

## RESOLUCIÓN SOBRE CLÁUSULAS SOCIAIS NA CONTRATACIÓN PÚBLICA E RESERVA DOS MERCADOS PÚBLICOS

Mandato Asembleario: EAPN-Galicia

### INTRODUCCIÓN

A Sociedade Civil e o Terceiro Sector Social (TSS) teñen dende a década dos 60 un papel esencial na prestación de servizos sociais, tamén nas políticas de integración e participación. Durante estes anos os colectivos máis vulnerables foron atendidos polo tecido asociativo, as familias ou as asociacións de pais, nun entorno de políticas sociais practicamente inexistente.

A partires dos 80 tanto as CCAA coma as administracións locais comezan a establecer instrumentos de política social e servizos sociais, financiados publicamente co apoio das actividades de servizos sociais subvencionadas ás entidades do TSS; este modelo, supón un **recoñecemento** da capacidade do TSS, que durante estes anos tamén foi mellorando os seus equipos grazas ás subvencións para inversión/inmovilizado.

Todo o notable incremento dos recursos públicos, os montantes de aquelas subvencións, non sempre correspondíanse cos costes reais dos servizos, e **a miúdo as entidades tiñan que complementar os ingresos** con aportes dos propios usuarios, ou coa capacidade de xerar recursos da sociedade do mesmo sector. O crecemento dos últimos anos **é o que permite observar unha nova tendencia importante: o paso da subvención á contratación de servizos**. Así o modelo de subvencións ás entidades de servizos sociais, está virando a outro modelo no que as AAPP mercan servizos sociais ou prazas *de*, no mercado, previo procedemento de contratación.

### Lexitimación política e normativa

A aprobación da **Lei 39/2006 da Dependencia, e da Lei 13/2008 de Servizos Sociais de Galicia, supoñen un cambio radical na definición dos servizos sociais como un dereito subxectivo**, ao cal as persoas en situación de necesidade teñen dereito. Nesta etapa aprobouse ademáis a **Directiva 2006/123/EC da UE** sobre Libre Competencia para os Servizos, coñecida como a Directiva *Bolkestein*. Outra Directiva, a 18/2004/CE, “sobre coordinación dos procedementos de adxudicación dos contratos públicos de obras, de subministros e servizos” tivo ademáis en España a súa tradución **dentro da Lei 30/2007 de Contratos Públicos**. Nesta recóllense a posibilidade de inclusión das **cláusulas sociais na contratación**, como o recoñecemento das **especificidades do Terceiro Sector Social na prestación de servizos e do valor engadido** que o sector aporta en termos de **xeración de capital social**.

Cada vez máis, as AAPP entenden que a implicación do TSS na provisión de servizos sociais ten vantaxes, máis aló da calidade de provisión do servizo, concepto que se entende como *valor engadido* ou *valor colateral*.

**Estas vantaxes ou beneficios tradúcense no seguinte:**

- **Implicación** dos cidadáns e cidadás na realización **de melloras** para a propia comunidade.
- Desenvolvemento de **habilidades e experiencia** dos voluntarios.
- Incremento da **confianza mutua** dentro da comunidade e entre diferentes comunidades, é dicir: **creación de capital social**.

As **cláusulas sociais na contratación** significan a introdución de certos criterios nos procesos de compra pública, incorporando no contrato aspectos de política social nos requirimentos previos, nos elementos de valoración ou nas esixencias de execución.

O artigo 134 da Lei de Contratos Públicos estipula o modo de establecemento dos criterios de valoración das ofertas, establecendo explicitamente **que os contratos de xestión de servizos sociais se valorarán a traveso de máis dun criterio** (é dicir, non só polo prezo); se ben, as **cláusulas sociais** nos procesos de contratación, non só poden de aplicarse nos contratos de servizos sociais; pero nestes irrenunciamente, ao valorarse máis dun criterio, ha de precisarse a ponderación relativa a cada un deles.

No caso de que os criterios avaliábeis de modo automático teñan unha ponderación inferior aos avaliábeis segundo xuízo de valor deberá constituírse **un comité** que conte cun mínimo de tres membros, formado por expertos non integrados no órgano que propón o contrato, e coa cualificación axeitada, ao que corresponderá realizar a avaliación das ofertas conforme a estes últimos criterios.

Así, a Lei 30/2008 e a Directiva 2004/18/CE establecen unha serie de medidas que permiten ás AAPP contratantes o establecemento de cláusulas sociais. A Disposición Adicional Sexta da nomeada Lei, afonda ademais na posibilidade de engadir nos pliegos de cláusulas administrativas particulares, a preferencia pola contratación con empresas con maior número de traballadores con discapacidade ou en situación de exclusión social e con entidades sen ánimo de lucro; sempre e cando exista un empate, o contrato se dirimirá ao favor destas; pero esta situación de empate é moi infrecuente. No caso da contratación reservada, a Disposición Adicional Sétima, establece a preferencia para os CET (Centros Especiais de Traballo).

Estas disposicións son transpostas no artigo 33 da Lei 13/2008 de servizos Sociais de Galicia.

### **Lexitimación política e social das Cláusulas Sociais nos Contratos Públicos**

Algunhas administracións, especialmente locais, veñen incorporando medidas de fomento do procedemento de reserva da contratación de entidades do Terceiro Sector Social e Empresas de Inserción e de Economía Social sobre todo en contratos menores para determinadas actividades, ou nos servizos complementarios e accesorios (xa estipulados nas cláusulas), o que supón que as empresas adxudicatarias de determinados contratos de xestión dos servizos públicos, en fase de execución, están obrigadas a (sub-)contratar determinados servizos complementarios ao núcleo principal do contrato a Centros Especiais de Traballo / Entidades do Terceiro Sector que traballen pola integración de persoas en/risco de exclusión.

**Tanto as cláusulas sociais como a reserva de mercados protexidos son instrumentos que contribúen a facilitar a inserción sociolaboral de persoas e colectivos máis vulnerables da sociedade. Trátanse dunha liña de políticas activas de emprego que tenden a implantarse dentro dun modelo de desenvolvemento económico e social sostible.**

Ambas son ferramentas novas, perfectamente encaixables legalmente e rendibles tanto económica como socialmente. A súa introdución supón un avance na concepción das políticas sociais que traballan no ámbito da exclusión social pois fronte á concepción asistencial que estivo a imperar tradicionalmente, estas formas de intervención que buscan saídas a través da inserción socioeconómica mediante a xeración de emprego, que está demostrado que é a ferramenta mais eficaz na loita contra a exclusión social.

As cláusulas sociais e as reservas de mercados xa funcionan e están relativamente estendidas no sector da discapacidade nas políticas públicas, pero o seu uso non está xeneralizado en outros sectores que traballan no ámbito da exclusión social. Baséanse no **principio de discriminación positiva**, que está recoñecido legalmente e non supón unha practica contraria á libre competencia. Ademais están recoñecidas polo dereito comunitario e polos seus regulamentos (de novo sobre todo para a discapacidade pero perfectamente extensibles á exclusión social).

### Cláusulas sociais nas diferentes fases de Contratación Pública

#### **Axuste ou adaptación dos servizos a ás necesidades do grupo:**

O **prego de cláusulas administrativas** deberá ter en conta non só o cumprimento das características ou requisitos técnicos básicos do servizo, se non outras características, propias da configuración e a prestación do servizo así como outras actuacións paralelas ao mesmo, que poidan impactar positivamente no desenvolvemento do mesmo, por exemplo:

- a **acesibilidade** dun servizo para as persoas con discapacidade.
- No caso dos contratos de servizos dirixidos a grupos determinados (inmigrantes, mozos en proceso de inserción...) pódense ter en conta as capacidades dos licitadores para responder ás necesidades específicas do grupo, valorando por exemplo, a **complementariedade de servizos** ofertados polas empresas ou entidades licitadoras.
- Tamén no caso dos contratos de servizos dirixidos a grupos determinados, pode considerarse como criterio de adjudicación, a **participación de persoas deste grupo no desenvolvemento do servizo**, como garantía de que este adaptárase o mellor posible ás necesidades do grupo receptor.

#### **Mellora da calidade na ocupación (traballo) e Promoción do emprego a/de determinados grupos**

As **condicións do contrato** deben formularse de modo que o órgano de contratación teña en conta, non só o mellor prezo, se non outros aspectos, como a relación calidade-prezo, ou a promoción de servizos de calidade e en consecuencia con boas condicións laborais para o persoal que o desenvolva.

- A cualificación profesional, a experiencia, a motivación e a formación dos profesionais da organización, fundamentais para o logro dun servizo de calidade. Se unha organización dispón de persoal cualificado con posibilidades de ascenso, débese ao feito de que proporciona postos de traballo satisfactorios con posibilidades de ascenso. Unhas taxas de absentismo baixo implican un persoal motivado e contento co seu entorno laboral.

- O órgano de contratación pode valorar e puntuar positivamente o compromiso do licitador coa contratación de persoas de determinados grupos (persoas en risco de exclusión, persoas en paro da zona obxecto do contrato...). Este compromiso, á hora de adxudicarse o contrato, é condición necesaria de execución.

- En licitacións que xa se dirixen directamente a colectivos en risco de exclusión e/ou o seu entorno, é posible valorar positivamente a experiencia do licitador en territorios e con colectivos similares.

### **Proximidade á Comunidade Local:**

A proximidade no ámbito dos servizos sociais é concebida como un valor engadido que favorece a individualización dos procesos de intervención e a adaptación ás necesidades reais das persoas así como á realidade social do entorno no que viven, o cal permite mobilizar e potenciar recursos dispoñibles no mesmo territorio; non se trata de favorecer ás empresas locais na adxudicación de contratos, senon de valorar algúns aspectos da proximidade para a prestación de determinados servizos en determinados contratos de servizos sociais.

### **Aporte de beneficios á sociedade:**

As condicións de contrato poden formularse incluíndo a valoración dos beneficios que o Terceiro Sector e as Entidades sen ánimo de lucro aportan á sociedade. A valoración positiva destas organizacións atopa o seu senso cando determinadas persoas ou colectivos necesiten unha protección especial, e se xustifica, ao mesmo tempo, porque se diferencian das empresas convencionais nos seus fins e resultados, con maior alcance que a rentabilidade económica, así como pola súa natureza cívica e social, que contribúe ao beneficio da colectividade.

### **Promoción da Participación:**

Os valores, as prácticas e o coñecemento da participación cidadá enriquecen a calidade da vida democrática. Concretamente no ámbito dos servizos sociais é necesario manter e desenvolver procesos e espazos nos que os cidadáns participen no deseño e execución das políticas sociais.

O órgano de contratación, no prego de cláusulas administrativas pode considerar a participación como unha característica positiva do servizo ou da entidade que o desenvolva, coma susceptible de impactar favorablemente no seu deseño e execución.

Así, a aplicación das cláusulas sociais na contratación pública, non supón un coste engadido, senón diversos beneficios para todas as partes involucradas:

1- Os **beneficios para os usuarios** do servizo son múltiples:

- Os principios básicos do Terceiro Sector Social son a atención ás persoas, por riba do beneficio empresarial.
- O usuario pode recibir unha atención máis integral na medida en que tamén recibe outros servizos da mesma entidade, feito que crea sinerxias e unha atención máis persoalizada.
- O usuario participa na definición do servizo que recibe, polo tanto a atención é máis adaptada.
- A atención que recibe o usuario baséase nos principios de proximidade á súa familia e ao seu entorno.
- Recibe máis calidade na atención xa que os RRHH do TSS son máis estables, hai menos rotación.

2- Os **beneficios para as AAPP** da contratación de entidades do TSS:

- Como se dicía non significan un coste adicional, ao contrario, o TSS aporta máis valor á sociedade ao invertir os seus beneficios na mesma entidade, nos seus RRHH e en xeral na sociedade/entorno no que traballa.
- Facilita ferramentas válidas de inserción aos servizos sociais, que melloran a capacidade e impacto destes dispositivos.
- Na medida na que nas entidades do TSS contrátase a persoas en risco de exclusión, o que supón un aforro real en termos de rendas mínimas de inserción, subsidios ou prestacións económicas específicas.
- A complementariedade dos servizos que realizan as entidades e o traballo en rede supoñen maiores sinerxias e maior calidade no traballo.
- O gasto que supón a atención ás persoas redúcese a causa da rede de relacións e da coordinación con outros servizos públicos, como os de saúde, educación ou traballo.
- A proximidade e os vínculos do TSS no ámbito local facilitan o diálogo cos Concellos, a participación do tecido asociativo e a creación de capital social.
- As decisións do TSS dende o ámbito local, dende esa proximidade, polo tanto non están dirixidas dende a visión do capital das empresas, moitas veces distante e alonxada.
- As entidades non fuxen cando cambian as circunstancias socioeconómicas.
- A actividade económica do TSS tamén crea ingresos en termos de cotización á SS, IRPF, sociedades, impostos locais e IVE.

3- Os **beneficios para o conxunto da sociedade** da contratación de entidades do TSS:

- Axentes claros de Cohesión Social.
- Realizan unha función de sensibilización de toda a sociedade ao redor da súa misión e das necesidades do seu entorno.
- Promoven a participación de toda a sociedade nos seus propios proxectos coma voluntarios ou coma asociados.
- Están arraigados ao territorio e son mellores coñecedores das súas necesidades.
- Incorporan coma empregados aquelas persoas en risco de exclusión do propio concello e de modo coordinado cos servizos sociais do mesmo.
- Son defensores dos dereitos das persoas máis vulnerables da sociedade.

## PROPOSTA

Por todo o exposto anteriormente, **EAPN Galicia insta ao Goberno Galego a:**

- ▶ **concretar a solvencia social mediante a consideración dos valores sociais** que aportan as entidades non lucrativas, podendo considerar entre outros, a presenza de voluntariado, a participación das organizacións en órganos de representación e/ou consultivos, ou a calidade laboral tanto de colectivos con dificultades como normalizados.
- ▶ desenvolver **indicadores para o baremo dos obxectivos sociais** nos procesos de contratación pública, téndoos en conta ao longo do procedemento, e de xeito especial tanto na elaboración do prego de prescricións técnicas (40%) coma na ponderación dos criterios de adjudicación (20%); podendo parte dos criterios sociais ser valorados coma criterio directo de adjudicación e outra parte dos mesmos coma mellora (prevista a posibilidade no prego de cláusulas administrativas particulares).
- ▶ que se **consideren sempre os prezos finais con IVE incluído**, se eviten así agravios comparativos non presentes na vontade dos lexisladores, e se teña en conta a exención habitual deste imposto para entidades non lucrativas.
- ▶ **estender a utilización da reserva de mercado a todos os ámbitos da exclusión social**, máis aló da discapacidade, e establecer **un mínimo de entre un 5% e un 10%** para dita reserva na contratación pública da Xunta de Galicia.
- ▶ ter presente á **EAPN**, no caso do **nomeamento de expertos** para formar parte dos comités avaliadores nos procedementos nos que se teña que ter en conta criterios dependentes de un xuízo de valor, e sexa preciso dito nomeamento entre expertos externos ou persoal non funcionario.

Máis información: [www.eapn-galicia.com](http://www.eapn-galicia.com)

Documentación de apoio:

O valor engadido do Terceiro Sector Social na prestación de servizos públicos. Taula d'entitats do Terceiro Sector Social. Setembro 2009.  
Mercados protexidos e Cláusulas Sociais na Contratación Administrativa. AEIGA.