

La inclusión de aspectos ambientales, sociales y de buen gobierno en la contratación pública

Análisis de casos

Resumen ejecutivo



Organizado por:

Setem



El presente estudio se ha elaborado con el objetivo de promover la incorporación de criterios ambientales, sociales y de buen gobierno en las prácticas de consumo de las administraciones públicas, a través del análisis de 5 casos reales de todo el territorio español y la sistematización de los aprendizajes que se derivan.

El estudio se ha realizado de forma conjunta por SETEM Catalunya y Opcions, con la colaboración de la Dirección de Coordinación de la Contratación Pública del Ayuntamiento de Barcelona y FETS Financiación Ética y Solidaria, en el marco del convenio de colaboración que SETEM Catalunya tiene formalizado con el Ayuntamiento de Barcelona.

Contexto y Estado del Arte

La compra y contratación pública con criterios ambientales, sociales y de buen Gobierno (ASG) es un aspecto estratégico de la gestión de los recursos públicos, que ha incrementado su notoriedad en los últimos años. La compra pública empieza a tener relevancia en 1996, cuando la Comunidad Europea publica el Libro verde de la Contratación pública. En un inicio, sin embargo, se trabajó desde una perspectiva eminentemente ambiental y en unos términos mucho más limitados que en la actualidad. Desde entonces hasta el día de hoy, el proceso de transformación de la compra pública ha sido lento, pero ha acabado siendo considerada un elemento clave para promover un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Así se refleja en la Estrategia Europa 2020, publicada en 2010, y en la normativa europea que la materializa: las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE Y 2014/25/UE.

Estas directivas se han transpuesto en España dando lugar a la nueva Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP). Esta ley supone un cambio de paradigma de la compra y la contratación pública ligado a un nuevo abanico de posibilidades, aunque también presenta limitaciones para su aplicación real. La ley apuesta por la integridad y la transparencia introduciendo medidas para acabar con la opacidad e incorporando aspectos ASG de manera transversal, reduciendo el peso de la oferta económica y considerando la relación calidad-precio en la adjudicación. Ahora bien, existen limitaciones como el hecho de que gran parte de los aspectos que se recogen son de carácter potestativo y no obligatorio.

CASOS DE ESTUDIO

ENERGÍA



Objeto de contrato: Acuerdo marco para el suministro de energía eléctrica renovable para edificios municipales y equipamientos del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos

Órgano de contratación: Ayuntamiento de Madrid

Para garantizar que la energía eléctrica contratada fuera de origen 100% renovable, el Ayuntamiento de Madrid incluyó cláusulas ASG en el acuerdo marco para el suministro de energía a edificios municipales y equipamientos de 2018. Los pliegos de cláusulas administrativas contemplaban como solvencia técnica la certificación emitida por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC), en vez de la Garantía de Origen (GdO).

La certificación elegida, que se emite una vez finalizado el ejercicio y se refiere a toda la energía eléctrica comercializada por la empresa, excluye todas aquellas comercializadoras eléctricas que no suministren energía 100% renovable durante el año anterior. Es por este motivo que el contrato dejaba fuera a grandes comercializadoras de energía como Gas Natural Comercializadora, SA, Iberdrola Clientes, SAU y Endesa Energía, SAU. Ante esta situación, estas compañías presentaron un recurso especial que, finalmente, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid resolvió a favor del Ayuntamiento, dando luz verde al contrato y creando jurisprudencia.

Son innumerables las administraciones públicas locales que se esfuerzan en contratar, por diferentes medios y con diferentes certificaciones, energía de origen renovable. También son varios los casos que han llevado a los Tribunales a resolver en contra de los pliegos, como en el caso de los ayuntamientos de Barcelona y Valencia, que incluían cláusulas para combatir la pobreza energética. Otras administraciones, en cambio, están apostando por ser autosuficientes energéticamente y crear sus propias comercializadoras, como Cádiz, Pamplona o Barcelona.

TEXTIL



Objeto de contrato: Adquisición y gestión de la Uniformidad Básica Operativa (UBO) para la Guardia Urbana de Barcelona, de acuerdo con el pliego de prescripciones técnicas y con medidas de contratación pública sostenible

Órgano de contratación: Ayuntamiento de Barcelona

El sector textil se caracteriza porque la cadena de suministro suele estar deslocalizada en países donde los riesgos de vulneración de los derechos fundamentales de las personas trabajadoras son elevados. Por lo tanto, es imprescindible requerir medidas de debida diligencia conforme las empresas hacen seguimiento del cumplimiento de los

derechos laborales en las fábricas subcontratadas implicadas en el proceso productivo.

En el contrato analizado, del Ayuntamiento de Barcelona, destaca la inclusión de cláusulas de cumplimiento de las normas sociolaborales en el proceso productivo y distribución comercial, y de respeto a los principios de no discriminación e igualdad de trato. En este aspecto, cabe destacar el certificado de compromiso ético que debe presentar la empresa licitadora, ya que incluye la obligación de reportar información específica sobre las organizaciones (y países) que forman parte de la cadena de suministro implicada. Además, para acreditar que en toda la cadena de suministro se han respetado los derechos básicos del trabajo se presentarán certificaciones externas como SGE21, SA 8000, Made in Green o similares o una certificación de auditoría hecha por auditorías externas, o estar afiliado a la Fair Wear Foundation.

Otro aspecto relevante del sector textil es el impacto ambiental. En este aspecto, se han incluido cláusulas de gestión ambiental relacionadas con la minimización de envases y la limitación de presencia de productos químicos a nivel de producto, junto con la disposición de sistemas de gestión ambiental a nivel de organización. Ahora bien, para certificarlo se pide aportar certificados según los estándares internacionales como ISO 14001 o EMAS, pero en su defecto se puede aportar una declaración responsable, equiparando ambos mecanismos de certificación.

SEGURIDAD

Objeto de contrato: Contrato del servicio de seguridad y vigilancia en diferentes inmuebles de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes de la Comunidad de Madrid

Órgano de contratación: Comunidad de Madrid

La seguridad privada es un sector muy intensivo en contratación de personal que presenta deficiencias importantes en términos de prácticas laborales. Es por este motivo que el caso de estudio incluye principalmente medidas para fomentar buenas prácticas laborales, como son los criterios de adjudicación relativos al cumplimiento de las remuneraciones mínimas de los trabajadores y trabajadoras (equivalentes a las establecidas en el Convenio Colectivo Estatal) y la elaboración de un plan de formación, los criterios de solvencia vinculados a la acreditación del cumplimiento de medidas de seguridad y salud según estándares internacionales como la OHSAS 18001 o las condiciones especiales de ejecución de subrogación del personal y no subcontratación. La empresa adjudicataria aceptó el cumplimiento tanto de las remuneraciones mínimas como de las horas máximas de formación, lo que le permitió recibir la mayor puntuación, pues se encontraba en segunda posición en términos de oferta económica.

Se trata de una experiencia muy relevante ya que, tras varios intentos del Ayuntamiento de Madrid para incluir la remuneración mínima equivalente al Convenio Colectivo Estatal, la Comunidad de Madrid pudo finalmente incorporar este criterio de adjudicación (sin mencionar el convenio, pero planteando las mismas remuneraciones) en la jurisprudencia.

Con respecto a otras experiencias relevantes, el Ayuntamiento de Barcelona también publicó en noviembre del año 2017 un contrato que incorporaba cláusulas de detección de la oferta anormalmente baja por incumplimiento de convenios, el pago del precio a las empresas subcontratadas, la subrogación de la plantilla laboral y el mantenimiento de las condiciones laborales durante la vigencia del contrato. En cuanto a la solvencia técnica, este caso fue más favorable para el acceso a las PYMES que el contrato analizado.

ALIMENTACIÓN

Objeto de contrato: Servicio de cocina y alimentación en su ciclo completo de las escuelas infantiles del patronato municipal de educación y bibliotecas de Zaragoza

Órgano de contratación: Ayuntamiento de Zaragoza

Zaragoza es considerada una de las ciudades que más políticas desarrolla en relación al fomento de la agroecología. El contrato analizado, de servicio de comedor escolar de escuelas infantiles de Zaragoza, contempla múltiples y diversas cláusulas, cubriendo todas las materias fundamentales del análisis de materialidad.

Se han incluido cláusulas innovadoras como la especificación técnica relativa a la utilización de producto de proximidad (producto fresco <50 km; producto seco <120 km), que contempla medidas de seguimiento en ejecución como la presentación de albaranes y cantidades suministradas, o la procedencia del 50% de productos ecológicos de CETS o empresas de inserción de Zaragoza o de la 'Red de Huertas agroecológicas de Zaragoza'. También destaca, como criterio de adjudicación, la presentación de un plan de acción de reducción del desperdicio alimentario en todas las fases del proceso y el compostaje de la fracción orgánica.

Hay otros ayuntamientos con experiencias relevantes en la contratación de servicios de alimentación. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona cuenta con una instrucción específica que incluye la introducción de alimentos de agricultura ecológica y de comercio justo, la valoración de artículos y materiales ecológicos (de cocina, mesa, limpieza...), la valoración de buenas prácticas en eficiencia energética de la maquinaria, la incorporación de prácticas de prevención y buena gestión de residuos y la formación del personal en medio ambiente. Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid ha publicado la instrucción técnica de compra y contratación pública alimentaria sostenible y socialmente responsable que incluye compromisos concretos como la inclusión progresiva de alimentos ecológicos, de circuitos cortos y de comercio justo.

SERVICIOS FINANCIEROS

Los servicios financieros se dividen en servicios bancarios y de inversión (que incluyen financiación, tesorería y ahorro) y servicios de seguros. La LCSP les da un trato diferenciado: incluye los servicios de inversión y seguros, aunque les da carácter de contrato privado, y excluye los servicios de financiación y tesorería, considerando que se trata de una negociación privada entre dos partes. La exclusión de los servicios de financiación y tesorería implica principalmente que no es posible disponer de documentación pública relacionada con los diferentes procedimientos para formalizar estos contratos. En el caso de los seguros y las inversiones, sí se pueden identificar casos prácticos, ya que el proceso de preparación y licitación es el establecido por la LCSP, pero la formalización del contrato y su ejecución se regirán por el derecho privado.

Otro aspecto importante en el ámbito de los servicios financieros, es la dificultad para establecer aspectos ASG vinculados al objeto del contrato. Los impactos ASG generados por las entidades financieras están vinculados a sus prácticas de financiación e inversión, pero salvo algunos aspectos laborales, es muy complejo vincular las prácticas llevadas a cabo a nivel organizativo con el objeto del contrato.

Hay que tener en cuenta que los volúmenes de dimensiones elevadas requeridos por algunas administraciones públicas son prácticamente imposibles de asumir por ninguna otra entidad que no forme parte de la llamada banca sistémica. Por esta razón, la administración pública ha explorado vías paralelas a la contratación pública que permitan potenciar la transformación social mediante la canalización de financiación de entidades financieras alineadas con los principios de inversión socialmente responsable, como son los convenios de colaboración con entidades de finanzas éticas.

APRENDIZAJES TRANSVERSALES

La necesidad de jurisprudencia técnica y legal

En términos generales, las consideraciones ASG se pueden incluir en las diferentes etapas del proceso de contratación, pero hay que valorar muy bien cómo hacer esta inclusión, ya que no todo es válido según el marco legal existente. Un ejemplo es que cualquier aspecto incluido como criterio de adjudicación debe estar vinculado expresamente al objeto del contrato, y esto también aplica en el caso de los aspectos ASG. Al tratarse de una normativa nueva, hay que contemplar el riesgo de que se produzcan impugnaciones por parte de agentes que cumplen los requisitos establecidos por la LCSP. Es necesario crear jurisprudencia legal y también técnica, como la creación de herramientas y canales de conocimiento compartido.

La materialidad de las cláusulas y su acreditación y seguimiento

Hay que analizar los impactos ASG cada vez que se necesita consumir un producto o servicio, en todo su ciclo de vida. Este análisis se conoce como el análisis de materialidad. Una vez identificados los aspectos ASG con impactos significativos, es necesario plantear cláusulas específicas que pueden minimizar la dirección negativa de estos impactos y ajustarla al máximo hasta llegar a generar impactos positivos. Hay que dotar a las cláusulas de mecanismos de verificación del cumplimiento y de seguimiento durante la ejecución del contrato y complementar las declaraciones responsables con otros sistemas basados en la rendición de cuentas y en las acreditaciones externas. El establecimiento de indicadores específicos de seguimiento permitirá confirmar su cumplimiento, valorar si el impacto de las cláusulas incorporadas es el deseado y avanzar en la definición de criterios automáticos cuantitativos. La rendición de cuentas y las certificaciones externas tienen limitaciones inherentes, pero son mecanismos con capacidad para modificar procesos operativos y cultura organizacional.

La formalización de los criterios automáticos

Hasta ahora, el precio ha sido considerado el criterio automático por excelencia, pero la nueva LCSP persigue romper esta idea. Para ello, es importante valorar qué criterios automáticos se podrían definir asociados a cada uno de los aspectos ASG que se quieren incluir, pensar qué indicadores de evaluación cuantitativos podrían dar respuesta a esta necesidad. La principal limitación es que no se pueden contemplar aspectos que sean del ámbito organizativo y deben estar vinculados directamente al objeto del contrato.

La visión estratégica de la compra y contratación pública

La compra y contratación pública es algo estratégico para cualquier administración pública. Los equipos técnicos pueden jugar un papel fundamental en el avance e integración de cláusulas ASG en la contratación pública, pero es necesario liderazgo y ofrecer la formación necesaria, los recursos específicos vinculados al tiempo y al conocimiento, e incluso estar dispuestos/as a sufrir algunos problemas, relacionados con el objetivo de transformación perseguido.

RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE CONTINUIDAD

Conocimiento compartido

Resulta vital poder registrar los pequeños avances que se vayan logrando en cada una de las materias fundamentales que agrupan los aspectos ASG y en cada uno de los contratos formalizados. Hay que desarrollar y potenciar los mecanismos necesarios para que el conocimiento se comparta de manera proactiva y descentralizada, garantizando su accesibilidad a todas las personas y los poderes adjudicadores pequeños.

Difusión y continuidad del análisis de casos

Hay que centrar esfuerzos en la tarea de difusión, visibilización y análisis de casos que se puedan replicar fácilmente por parte de otros poderes adjudicadores. Paralelamente, hay que trabajar por acercar la contratación pública a la ciudadanía en general, para que ésta pueda valorar el grado de impacto que tiene, y generar la cultura de rendición de cuentas de manera transparente con respecto a la contratación pública.

Datos de contratación

Transparencia y datos abiertos son la base para la creación de una cultura de contratación responsable. El marco jurídico propone medidas en cuanto a la transparencia: facilitación del acceso a la información y establecimiento de sistemas internos de seguimiento de la compra y la contratación pública. Estos deben asegurar el nivel de escrutinio necesario para el buen funcionamiento de los mecanismos de gobernanza relacionados con la compra y la contratación pública.

Alternativas a la contratación

Existen estrategias complementarias para gestionar los impactos ASG que generan las necesidades de aprovisionamiento de algunos productos y servicios. En los casos analizados se han mencionado ejemplos como la creación de una empresa pública distribuidora de energía o el establecimiento de convenios de colaboración para la gestión del riesgo compartido en la financiación de proyectos. Es importante explorar estas posibilidades en todos los sectores, en un momento en que la compra y la contratación pública sigue restringida a un marco legal y procedimental que necesitará tiempo de rodaje para generar impactos reales en el tejido económico.

Autoría: Amanda Ortega y Itziar Müller (Opcions) y Laura Muixí (SETEM Catalunya)

Diseño: Concepte Gràfic

Lugar y fecha de publicación: Barcelona, diciembre 2018



Financiado por:

