado de que serán reconocidas y premiadas las empresas que brindan a la sociedad un valor adicional en materia ambiental y/o social. Claros ejemplos de esto pueden ser la inclusión de cláusulas sociales que permitan discriminar positivamente a favor de las empresas de inserción o de los productos de comercio justo”.

Ver Anexo 28. Informe Congreso RSE

Ver Anexo 29. Propuestas a la Subcomisión

Cláusulas sociales en la ley de contratos del sector público

En el momento de redacción de este informe –junio de 2006- se halla en fase de tramitación la Ley de Contratos del Sector Público, cuya repercusión sobre la validez de las Cláusulas Sociales es superlativa y cuya redacción final determinará las posibilidades exactas de su desarrollo.

Considerando esta importancia se planteó desde el Subgrupo y la propia UAFSE la posibilidad de plantear propuestas de mejora al Proyecto de Ley que recogieran en toda su extensión las Cláusulas Sociales. Para ello se concertó una reunión con los diputados del grupo socialista Jesús Membrado y Elisenda Malaret.

Con el objetivo de plasmar y concretar las aportaciones se redactó un “Documento de propuestas de mejora sobre la inclusión de criterios sociales en la Ley de Contratos del Sector Público” que se adjunta. Las propuestas fueron bien acogidas en su contenido y factura técnico-jurídica, si bien la recomendación consistió en obtener apoyo del resto de grupos parlamentarios y lograr el máximo consenso posible.

Para ello se realizó una labor de auténtico “lobby” y el documento de propuestas fue enviado a los grupos parlamentarios del Partido Popular, Izquierda Unida, Convergencia i Unió, Partido Nacionalista Vasco, Esquerra Republicana Catalana, y al Grupo Mixto, en algunos casos apoyado por entidades sociales del ámbito de la inserción sociolaboral. Con la mayoría de ellos se estableció contacto telefónico y hubo lugar a un intercambio de correos electrónicos, dándonos la posibilidad de argumentar las propuestas presentadas y destacar su importancia.

El 29 de marzo se publican en el Boletín Oficial de las Cortes Generales las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios, recogándose en buena manera las sugerencias planteadas, cuyo resumen sería el siguiente:

☐ Enmiendas a la Disposición Adicional Séptima del Proyecto de Ley para la extensión de los **Contratos Reservados a las Empresas de Inserción**:

- ◆ El Grupo Parlamentario Popular (enmienda 104), asume casi en su totalidad nuestra propuesta, señalando incluso que la reserva deberá ser obligatoria y no discrecional.
- ◆ El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds (enmienda 121), asume literalmente nuestra propuesta y parte literal de la argumentación.
- ◆ El Grupo Parlamentario Catalán-Convergència i Unió, (enmienda 294), asume parte de nuestra propuesta y buena parte de nuestra argumentación.

☐ Enmiendas al Artículo 134 del Proyecto de Ley, relativo a los **Criterios de Adjudicación**:

- ◆ El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds (enmienda 129), asume literalmente nuestra propuesta y parte literal de nuestra argumentación.
- ◆ El Grupo Parlamentario Catalán-Convergència i Unió, (enmienda 259), asume parte de nuestra propuesta y buena nuestra argumentación.
- ◆ El Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana (enmienda 324), asume parte de nuestra propuesta.

□ Enmiendas al Artículo 102 del Proyecto de Ley, relativa a las **Condiciones de Ejecución de carácter social:**

- ▶ El Grupo Parlamentario Popular (enmienda 68), asume parte del contenido de nuestra propuesta
- ▶ El Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds (enmienda 127), asume literalmente nuestra propuesta y parte literal de nuestra argumentación.
- ▶ El Grupo Parlamentario Catalán-Convergència i Unió, (enmienda 248), asume el contenido de nuestra propuesta.
- ▶ El Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana (enmienda 318), asume parte de nuestra propuesta.

Es ahora necesario esperar a la votación de las enmiendas, a la toma de postura definitiva de los grupos y a la aprobación del texto definitivo de la Ley en el Pleno del Congreso de los Diputados para comprobar el resultado, pero sin duda cabe valorar que el trabajo se ha realizado en el momento de tramitación preciso y con la mayor eficacia posible.

Sin duda sería deseable que la redacción definitiva de la Ley asumiera nuestras propuestas o una redacción parecida, permitiendo expresamente y con el mayor alcance la utilización de criterios sociales en las distintas fases de la contratación pública. No obstante y aunque no fuera así, la actual redacción del Proyecto de Ley supone un considerable avance respecto a la legislación anterior y nos permite incorporar Cláusulas Sociales de forma holgada, lo que también debe ser motivo de celebración.

Quizá parezca ingenuo este comentario final pero resultó relativamente sencillo contactar con diputados y diputadas de todos los grupos parlamentarios (teléfonos y direcciones de e-mail disponibles en la web del Congreso), tampoco cabía esperar que resultasen tan accesibles a escuchar o recibir sugerencias, y menos aún que las aportaciones realizadas fueran plasmadas a modo de enmiendas. A expensas del resultado final –e incluso aunque no fuera del todo positivo- la lógica conclusión es que nuestra actuación debe considerar el establecimiento de canales fluidos con quienes legislan para poder plantear propuestas en aquellos ámbitos sociales que conforman nuestra especialización y abordar en consecuencia el campo normativo, ya que los efectos son multiplicadores.

Ver Anexo 30. Propuestas Ley Contratos

Ver Anexo 31. Proyecto de Ley Contratos

Ver Anexo 32. Publicación de Enmiendas

Cláusulas sociales en la legislación autonómica

El Proyecto Lamegi se propuso como uno de los objetivos prioritarios en sus acciones la regulación normativa de las Cláusulas Sociales y especialmente el establecimiento de una Reserva de Mercado en la Comunidad Autónoma Vasca, es decir el establecimiento obligatorio de un porcentaje de contratos para ser directamente adjudicados a empresas de inserción, siguiendo el modelo establecido por la Ley 7/2004 de Cataluña, de Medidas Fiscales y Administrativas.

Como estrategia se celebraron reuniones explicativas con todos los grupos parlamentarios de la Cámara Vasca, y finalmente se solicitó una comparecencia en la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales a la que fue invitado el Proyecto para exponer y defender la propuesta con fecha 28 de marzo, presentándola con forma de Proposición de Ley, cuyo texto es el siguiente:

1. Utilizar la contratación pública como un eficaz instrumento de lucha contra la exclusión social; incorporar principios de consumo ético, sostenible y responsable en las compras públicas; y actuar como referente e impulsor de la responsabilidad social de las empresas.
2. Fomentar la incorporación al empleo de personas en situación o riesgo de exclusión social mediante las Cláusulas Sociales, facilitando por un lado mercado a las empresas de inserción; y por el otro implicando a las empresas ordinarias lucrativas en el objetivo de la inserción sociolaboral -en semejanza a la reserva del 2% para personas con discapacidad-.
3. Constituir una Reserva de Contratos para Empresas de Inserción en los términos siguientes:
 - 3.1. Todos los departamentos, organismos autónomos y empresas públicas del Gobierno Vasco deberán reservar determinados contratos administrativos a las empresas de inserción así reguladas mediante el Decreto 305/2000, de 26 de diciembre, por el que se establece la calificación de las empresas de inserción y su registro.
 - 3.2. A todos los objetos contractuales –sean de obras, servicios, suministros o asistencia técnica- les será aplicable esta reserva.

- 3.3. Los contratos reservados son exclusivamente aquellos adjudicados mediante contrato menor o por procedimiento negociado por razón de la cuantía, de acuerdo con los umbrales señalados por la legislación de contratos de las administraciones públicas.
- 3.4. Se fija la cuantía presupuestaria de la reserva social que ha de aplicar cada departamento, organismo y empresa pública vinculada o dependiente en el 5% del importe contratado el ejercicio anterior mediante contrato menor y procedimiento negociado por razón de la cuantía. Este porcentaje podrá variarse para el ejercicio presupuestario entre el mínimo señalado y un máximo del 10%.
- 3.5. Las entidades que integran la Administración local de la Comunidad Autónoma Vasca podrán aplicar la reserva social de contratos establecida en esta Ley conforme a los términos que señale el acuerdo plenario correspondiente.

Tras la comparecencia, la propuesta fue asumida por la mayoría de Grupos Parlamentarios en forma de Proposición no de Ley con algunas variaciones, y se presentó (27 de abril) la iniciativa en el Registro, se envió (9 de mayo) al Gobierno Vasco y se abrió el plazo de enmiendas, celebrándose finalmente su debate y aprobación en sesión plenaria del Parlamento Vasco (8 de junio).

Así pues, y aunque todavía no conozcamos el desenlace definitivo puesto que es el Gobierno quien debe desarrollar la normativa, constatamos como una buena labor de diseño estratégico a través de una labor de acercamiento político y una propuesta normativa –con una base social de apoyo fuerte- puede desembocar en una regulación

legal de las Cláusulas Sociales cuyos efectos en las empresas de inserción y en las personas desfavorecidas del mercado laboral serían inmediatos y cuantiosos.

Ver Anexo 33. Proposición de Ley

Ver Anexo 34. Comparecencia Parlamento Vasco

Ver Anexo 35. Aprobación Parlamento Vasco

Fase 6. Evaluación y difusión

Obviamente el ciclo de planificación y ejecución debemos cerrarlo mediante una adecuada evaluación con el objetivo de rediseñar las acciones y volver a implementar tras un proceso de mejora continua. Al respecto tan sólo citaremos algunos de los indicadores cuantitativos y cualitativos que podremos emplear:

Sensibilización	Tipo y número de Acciones. Perfil del público destinatario. Detalle sobre Administraciones Públicas.
Formación	Asistencia: número y perfil. Comentarios en las encuestas de evaluación y grado de satisfacción. Contactos y solicitudes producidos. Demandas de mayor información.
Pliegos de Cláusulas Administrativas	Administraciones contratantes. Número de contratos, sector de actividad, importe y sistema de adjudicación. Tipo de cláusula. Redacción, ponderación y contenido. Carácter determinante (o no) de la cláusula social en la adjudicación.
Inserción Sociolaboral	Empleo de inserción generado. Número y características. Convenios con empresas de inserción. Adjudicaciones recaídas en empresas de inserción. Empresas mercantiles implicadas, empleo generado en empresas ordinarias. Número total de empleo de inserción establecido en cláusulas de carácter obligatorio.

Transferencia a las políticas	Acuerdos plenarios. Incorporación a planes o normativas. Pliegos de Condiciones Generales. Designación de equipos o asignación de funciones específicas sobre Cláusulas Sociales Propuestas normativas. Contenido y efecto.
Difusión	Repercusión en los medios. Apariciones en prensa, radio, televisión u otros: duración o tamaño, y número. Estimación de impacto.

En cuanto a las acciones de difusión, destacamos la importancia de una adecuada política de comunicación, ya que:

- ▶ Se trata de una acción añadida de sensibilización y con considerable alcance.
- ▶ Posee la capacidad de transferir o promover acciones similares en otras administraciones.
- ▶ Proyecta una imagen positiva de la administración y de los cargos políticos, con lo que puede convertirse en un argumento de convicción más.
- ▶ Cohesiona y da notoriedad al equipo técnico implicado.
- ▶ Valida las actuaciones frente a los sectores más reticentes.

Citamos a continuación algunas de las noticias relacionadas con las acciones sobre Cláusulas Sociales de los proyectos que componen el Subgrupo:

Anexo 36. Jornada Ayuntamiento Burgos.

Anexo 37. Burgos. Cláusulas Sociales

Anexo 38. Ayuntamiento Antequera

Anexo 39. Málaga Contratación Responsable

Anexo 40. Jornadas Huelva (Información).

Anexo 41. Jornadas Huelva (El Mundo).

Anexo 42. Cláusulas Sociales (Deia).

Anexo 43. Entrevista Cláusulas Sociales.

Anexo 44. Reseña Publicación Cláusulas Sociales

Anexo 45. Diario Vasco.

Anexo 46. Las Provincias de Castellón

Anexo 47. Levante de Castellón.

Anexo 48. Mediterráneo 1 (Castellón).

Anexo 49. Mediterráneo 2 (Castellón).

Fases 1 a 6. Prescripción y asistencia técnica

Al menos con brevedad es preciso aludir a dos cuestiones clave que deben quedar reflejadas en este informe de buenas prácticas como son las tareas de prescripción y de asistencia técnica.

Las Cláusulas Sociales suponen una fórmula muy válida para la inserción laboral, pero su implementación no es una tarea sencilla y requiere de un eficaz trabajo, siendo determinante la existencia de un equipo o área responsable, cuyas labores de análisis, diseño estratégico, impulso, negociación, argumentación, relación política y técnica, remoción de obstáculos, diálogo y coordinación interdepartamental resultan absolutamente imprescindibles.

Respecto a los Proyectos Equal que han participado en el Subgrupo cabe decir que el apartado de Cláusulas Sociales ocupaba tan sólo una parte –en algunos casos ni se contemplaba- del total de sus actividades y objetivos, pero pese a ello sirva este informe para constatar el magnífico hacer de los técnicos y las técnicas que han trabajado esta cuestión, a quienes cabe felicitar y cuyas acciones se han convertido en excelentes prácticas a seguir.

Sirvan como muestra las tareas descritas relativas a organización de jornadas, la participación y asistencia conseguida, la convicción demostrada ante los cargos técnicos y públicos, la constitución de mesas técnicas, el estudio de los pliegos y contrataciones, la insistencia para incorporar las Cláusulas a sus acciones futuras, la adopción de acuerdos plenarios, la transferencia a sus políticas, la celebración de talleres técnicos, la difusión de las actividades, el trabajo en red, la consecución de apoyos, las labores de coordinación, la redacción de convenios y un largo etcétera que a buen seguro van a servir de ejemplo para muchas entidades públicas y sociales.

Por último, debe señalarse la necesidad de una asistencia especializada que asesore respecto a cuestiones jurídicas derivadas de la normativa de contratos y en ocasiones técnicas respecto a la inserción sociolaboral, de esta manera la asistencia técnica contratada por la UAFSE para los proyectos ha desempeñado entre otras labores las de redacción de pliegos, impartición de talleres técnicos, realización de ponencias, asesoramiento jurídico, redacción de convenios, elaboración de propuestas técnicas y normativas, resolución de aspectos legales, proporcionado materiales y documentación, interlocución y apoyo, asistencia a reuniones, o colaboración en el diseño estratégico.

Conclusiones

1. Considerando cierta complejidad en la implantación de las Cláusulas Sociales, debemos establecer como punto de partida el disponer de una adecuada documentación, comprensiva de conceptos, argumentos, análisis jurídico, recomendaciones y buenas prácticas. Aconsejamos los materiales elaborados por el Proyecto Equal Lamegi, que además se encuentran íntegramente disponibles en su página web y bajo una licencia que permite su uso y reproducción sin fines comerciales.
2. Debido al carácter incipiente de las Cláusulas Sociales, las acciones de sensibilización son fundamentales para su mejor comprensión y en la obtención de apoyos para su implantación. El contenido no debe centrarse en tecnicismos sino en divulgar ventajas y beneficios; mostrar experiencias de otros territorios, y abundar en su legalidad.
3. La acción de sensibilización más habitual consiste en la organización de jornadas abiertas, pero en la casi totalidad de ocasiones no acude el personal de contratación ni los cargos públicos. En consecuencia se deben complementar con otras acciones como artículos en medios de comunicación y especialmente reuniones formales o informales con cargos públicos y partidos políticos.

4. Con carácter necesario debemos contar con todos los agentes intervinientes, puesto que se trata de una política que sólo puede aplicarse bajo principios de transversalidad y cooperación:
 - 4.1. El área o equipo técnico encargado de su desarrollo constituye el alma y el músculo en la implantación de las Cláusulas Sociales: ya está convencido y en ocasiones formado, cuenta con recursos técnicos y profesionales competentes. Facilita sobremedida el proceso cuando el equipo técnico forme parte de la estructura de la Administración Pública donde se va a realizar la implantación.
 - 4.2. El rol del personal de contratación secretaría e intervención casi nunca es de impulso pero sí deben legitimar el proceso, por lo que deberemos realizar acciones específicas de formación y sensibilización a ellos y ellas dirigidas.
 - 4.3. Un papel capital lo juegan los cargos públicos y políticos, por lo que obtener su apoyo inequívoco nos abrirá las puertas y evitará resistencias internas a su a implantación.
 - 4.4. Los técnicos y técnicas de empleo y de servicios sociales, pueden constituir un prescriptor importante para promover las Cláusulas, remover obstáculos existentes y realizar el diseño técnico de su implantación.
 - 4.5. Las entidades no lucrativas, así como los centros especiales de empleo y las empresas de inserción deben realizar una imprescindible labor de presión social, para lo cual es preciso formar una masa crítica de base amplia con el mayor número posible de entidades y con objetivos claros y consensuados.
 - 4.6. La asistencia técnica externa supone un factor positivo a tener en cuenta, puesto que sensibiliza, proporciona materiales, presta asesoramiento, redacta textos,

facilita estrategias y pone a disposición experiencias ya aplicadas con sus buenas y malas prácticas.

5. Una de las mejores lecciones extraídas se basa en la metodología consistente en celebrar reuniones técnicas a las que acude el staff técnico y político de la respectiva administración pública. Así tras una exposición sobre las Cláusulas Sociales se visibilizan todos los puntos de vista y se toman acuerdos concretos con un amplio respaldo. Destacamos la enorme importancia de que sea un responsable político quien realice la convocatoria, asista a la reunión y muestre su apoyo claro a la implantación de las Cláusulas Sociales.
6. No existe una receta única para la implantación sino que la metodología debe adaptarse al ritmo, capacidad y estrategia de cada proyecto, territorio o Administración Pública. Según las posibilidades:
 - 6.1. En caso de resultar posible aconsejamos realizar un análisis detallado, que culmine en un plan estratégico de implantación de Cláusulas Sociales con diferentes acciones y plazos.
 - 6.2. Resultará muy útil la creación de un área específica o la asignación de responsabilidades concretas en materia de Cláusulas Sociales a un equipo técnico, ya que una buena implantación requiere tiempo y medios humanos.
 - 6.3. Una buena fórmula de partida consiste en adoptar un acuerdo plenario que sin plasmación concreta determine la voluntad de la Administración Pública en utilizar la contratación pública como un instrumento de política social.

- 6.4. Es preciso combinar la diagnosis o las declaraciones de intenciones con la práctica, para ello recomendamos incorporar cláusulas sociales de manera prudente y progresiva en los pliegos de contratación, comenzando por licitaciones cuidadosamente seleccionadas por su aptitud y características.
- 6.5. Conforme evaluemos y comprobemos la validez de las Cláusulas Sociales, el paso posterior puede consistir en la redacción de Pliegos de Condiciones Generales o en su incorporación a políticas y planes, como los de empleo, igualdad de oportunidades, inclusión social o inmigración.
7. Para culminar el proceso, podremos realizar propuestas legales y normativas sobre Cláusulas Sociales en la legislación local y autonómica con el objetivo de regular y extender su aplicación. Para ello en primer lugar es preciso la redacción de un articulado concreto y factible, en segundo la constitución de un equipo negociador lo más amplio posible y con capacidad de presión, y en tercer lugar la labor de lobby sobre equipos de gobierno, alcaldes/as, consejeros/as, partidos políticos y grupos parlamentarios.

Pamplona, diciembre de 2006

Santiago Lesmes Zabalegui

Relación de Anexos

Anexo 1. Publicación Cláusulas Sociales: contratación pública e Inserción Social

Anexo 2. Documento de Síntesis de la publicación.

Anexo 3. Jornada Cláusulas Sociales Avilés.

Anexo 4. Programa e Informe Jornada Castellón.

Anexo 5. Convocatoria Conferencia Valencia

Anexo 6. Cartel Acto Burgos

Anexo 7. Convocatoria Burgos

Anexo 8. Resumen Acto Burgos

Anexo 9. Programa Jornadas Lamegi

Anexo 10. Programa Europeo Alcázar

Anexo 11. Programa Jornadas Huelva

Anexo 12. Acta Taller Gijón

Anexo 13. Convocatoria Taller Burgos

Anexo 14. Informe Jornada Castellón

Anexo 15. Convocatoria Diputada Málaga

Anexo 16. Asistentes Ayuntamientos Valencia

Anexo 17. Informe Taller Ayuntamiento Valencia

Anexo 18. Acta Pleno Burgos

Anexo 19. Pliego Burgos

Anexo 20. Convenio Antequera

Anexo 21. Acta diciembre Málaga

Anexo 22. Acta enero Málaga

Anexo 23. Pliego Cláusulas Alcázar

Anexo 24. Pliego Asistencia Técnica Alcázar

Anexo 25. Plan Igualdad Castellón

Anexo 26. Consulta Junta Consultiva Asturias

Anexo 27. Plan de Fomento Calidad Empleo

Anexo 28. Informe Congreso RSE

Anexo 29. Propuestas a la Subcomisión

Anexo 30. Propuestas Ley Contratos

Anexo 31. Proyecto de Ley Contratos

Anexo 32. Publicación de Enmiendas

Anexo 33. Proposición de Ley

Anexo 34. Comparecencia Parlamento Vasco

Anexo 35. Aprobación Parlamento Vasco

Anexo 36. Jornada Ayuntamiento Burgos.

Anexo 37. Burgos. Cláusulas Sociales

Anexo 38. Ayuntamiento Antequera

- Anexo 39. Málaga Contratación Responsable
- Anexo 40. Jornadas Huelva (Información).
- Anexo 41. Jornadas Huelva (El Mundo).
- Anexo 42. Cláusulas Sociales (Deia).
- Anexo 43. Entrevista Cláusulas Sociales.
- Anexo 44. Reseña Publicación Cláusulas Sociales
- Anexo 45. Diario Vasco.
- Anexo 46. Las Provincias de Castellón
- Anexo 47. Levante de Castellón.
- Anexo 48. Mediterráneo 1 (Castellón).
- Anexo 49. Mediterráneo 2 (Castellón).