

Txostena / Informe

Kontratazio Zuzendaritza – Dirección de
Contratación

Espedientea / Expediente

2019-047436

Eguna / Fecha:

25 de setiembre de 2019

Gaia / Asunto:

Propuesta de Acuerdo de junta de Gobierno de
25 DE SETIEMBRE DE 2019

A LA JUNTA DE GOBIERNO:

I

En el nuevo panorama legislativo marcado por la Estrategia Europa 2020, la contratación pública desempeña un papel clave, puesto que se configura como uno de los instrumentos basados en el mercado interior, que deben ser utilizados para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso con mayor racionalidad económica de los fondos públicos.

Por medio de las Directivas aprobadas al albur de este documento de la Comisión Europea (Directivas 2014/23/UE, Directiva 2014/24/UE Directiva 2014/25/UE) se impulsa la denominada «contratación pública estratégica», entendiéndose por ésta la utilización del poder de compra pública, para favorecer la consecución de objetivos propios de otras políticas públicas como son los sociales y laborales, medioambientales, de apoyo a la PYMEs, la innovación y el desarrollo o la defensa de la competencia.

La «contratación pública estratégica» va más allá de la función tradicional de la contratación consistente dar satisfacción a las necesidades de bienes y servicios del sector público, para poner el poder de la compra pública al servicio de otras políticas consideradas estratégicas, como la política social.

A través de la «contratación pública estratégica socialmente responsable», las autoridades públicas pueden promover oportunidades de empleo, trabajos dignos, inclusión social, accesibilidad, diseño para todos, comercio justo, el cumplimiento de los derechos laborales y sociales de los trabajadores.

En efecto, la Directiva 2014/24/UE aprobada por el Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública señala en su considerando nº2 que *“la contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, siendo uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos...”*

El artículo 18.2 de la Directiva 2014/24/UE, establece las bases de una contratación pública socialmente responsable, obligando a los estados miembros a tomar las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de contratos públicos los operadores económicos cumplan las obligaciones aplicables en materia

medioambiental, social o laboral establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional, en los convenios colectivos, en las disposiciones de derecho ambiental, social y laboral del Anexo X y en los convenios internacionales de la Directiva mencionada.

II

En el contexto estatal, la Ley de Contratos del sector público aprobada por 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, da un paso firme en materia de cláusulas sociales y criterios sociales y ambientales.

En concreto, las principales previsiones contenidas en la nueva LCSP en relación con la inclusión de cláusulas sociales en la contratación del sector público son las que se resumen a continuación:

► **En el objeto del contrato** se prevé lo siguiente:

Artículo 1. Objeto y finalidad.

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

► En materia de **criterios de adjudicación**, se prevé lo siguiente:

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

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; los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social a la prestación contractual; o los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato.

► En materia de **condiciones de ejecución del contrato** : permite la inclusión de cláusulas sociales como condiciones especiales de ejecución de los contratos,

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

2. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones económicas, relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social.

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; eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo; favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar; combatir el paro, en particular el juvenil, el que afecta a las mujeres y el de larga duración; favorecer la formación en el lugar de trabajo; garantizar la seguridad y la protección de la salud en el lugar de trabajo y el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables; medidas para prevenir la siniestralidad laboral; otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, incluidas aquellas consideraciones que busquen favorecer a los pequeños productores de países en desarrollo, con los que se mantienen relaciones comerciales que les son favorables tales como el pago de un precio mínimo y una prima a los productores o una mayor transparencia y trazabilidad de toda la cadena comercial.”

III

En el contexto de la Comunidad Autónoma Vasca, las administraciones públicas vascas de diferente nivel de nuestro entorno han ido aprobando sucesivamente diferentes acuerdos, instrucciones o guías para la incorporación de cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública que realicen sus diferentes órganos de contratación .

En este aspecto destacamos las siguientes documentos :

1. Decreto Foral 33/2018 de 13 de marzo de la Diputación Foral de BIZKAIA por el que se aprueba el Reglamento ejecutivo para la incorporación de cláusulas sociales, medioambientales y relativas a otras políticas públicas en el procedimiento de contratación de la Diputación Foral de Bizkaia y la Circular 35/2018 de 25 de junio por la que se difunde la nueva "Guía práctica para la contratación administrativa: criterios e instrucciones para la incorporación de cláusulas sociales, medioambientales y relativas a otras políticas públicas".

Se trata de una GUÍA adaptada a la LCSP que, al mismo tiempo, incorpora cláusulas en distintos ámbitos, tanto sociales como ambientales y de fomento de la participación de las PYMES y AUTÓNOMOS que pretende que sea una herramienta útil que posibilite la inclusión de las cláusulas en los diferentes momentos procedimentales de la contratación pública que celebran los órganos de contratación de la Diputación Foral de Bizkaia.

2. Acuerdo del Gobierno Vasco, Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, por el que se aprueba la Instrucción sobre incorporación de cláusulas para la igualdad retributiva de mujeres y hombres y medidas contra la brecha salarial en la contratación pública.

Dentro del Plan para la igualdad de mujeres y hombres del Departamento de Hacienda y Economía 2018-2021, se encuentra como primer objetivo estratégico el de promover la igualdad a través de las directrices generales en la contratación pública.

En este contexto, se ha aprobado una Instrucción sobre incorporación de cláusulas para la igualdad retributiva de mujeres y hombres y medidas contra la brecha salarial en la contratación pública, que una vez ha sido debidamente informada por la Junta Asesora de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Oficina de Control Económico se publicó en el BOPV 10 DE MAYO DE 2019.

La Instrucción incorpora un ANEXO 1.– Listado de cláusulas para la igualdad de mujeres y hombres que sin tratarse de una relación exhaustiva, se facilitan posibles criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución que, según la naturaleza, objeto y características del contrato, se podría valorar incorporar en los Pliegos para favorecer la igualdad de mujeres y hombres.

IV

En este contexto, el Ayuntamiento de Bilbao participa del objetivo de impulsar una contratación pública que vaya mas allá de la mera adquisición de bienes y servicios y que sin exceder los límites que impone el obligado respeto a los principios generales que rigen la contratación pública coadyuve a la consecución de fines públicos de carácter social.

Con la inclusión de cláusulas sociales en la contratación, no sólo se satisface una necesidad, sino que también se contribuye a alcanzar una determinada política pública. Consiguientemente, llegar a alcanzar una contratación pública socialmente responsable ha de ser un reto y una obligación para todos los operadores públicos.

Dada la novedad y dificultad que para los servicios municipales presentan las previsiones de la Ley 9/2017 en materia de contratación pública estratégica socialmente responsable, se considera necesario aprobar una Instrucción que contenga las cláusulas sociales que con plena seguridad jurídica puedan ser incorporados en los pliegos que rigen los contratos del Ayuntamiento de Bilbao.

Por ello se propone la aprobación de esta Instrucción con la finalidad de guiar a los servicios municipales en su correcta y adecuada aplicación, dándoles de esta manera el apoyo necesario para que hagan uso de las posibilidades que contempla el nuevo texto legal, así como impulsar su utilización de manera coordinada y normalizada por todo el sector público municipal.

V

La Instrucción municipal para el impulso de la contratación pública socialmente responsable que se propone prevé criterios de adjudicación de carácter social para su selección e incorporación en los diferentes contratos promovidos por las Areas municipales .

La selección de estos criterios obedece a la voluntad de impulsar la calidad del empleo entendido como uno de los objetivos principales de la política pública de la entidad , de forma que la valoración positiva a aquellas empresas que en los contratos que ejecuten con el Ayuntamiento de Bilbao se comprometan con una calidad de empleo (bien por incremento de contratos indefinidos , bien por mayor formación...) es una forma de impulso de fines públicos de carácter social.

Así, según la finalidad social a la que sirve se han previsto los siguientes criterios:

a) CRITERIOS PARA FOMENTO DE LA CALIDAD EN EL EMPLEO

1. -VALORACIÓN DE EMPLEO ESTABLE

Se valorará qué en el marco de la ejecución del contrato, la prestación se realice por personal con contrato indefinido.

Se valorará la prevalencia de contratos indefinidos, bien por conversión de contratos temporales en indefinidos del personal exigido para la prestación objeto del contrato contenido en el Pliego de Prescripciones Técnicas, bien como consecuencia de adscribir personal con contrato indefinido, durante todo el periodo de ejecución del contrato:

2.-VALORACIÓN DE FORMACIÓN

Se valorará el compromiso de formación al personal que ejecutará el contrato en materia o materias relacionadas con la prestación contractual

b) CRITERIOS PARA FOMENTO DE LA INSERCIÓN SOCIOLABORAL

3 - VALORACIÓN DE CONTRATACIÓN DE PERSONAL CON DISCAPACIDAD QUE SE ADSCRIBA AL CONTRATO

Se valorará el empleo de trabajadores/as con discapacidad en caso de que la empresa no esté obligada a cumplir el requisito de cuota de reserva previsto en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social

Se valora el empleo de trabajadores/as con discapacidad, que sea superior a la cuota de reserva prevista en la Ley (2% de la plantilla total de sus trabajadores/as) en el caso de empresas de 50 o más trabajadores/as, que deban cumplir la cuota de reserva prevista en el artículo 42 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

4.- VALORACIÓN DE SUBCONTRATACIÓN DE EMPRESAS DE INSERCIÓN SOCIAL Y/O CENTROS

Se valorará el compromiso de subcontratación de las prestaciones objeto del contrato a empresas de Inserción Social y/o Centros Especiales de Empleo de iniciativa social.

5.- VALORACIÓN DE MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD DE LAS PERSONAS CON DIFICULTADES DE ACCESO AL MERCADO LABORAL

Se valorará la propuesta de inserción social o laboral de personas pertenecientes a colectivos con dificultades de acceso al mercado laboral/ en riesgo de exclusión social.

En aquellos casos en que la inclusión social o laboral de personas pertenecientes a colectivos con dificultades de acceso al mercado laboral **/en riesgo de exclusión social (ver art.107)** constituya **uno de los objetivos del contrato**, se podrá valorar el proyecto de inserción social o laboral presentado por la entidad licitadora.

c) CRITERIOS PARA FOMENTO DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

6.- VALORACIÓN DE FORMACIÓN EN MATERIA DE IGUALDAD DE GÉNERO

Se valorará el compromiso de formación en materia de igualdad de género al personal que ejecutará el contrato.

7.- VALORACIÓN DEL FOMENTO DE LA IGUALDAD

Asimismo en materia de cláusulas para la igualdad, se ha analizado el acuerdo del Gobierno vasco de 5 de marzo de 2019 referido cuyo ámbito de aplicación subjetivo si bien son los órganos de contratación de la Administración General, de la Administración Institucional y demás entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, no impide su adopción por otras administraciones públicas.

Tomando en consideración que la igualdad efectiva de hombres y mujeres es una aspiración y deseo común de todas las administraciones públicas, se estima pertinente en beneficio de la acción común de la distintas administraciones públicas, la **adhesión al acuerdo del Gobierno Vasco por la que se aprueba la instrucción sobre incorporación de cláusulas para la igualdad publicado en el BOPV de 10 de mayo de 2019.**

VI

Por Acuerdo de Junta de Gobierno de 29 de marzo de 2017 se aprobaba conforme a la normativa de contratación vigente en ese momento (TRLCSP aprobado por Real Decreto 3/2011) una **reserva social de contratos** en aquellos contratos que por sus características lo permitan dentro de los sectores de actividad en que operan las Empresas de Inserción y los Centros Especiales de Empleo

A tal efecto el acuerdo disponía que las Áreas y Servicios municipales del Ayuntamiento de Bilbao deberán reservar anualmente determinados contratos a

- a) Centros Especiales de Empleo o en el marco de programas empleo protegido, cuando al menos el 70 por 100 de las personas trabajadoras afectadas sean personas con discapacidad que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales.

Las entidades contratadas en cumplimiento de esta reserva deberán encontrarse inscritas en el Registro de Centros Especiales de empleo de la Comunidad Autónoma correspondiente, contemplado en el Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de los Centros especiales de Empleo

- b) Empresas de inserción: Las entidades contratadas en cumplimiento de esta reserva deberán estar constituidas y registradas conforme a lo previsto en la Ley 44/2007 de 13 de diciembre para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción (Decreto de Gobierno Vasco 182/2008 de 11 de noviembre por el que se regula la calificación de empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y su registro).

En relación con los contratos reservados la Ley de Contratos 9/2017 de 8 de noviembre (LCSP) dispone nuevas estipulaciones y en concreto indica lo siguiente:

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 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.

En el ámbito municipal del Ayuntamiento de Bilbao, el importe de gasto anual ejecutados en Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción se considera un indicador muy relevante para un seguimiento de la realidad del gasto municipal con este tipo de entidades.

El análisis del importe de gasto anual ejecutado en los últimos años, si bien de una forma moderada, nos indica una evolución positiva mostrando un incremento continuo del gasto en contratos con este tipo de entidades.

Ejercicio 2015: 445.470,00 €

Ejercicio 2016: 516.155,00€

Ejercicio 2017: 588.882,00€

Tomando en consideración que la voluntad de fondo de la Disposición adicional cuarta es el impulso de la contratación pública en sectores que favorecen la inserción sociolaboral de ciertos colectivos se estima más adecuado que el cumplimiento del citado mandato legal se realice en términos de compromiso económico de gasto con independencia de la tipología de contrato, bien sea en contratos del Anexo IV o en otra tipología de contratos (por ejemplo en contratos de obras en cuyo sector operan empresas de inserción).

El Ayuntamiento de Bilbao hace suyo esta voluntad como medida no sólo de carácter económico sino de aportación a la mejora de la inclusión laboral de las personas que son contratadas por los Centros Especiales de Empleo y las Empresas de Inserción.

Esto es, el establecimiento de un importe económico anual a ejecutar en este tipo de empresas se considera un compromiso adecuado por cuanto que puede favorecer a toda la tipología de empresas que fomentan la inserción con independencia del sector en que operen y permite un seguimiento real y eficaz del compromiso.

En consecuencia, se somete a la Junta de Gobierno de la Villa de Bilbao la siguiente PROPUESTA DE

ACUERDO

PRIMERO.- Aprobar la Instrucción de contratación pública socialmente responsable que se adjunta como Anexo I.

SEGUNDO .- Aprobar la adhesión al acuerdo del Gobierno Vasco por la que se aprueba la Instrucción sobre incorporación de Cláusulas para la igualdad entre mujeres y hombres (BOPV de 10 de mayo de 2019) que se adjunta como Anexo II.

TERCERO.- Aprobar un compromiso de gasto anual por importe de 600.000,000 euros/año a ejecutar con Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y en Empresas de Inserción, en cumplimiento de lo dispuesto en Disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contratos del sector público .

Las Areas municipales deberán tramitar como **contratos reservados** aquellos cuyo objeto y prescripciones se adecuen a las actividades prestadas por estas entidades .

CUARTO.- Extender comunicaciones para todas las ÁREAS MUNICIPALES para su conocimiento y efectos oportunos.

Vd., no obstante, resolverá lo que estime más justo y acertado.

Bilbao, a 25 setiembre de 2019

LA DIRECTORA DE CONTRATACIÓN,

Mirari Lauzirika Urberuaga.

LA CONCEJALA DELEGADA,

Gotzone Sagardui Goikoetxea