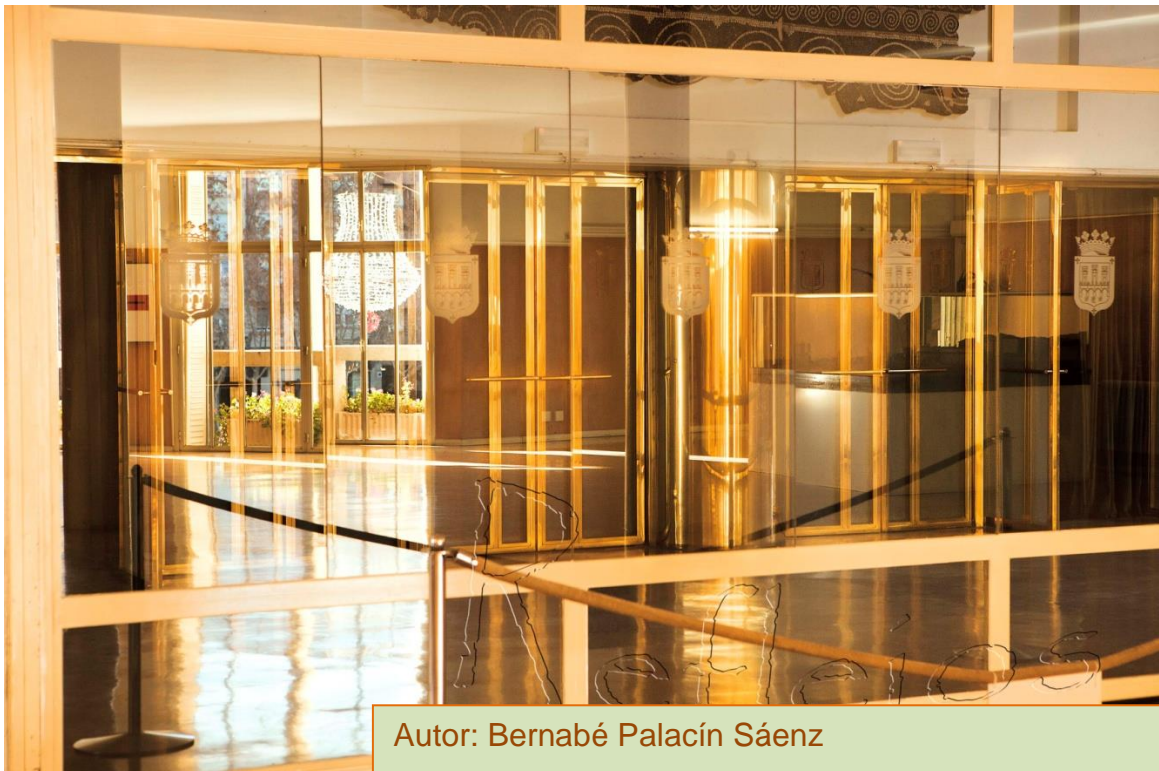


CAMINANDO HACIA UN SISTEMA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL MUNICIPAL: LAS CONTRATACIONES SOCIAL Y VERDE Y SU INCIDENCIA EN LA MEJORA DE LA CALIDAD EN EL EMPLEO Y EL MEDIO AMBIENTE SOSTENIBLE.

(MOVING TOWARDS A MUNICIPAL SOCIAL RESPONSABILITY: SOCIAL AND GREEN CONTRACTING AND ITS INFLUENCE ON UPGRADING THE QUALITY OF WORK AND SUSTAINABLE ENVIRONMENT)



Autor: Bernabé Palacín Sáenz

Dtor. Gral. de Contratación, Calidad y Servicios Comunitarios
del Ayuntamiento de Logroño

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. RESUMEN EJECUTIVO	3
2. INTRODUCCIÓN.....	4
3. DIAGNÓSTICO	7
a. Características de la administración municipal del Ayuntamiento de Logroño	7
b. Objetivos de la administración municipal del Ayuntamiento de Logroño, y de la Dirección de Contratación, en particular.	10
c. Identificación de los problemas	12
• Problema 1: Mala calidad en el empleo.....	13
• Problema 2: Despreocupación por el medio ambiente	15
d. Análisis de sus causas y consecuencias de no intervenir.....	16
• Causas generales basadas en la crisis económica	16
• Escaso acercamiento de las Unidades Municipales hacia el empleo de los discapacitados, tanto directo como indirecto	18
• Despreocupación por el empleo de las mujeres	18
• Falta de control en la ejecución del contrato.....	19
• Una Responsabilidad Social Corporativa mejorable	19
• Otras causas específicas de la contratación pública verde	20
• Consecuencias de no intervenir	21
e. Responsables del problema.....	23
4. PROPUESTA DE MEJORA.....	24
a. Diseño estratégico: objetivos y herramientas	24
b. Implantación: recursos y planificación	54
5. ESTRATEGIA DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y COMUNICACIÓN	55
6. EVALUACIÓN.....	56
ANEXOS:.....	66
1) BIBLIOGRAFÍA CITADA.....	66
2) BORRADOR DE ENTREVISTA CON LOS AGENTES SOCIALES	68
4) MOCIÓN DEL PLENO.....	70
5) ENCUESTA DE SATISFACCIÓN.....	71
6) INCIDENCIAS EN LOS CONTRATOS 2014	73
7) INCIDENCIAS EN LOS CONTRATOS 2013	74
8) GLOSARIO DE ABREVIATURAS	75
9) RESULTADOS E IMPACTOS TRAS UN AÑO DE SU IMPLANTACIÓN	76

1. RESUMEN EJECUTIVO

Un Ayuntamiento responsable no solo debe cumplir sino, también, velar porque se cumplan los principios sociales y de sostenibilidad medio ambiental, entre otros. Por ética no puede ser cómplice de su incumplimiento, por imagen no debe permitírsele y, sobre todo, por responsabilidad debe ser modelo de su cumplimiento.

Es así que la contratación pública no es sólo un medio para proveer de bienes y servicios a la Administración, es además un potente inductor para la consecución de otras finalidades sociales, tales como la calidad en el empleo de las personas al servicio de las empresas contratistas o la conservación del Medio Ambiente, con lo que se promueve el uso eficiente de los recursos, mediante el ejemplo responsable que el Ayuntamiento quiere imprimir a su política de contratación. Buena muestra de ello es la moción aprobada por el Pleno el día 5 de diciembre de 2013, para primar las proposiciones que generen empleo y penalizar las que impliquen la pérdida del mismo o de unas inadecuadas condiciones de trabajo.

El Plan de Mejora (PM) presentado persigue, entre otros, tres objetivos esenciales:

- Mejorar la calidad en el empleo de los trabajadores por cuenta de las empresas contratistas,
- Promocionar la sostenibilidad y evitar agresiones al Medio Ambiente,
- Crear una auténtica reputación en los ámbitos de intervención para pasar de ser conocidos a queridos por los ciudadanos.

“Pasar de ser conocidos a queridos por los ciudadanos”

Si bien las políticas de empleo y sostenibilidad requieren de ámbitos de gestión propios, con un mayor recorrido que el que pueda aportar la contratación pública, incluso desde la limitación que pueda tener esta experiencia novedosa hasta que se haga sistemática y generalizada, se cubre con ella un espacio de respeto a ambas iniciativas hasta ahora no abordadas.

Para la consecución de estos objetivos el PM diseña y describe distintas herramientas, algunas de mera sensibilización con los empleados y grupos de interés, como son los encuentros, reuniones o la formación específica, otras a modo de “núcleo duro”, como la modificación de los pliegos de condiciones para introducir criterios de tipo social y medioambiental en el objeto del contrato, sus especificaciones, valoración y condiciones especiales de ejecución, destacando las que hacen referencia al mantenimiento de las condiciones de trabajo, la incentivación a la contratación de mujeres y discapacitados, el ahorro de energía, los materiales reciclados o el empleo de materiales ecológicos; y, finalmente, otras de responsabilidad social tales como el destino de un 0,7% del precio del

contrato para proyectos que estimulen estas políticas, o la nueva dación de cuentas a la ciudadanía sobre los impactos conseguidos y costes comparados de la tramitación de un contrato.

Metodológicamente el plan se desarrolla a través de diferentes líneas estratégicas que emanan de una fase previa de diagnóstico, basada en diferentes fuentes de información de tipo experiencial, entrevistas, encuestas y otros documentos, en la que se analizan los problemas, fundamentados en la mala calidad en el empleo al servicio de los contratos públicos y la despreocupación por el medio ambiente. Igualmente, se localizan las causas, basadas en los recortes presupuestarios, la ponderación de los criterios de adjudicación o la falta de una responsabilidad social, y las consecuencias de no intervenir con visualización de escenarios sociales y económicos inaceptables. Estas líneas, a su vez, dan lugar a una serie de acciones que, combinadas con las herramientas propuestas, conseguirán resultados e impactos en la ciudadanía, medibles y evaluables.

Si hay algo que hace diferentes a los problemas detectados, frente a otros que dibujan el contexto de la Organización, es su importante impacto social, en la calidad de vida de las personas más vulnerables (calidad en el empleo) y de los ciudadanos en general (Medio Ambiente), y de ahí la necesidad de intervenir.

“Importante impacto social en la calidad de vida de las personas más vulnerables”

Y, ¿quién mejor que el Ayuntamiento puede, con su ejemplo y sus requisitos, como decisor público, extender las buenas prácticas propuestas al sector privado?, la respuesta es nadie, por una sencilla razón que puede extenderse al municipio: casi el 20 % del producto interior bruto de la UE se consume en la compra de bienes y servicios públicos. Y unos requisitos sociales como los citados, o una demanda significativa de productos más ecológicos, creará mercados más respetuosos con las políticas, y ampliará los ya existentes, favoreciendo incentivos en las empresas para el desarrollo de tecnologías ambientales e impulso de la calidad en el empleo. Esto no es otra cosa que responsabilidad social.

El Plan obedece a una secuencia típica “PDCA” en el que se contemplan objetivos y líneas estratégicas, recursos, acciones, evaluación con metas a conseguir y fijación de indicadores de resultado e impacto directo e indirecto de los fines a alcanzar.

2. INTRODUCCIÓN

Cualquier actuación de impacto que se lleve a cabo por esta administración municipal ha de basarse necesariamente en la visión declarada por la misma en su planificación estratégica:

*“Ser un Ayuntamiento excelente en la mejora continua del servicio a los ciudadanos, orientado en una **atención cercana, útil y generadora de confianza**, que haga de Logroño una ciudad moderna y un lugar mejor para vivir”*

El PM que ahora se presenta tiene como objeto influir en dos finalidades públicas de alto interés social, a través del diseño y puesta a disposición de potentes herramientas de la contratación pública.

De un lado, persigue velar: por el ajuste a la normativa laboral y mantenimiento de las condiciones de trabajo de los muchos empleados al servicio de las empresas contratistas municipales, por la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, evitando ser discriminada, y por la generación de empleo de las personas con discapacidad. De otro, impulsar la introducción de buenas prácticas de conservación del Medio Ambiente, capaces de activar sinergias en el desarrollo de tecnologías ambientales, garantizando al mismo tiempo el uso eficiente de los recursos.

Con ello se pretende contribuir a la construcción de un sistema de responsabilidad social que devuelva a la Sociedad una buena parte de lo conseguido con su esfuerzo económico, mediante la mejora de la calidad de vida de las personas, especialmente de las más vulnerables.

“Se pretende contribuir a la construcción de un sistema de responsabilidad social que devuelva a la Sociedad una buena parte de lo conseguido con su esfuerzo económico”

El PM tiene un germen concreto en la moción aprobada por el Ayuntamiento Pleno, en sesión ordinaria celebrada el día 5 de diciembre de 2013, aunque con un alcance limitado a la confección de nuevos criterios a establecer en los pliegos de la contratación de los servicios públicos, que tuvieren como objetivos primar las proposiciones que generen empleo y, por el contrario, penalizar las ofertas que, de manera oculta, lleven aparejada la pérdida del empleo o el no respeto a las condiciones laborales de los trabajadores.

Pero este PM es más ambicioso y abraza el concepto de “calidad en el empleo” como el conjunto de propiedades de una ocupación digna, superando las distintas maneras de exclusión social, extendiendo su protección al colectivo de mujeres y discapacitados. Muestra de este nuevo alcance lo constituye el propósito de introducir en las licitaciones los criterios de la Compra Pública Ecológica (CPE), de acuerdo con lo previsto en la normativa comunitaria y el derecho interno.

Para la consecución de estos fines, el PM fija cuatro importantes objetivos, como son:

- OE1: OBTENER LA COMPLICIDAD DEL GOBIERNO MUNICIPAL.
- OE2: MEJORAR LA CALIDAD EN EL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS EMPRESAS CONTRATISTAS.
- OE3: CONTRIBUIR A LA PROMOCIÓN DE UN MEDIO AMBIENTE SOSTENIBLE.
- OE4: CREAR UNA AUTÉNTICA REPUTACIÓN EN LOS ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN PARA AUMENTAR EL APEGO Y EL AFECTO DE LOS CIUDADANOS.

Y los desglosa en diferentes líneas estratégicas, a las que llega después de un análisis de los factores críticos que determinan la consecución de los objetivos. A su vez, cada línea incorpora herramientas determinadas con las que se pretende conseguir los resultados e impactos esperados en la Sociedad. Se destacan las acciones de sensibilización interna y externa planteadas mediante reuniones con los grupos de interés y cursos de formación y, sobre todo, el nuevo contenido regulador de los Pliegos de Condiciones, que afecta a su objeto, solvencia de las empresas, especificaciones técnicas, criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución.

Teniendo en cuenta la máxima de “lo que no se mide, no mejora”, se han previsto una amplia batería de indicadores, de rendimiento, de percepción y de impacto, con los que verificar el cumplimiento de las acciones, resultados e impactos.

Desde el punto de vista metodológico, el PM tiene en cuenta los procesos experienciales de los profesionales al servicio de la Dirección de Contratación y de sus clientes internos, las Unidades Municipales responsables del cumplimiento de los contratos, que recoge el correspondiente DAFO del proceso, pero además se han llevado a cabo entrevistas con los agentes sociales de La Rioja, encuentros con los líderes políticos de los grupos municipales, intercambio de experiencias en las redes sociales, especialmente a través de INAP social, se ha colaborado con el Servicio de Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, realizado una encuesta de calidad de servicio con un universo de más de 300 licitadores y, por último, se ha analizado el Plan Municipal de Integración de personas con discapacidad 2015-2018.

Sobre la base de estas fuentes de información, se han detectado dos problemas:

- Mala calidad en el empleo, caracterizado por una fuerte destrucción en obra pública, empleo precario y mal remunerado, sustitución de mano de obra cualificada, transformaciones de contratos de tiempo completo, recortes salariales, incumplimiento de condiciones de trabajo, poco empleo de personal discapacitado y de mujeres en ámbitos en los que está subrepresentada, y falta de control.
- Despreocupación por el medio ambiente, sin iniciativas que persigan una atmósfera libre de contaminantes.

Se han analizado sus causas, algunas de ellas basadas en la crisis económica, tales como recortes presupuestarios que llevan a la renegociación de los grandes contratos de servicios o la modificación de la ponderación de los criterios de adjudicación; otras en la mera despreocupación por finalidades sociales ajenas a la estricta ejecución de lo contratado, o en la falta de conocimiento sobre el medio-ambiente y de los beneficios económicos que aporta; así como la detectada como una responsabilidad social corporativa mejorable para pasar de ser conocidos a queridos por los ciudadanos. También se han estudiado las consecuencias de no intervenir, dibujando un escenario en el que se advierte un deterioro de la calidad en el empleo, una escasa contribución al

“Se han detectado dos problemas: Mala calidad en el empleo y despreocupación por el medio ambiente”

mantenimiento de un aire libre de partículas contaminantes, o una precaria posibilidad de obtener fondos europeos, todo ello aderezado con una grave pérdida de reputación por pasividad del Ayuntamiento.

El PM incorpora un calendario asociado al cumplimiento de las distintas acciones propuestas, previstas para el segundo semestre de 2015 y todo 2016, tiempo que se considera suficiente para su implantación y posterior revisión, incluida como el resto de procesos municipales en el círculo de mejora continua.

El documento presentado se estructura según la siguiente secuencia:

En el apartado 3 se describe el contexto en el que se implantará el PM, las características y objetivos de la administración municipal y de la Dirección de Contratación en particular, la identificación de los problemas y de sus responsables, así como las consecuencias de no intervenir. En el apartado 4 se da cuenta de la propuesta de mejora, de su diseño estratégico (objetivos, líneas y herramientas). A continuación, el apartado 5. contempla la implantación del Plan, analizando los recursos financieros y humanos necesarios, para concluir con el apartado 6. en el que se especifican criterios a fin de evaluar la secuencia de acciones, resultados e impactos a conseguir.

7

3. DIAGNÓSTICO

A continuación se describe el contexto en el que se implantará el Plan de Mejora, los objetivos de la Organización y de la Dirección Gral. de Contratación, Calidad y Servicios Comunitarios, así como la identificación de los problemas a resolver y el análisis de sus causas y consecuencias.

a. Características de la administración municipal del Ayuntamiento de Logroño

La ciudad de Logroño es la capital de la Comunidad Autónoma de La Rioja, tiene una extensión de 79,6 kilómetros cuadrados y una población de 151.995 habitantes. Gestiona un presupuesto de 165.000.000,00 de euros en este ejercicio de 2015. La actividad municipal se desarrolla desde un edificio central del que se derivan diversos centros de actividad repartidos por la ciudad, de los que destacan 6 centros sociales, 3 centros jóvenes, 6 ludotecas, 17 centros deportivos, 5 centros culturales y varias salas de exposiciones.

El Ayuntamiento de Logroño es la entidad pública que, en el marco de competencias que corresponden a los municipios, gestiona los intereses de la ciudad de Logroño. Promueve actividades y presta servicios públicos que contribuyen a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Es conocido el compromiso de este Ayuntamiento con la calidad y modernización de la gestión municipal desde 1995, fecha en la que hicimos nuestra primera incursión en la materia, trabajando en el conocimiento de diversas herramientas de la calidad, aplicadas a la gestión urbanística. El servicio de Urbanismo obtuvo, gracias al trabajo desarrollado por su personal, y al apoyo del entonces Servicio de Personal y Régimen Interior, la primera certificación del Ayuntamiento en la Norma ISO 9002, versión de 1994, en Mayo de 1998. El objetivo posterior fue extenderlo a toda la organización, para tratar de obtener un nivel similar de beneficios en el desarrollo de los procesos del resto de los servicios municipales, fase que concluyó en 2002.

Con el sistema de gestión de la Calidad consolidado, bajo norma ISO, se han dado nuevos pasos hacia la integración de otras metodologías acordes, tales como la implantación de varias cartas de compromiso en Servicios Sociales, Contratación, Archivo y Reparaciones en la vía pública, así como la integración en un marco único de la gestión de la calidad, de la prevención de los riesgos laborales y el medio ambiente. En 2010 elaboramos sendos Planes Estratégicos: Logroño 2020 que apunta las estrategias para construir la ciudad del futuro y el Plan Estratégico interno, 2010-2012, revisado para el período 2012-2015, que indica las estrategias y reorganización de la actividad del Ayuntamiento de Logroño para la consecución de la Misión-Visión-Valores y la Excelencia en la gestión.

Por último, mediante Resolución del Gobierno de La Rioja, de fecha 13 de noviembre de 2012, se concede el Certificado de plata a la Excelencia en los Servicios Públicos, con +400 puntos, siguiendo el modelo E.F.Q.M., certificación que es ratificada por la Agencia de Evaluación y Calidad del Ministerio de Hacienda, mediante la obtención del sello AEVAL 400-499, correspondiente a la evaluación efectuada como participante en los Premios a la Calidad e Innovación en la Gestión Pública.

Este compromiso se ha hecho extensible, mediante participación en la Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP, de la que esta administración forma parte desde 1.999, a otras organizaciones públicas, colaborando en la confección de documentos importantes tales como: “Pautas para la aplicación de las normas ISO 9000 a las Corporaciones Locales” en 2001; “Calidad y excelencia en las administraciones públicas. Tres mejores prácticas españolas”, “La gestión de la calidad en el Ayuntamiento de Logroño”, en 2003; y “Las administraciones públicas en el camino de la excelencia”, en 2005. Publicación de artículo en la Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal nº 48-49, 2006, págs. 175-194, o las Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local, Guía 6.pags 99-106, en 2006; la Ordenanza Tipo de Transparencia, en 2014, o el reciente Código de Buen Gobierno.

La gestión municipal está indisolublemente orientada al ciudadano al que no sólo se considera cliente, como decíamos en 1998, sino que, como reza la visión de la organización, *“queremos ser un Ayuntamiento excelente en la mejora continua del servicio a los ciudadanos, orientado*

en una atención cercana, útil y generadora de confianza, que haga de Logroño una ciudad moderna y un lugar mejor para vivir”.

Siendo conscientes del camino andado y de sus beneficios, también lo somos de la época convulsa que vivimos, de que la calidad y la eficiencia son necesarias, pero no suficientes, como dice el profesor Arenilla, de que es preciso reformar la gestión, rindiendo cuentas, optimizando los recursos, simplificando estructuras, como bien aprendimos del profesor Gorriti, y extendiendo la administración electrónica; todo ello con transparencia y participación ciudadana.

Igualmente, estamos convencidos de los retos que afrontamos con nuestra participación en diversos foros como la Red de ciudades digitales, y de la necesidad, en definitiva, de adaptarnos a un nuevo modelo de administración innovadora, flexible, sostenible, eficiente en el uso de los recursos económicos naturales y tecnológicos, transparente en la rendición de cuentas y resultados de su actividad.

Por su parte, la Dirección General de Contratación, Calidad y Servicios Comunitarios del Ayuntamiento de Logroño, (en adelante DGC) está compuesta por un total de 25 personas, con un presupuesto directo para su gestión que ronda los 5.000.000,00 de euros, y otro indirecto y compartido (contratos licitados), que en 2014 fue de casi 38.000.000,00 de euros, con los que se impacta en la economía y, por ende, en las políticas sociales y medio-ambientales en las que se pretende influir.

Este órgano tiene por misión conseguir el contratista cuya oferta resulte más ventajosa, atendiendo las necesidades de recursos ajenos para la prestación de servicios. Para ello, se apoya en el proceso PA05 de contratación pública, gestionando la preparación y adjudicación de los contratos típicos. Igualmente colabora en la ejecución de los mismos, asesorando a las Unidades promotoras en la resolución de incidencias.

“Administración que fomenta el interés por las políticas sociales y medioambientales, con empleos de calidad y aprovechamiento eficiente” de los recursos

La DGC aspira a distinguirse por su competencia en la provisión de bienes y servicios, de acuerdo con el ciclo de vida útil de los mismos; a ser reconocida por el cumplimiento de sus compromisos con los licitadores y con las Unidades proponentes; también a ser ejemplo de gestión ética, transparente y facilitadora de las relaciones empresa/administración, en un marco de colaboración público-privada que reconoce la necesidad de contar con la experiencia, conocimiento experto y apoyo financiero de las empresas a los proyectos públicos¹.

Pero este Órgano, consciente de su capacidad para influir en las políticas de empleo y comportamientos comerciales de las empresas, sobre la

base de su responsabilidad social, además **quiere ser reconocido como integrante de una Administración que fomenta el interés por las políticas sociales y medio-ambientales, contribuyendo a crear empleos de calidad y a extender culturas de aprovechamiento eficiente de los recursos.**

b. Objetivos de la administración municipal del Ayuntamiento de Logroño, y de la Dirección de Contratación, en particular.

10

El amplio catálogo de servicios locales propios contemplados en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, como los impropios, acumulados por estas organizaciones durante los muchos años de bonanza económica, han sido recientemente modulados con la reforma introducida por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad Local, que tiene entre sus objetivos básicos el de clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las de otras administraciones, de modo que se haga efectivo el principio de “una Administración una competencia”, y el de racionalizar sus estructuras organizativas, de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Con este propósito se definen las competencias que deben ser desarrolladas, distintas de las estatales y autonómicas.

La reformada Ley incide en que las Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la misma, y para las que no cuenten con la financiación adecuada. En consecuencia, sólo podrán ejercer aquéllas distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda Municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

En este marco competencial restrictivo, nuestro Plan Estratégico Municipal 2012/2015, en adelante PEM, quiere cumplir con los compromisos de mejora continua de la calidad de su servicio a los ciudadanos, asegurando que la producción de bienes y servicios responda a sus necesidades. Para ello, se han diseñado las siguientes líneas estratégicas:

1. Eje Ciudad: desarrollos urbano, económico y de empleo, cohesión social, cultura, deporte y ocio, innovación y conocimiento, y gobernanza local.
2. Calidad de Servicio: establecimiento de unos Servicios Públicos de Calidad con clara orientación al ciudadano, respondiendo de forma ágil, flexible y adaptándonos continuamente a las necesidades y expectativas razonables.
3. Organización y Recursos: Gestionar un cambio cultural para una gestión moderna, avanzada y orientada al ciudadano.

4. Nuevas Tecnologías: como aspecto esencial para el desarrollo de una organización moderna y adaptada a las diferentes necesidades y expectativas de los ciudadanos.
5. Relaciones Externas: alianzas con colaboradores que compartan nuestros valores y estén basadas en relaciones de transparencia, confianza.
6. Liderazgo y Personas: desarrollo de sistemas de liderazgo compartido, transformando las actuales responsabilidades directivas en una Función Directiva Profesional.
7. Mejora de la Gestión: organización en constante aprendizaje, que basa su gestión en la mejora continua.
8. Acción Social y Medio Ambiente: enfoque ético y transparente, actuando como organización responsable con la sociedad y respetuosa con el medioambiente

Para cuya realización se prevé este nuevo:

Esquema de gestión:



Fig. 1. Esquema de gestión.

Sobre la base de este modelo, concretamente en el Eje 2, la Dirección de Contratación, Calidad y Servicios Comunitarios, se ha propuesto utilizar una potente herramienta a su servicio, como la contratación pública, para **influir decididamente en dos finalidades públicas de alto interés social: el ajuste a la normativa laboral y**

“Utilizando la calidad de los servicios para alcanzar la calidad de vida de las personas”

mantenimiento de las condiciones substanciales de trabajo de cuantos prestan servicios por cuenta de las empresas contratistas y subcontratistas, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, evitando la diferencia de trato, la generación de empleo para las personas con discapacidad, así como la introducción de buenas prácticas de eficiencia energética y cuidado del medio ambiente, que ejerzan de máquina tractora para el desarrollo de tecnologías ambientales.

De algún modo, se pretende devolver a la sociedad parte de lo conseguido con su esfuerzo económico, al margen de la justa correspondencia entre ingresos y servicios prestados, mediante la mejora de la vida de las personas, especialmente la de las más vulnerables.

En definitiva, parafraseando al profesor Arenilla, utilizando la calidad de los servicios (herramienta) para alcanzar la calidad de vida de las personas (impacto social).

c. Identificación de los problemas

Se parte de la identificación de dos problemas, cada uno asociado a la política pública –social o medio-ambiental- en la que se quiere influir.

La detección y delimitación concreta de los mismos se ha llevado a cabo mediante el análisis de las siguientes fuentes de información:

1. Experiencia acumulada del personal al servicio de la DGC, puesta de manifiesto en diversas reuniones mantenidas a lo largo de 2014 y 2015, con ocasión de la revisión de los planes de mejora y objetivos de proceso, DAFO (Vid Anexo 2), e indicadores de proceso y de la Carta de Servicios.
2. Información transmitida por los responsables de los contratos, ya sea para la preparación de los mismos (configuración de su objeto, requisitos técnicos, condiciones especiales de ejecución), ya para la resolución de incidencias surgidas durante su cumplimiento.
3. Entrevistas mantenidas con Sindicatos y Federación de Empresarios de La Rioja, bajo el formato que se incluye como Anexo 1.
4. Encuentros mantenidos con la Sra. Alcaldesa y Sres. Concejales del Grupo de Gobierno y responsables de las Áreas de Medio Ambiente, Movilidad, Administración Pública y Economía, así como del Grupo de oposición.
5. Intercambio de experiencias en las redes sociales, especialmente a través de INAP social (Red Social Profesional de la Administración Pública), Grupo de Contratación Pública, y directamente con otros profesionales (Ingenieros, juristas, arquitectos) de distintos ámbitos territoriales.

6. Colaboración con el Servicio de Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, para la extracción de estándares y requisitos técnicos conformes con el cuidado del medio ambiente que, más tarde, se han de procesar para su inclusión en la fase de preparación y ejecución del contrato más adecuada (objeto, prescripciones técnicas, criterios de valoración, condiciones especiales de ejecución, penalidades, etc.)
7. Encuesta de calidad de servicio dirigida al Registro de licitadores del Ayuntamiento (>300), Colegios Profesionales y Federación de Empresarios, en la que, entre otras, se incluyen las cuestiones reflejadas en el Anexo 5).
8. IV Plan Municipal de Integración de Personas con Discapacidad 2015-2018.

• Problema 1: Mala calidad en el empleo

Se entiende por calidad en el empleo el conjunto de propiedades de una ocupación que la hacen apta para el cumplimiento de las necesidades económicas, sociales y culturales de las personas, superando las distintas maneras de exclusión laboral y social.

Según las fuentes citadas, se detectan problemas en la calidad en el empleo de los trabajadores adscritos a las obras y servicios contratados que se caracterizan por:

1. Fuerte destrucción de empleo, especialmente en obra pública, iniciado tras la ejecución de los Planes-E (Fondo Estatal de Inversión Local y Fondo Estatal para el empleo y la sostenibilidad local), que en La Rioja se caracteriza por una población ocupada en el sector del 11% en 2010, porcentaje que ha venido reduciéndose paralelamente a la caída de inversión pública, hasta alcanzar el 6,8%, según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA). O lo que es lo mismo, se ha destruido un 41,64 % de los empleos existentes en el sector al inicio de 2010².
2. Empleo precario, mal remunerado, con incrementos del tiempo trabajo y elevados índices de siniestralidad, o desigual en las oportunidades para las personas con mayores dificultades de acceso al mismo.
3. Sustitución de mano de obra cualificada por otra menos experta, pero beneficiaria de ayudas y subvenciones públicas.
4. Transformaciones de contratos de tiempo completo a tiempo parcial, con una mayor exigencia de productividad, al tener que realizar las mismas tareas en menos tiempo, y un mayor riesgo laboral derivado de los ritmos de trabajo. Sobre la base de denuncias sindicales, quejas de empleados y controles efectuados por los responsables de los contratos, se han detectado este tipo de prácticas que persiguen abaratar costes de mano de obra, sin a priori poner en peligro la

ejecución de los contratos, a costa de una mayor productividad que, a menudo, no lo es tal, provocando pérdidas en la calidad de servicio.

5. **Recortes salariales, incumplimiento de condiciones de trabajo y de prevención de riesgos, y regulaciones de empleo, que compensan el margen de beneficio esperado de los contratos licitados.** Al menos en tres de los contratos tramitados por un poder adjudicador del sector público municipal, durante 2014, se detectó esta práctica que combinó la reducción salarial de los trabajadores y el detrimento de sus condiciones sustanciales de trabajo (jornada, trabajo a turnos, rendimiento y funciones). Con ello se trata de compensar las posibles pérdidas económicas derivadas de una mala proposición cuyo único propósito se cierne sobre la obtención de la adjudicación, en la equivocada presunción de que obtenido el contrato, será fácil su modificación para recuperar la baja presentada a la licitación, mediante ardidés (modificación, servicio complementario, minoración de prestaciones o de personal) incompatibles con la diligencia propia de un poder adjudicador, y que dan lugar a la siguiente característica.
6. Sucesión de incidencias en la ejecución de los contratos, que afectan a su calidad: modificados por ampliación de prestaciones para la obtención de un mayor volumen de negocio; reducciones en las mismas o en la mano de obra, manteniendo el mismo precio de contrato; recursos y reclamaciones contra los requerimientos de estricto cumplimiento de las condiciones del contrato; o desvío de los ingresos obtenidos por pago de contratos a satisfacer otras deudas que no son de carácter salarial. Es común denominador a todas ellas el intento de compensar el esfuerzo económico (baja) realizado en la licitación, con bajas medias superiores al 15% en servicios y al 29 % en obras, algunas de las cuales podrían calificarse de fraudulentas. Al menos un 15 % de los contratos, realizados entre 2013 y 2014, padecieron este tipo de incidencias³.
7. Falta de empleo del personal discapacitado por encima de los umbrales previstos en la Ley.
8. Irrelevante alcance de las medidas adoptadas en los Pliegos para favorecer la contratación de personal discapacitado, limitado al otorgamiento de prioridad en la resolución de empate de valoraciones otorgadas en el proceso de adjudicación.

“Recortes salariales, incumplimiento de condiciones de trabajo y de prevención de riesgos, y regulaciones de empleo, que compensan el margen de beneficio esperado de los contratos licitados”

9. Despreocupación por el empleo de las mujeres, especialmente en ámbitos laborales en los que está subrepresentada. Falta de integración de la perspectiva de género en las ofertas de los licitadores.
10. Un control del cumplimiento de los contratos, más difícil por la tendencia “escapista” de la adjudicataria a su normal ejecución, que se traduce en falta de colaboración con la dirección del contrato. Se detectan situaciones de carencia en la adscripción del personal requerido y comprometido en el contrato, o empleo por un menor tiempo del previsto en los estándares de cumplimiento.

En este contexto, sobre la base de algunas denuncias de Sindicatos y trabajadores, el 5 de diciembre de 2013, el Grupo Municipal Socialista presentó al Pleno del Ayuntamiento, la siguiente moción que fue aprobada por unanimidad:

“Que el Ayuntamiento Pleno acuerde mandar a la Junta de Gobierno Local y, en especial, a la Dirección General de Contratación del Ayuntamiento de Logroño, la confección de nuevos criterios a establecer en los pliegos de condiciones en la contratación de los servicios públicos que tengan como objetivos primar aquellas propuestas que generen empleo y, por lo contrario, penalizar aquellas ofertas y bajas que de manera oculta lleven aparejada pérdida de empleo y el no respeto de las condiciones laborales de los trabajadores que dependían de ese contrato con anterioridad.”

La moción sirve al propósito de delimitar, en parte, el problema, contribuir a analizar sus causas y elaborar la consiguiente propuesta de mejora.

• Problema 2: Despreocupación por el medio ambiente

De otro lado, la tendencia al cuidado del medio ambiente y con él a la implantación de sistemas de eficiencia energética, tiene su asignatura pendiente en el Ayuntamiento de Logroño. Salvo en la instalación de juegos infantiles, suministro de bancos de asiento o la realización de algún trabajo de consultoría; no se han abordado iniciativas que persigan una atmosfera libre de contaminantes, al menos desde un instrumento como es la compra pública, a través del uso de características ambientales como criterios de adjudicación. Esta situación provoca que más del 90% de los suministros, servicios y obras, entre los que se encuentran el papel, mobiliario, material y equipos de oficina, publicaciones, servicios energéticos, limpieza, vehículos, o la compra de madera, aparezcan desprovistos de una mínima evaluación medio-ambiental y de contraste con las metas establecidas por la Comunidad Europea en la Estrategia revisada para un desarrollo sostenible.

La despreocupación impacta severamente en la calidad de vida de las personas, derecho asociado a los fundamentales de vida y desarrollo adecuado de la persona, previstos en nuestra Constitución. En definitiva,

restringe la formación de una sociedad más próspera y justa en un ambiente más limpio, seguro y sano.

De ello también son conscientes los agentes sociales, que reclaman criterios de adjudicación de carácter “verde”, señalando que el precio debe estar acompañado, pues de otro modo resultaría inviable o de ejecución fraudulenta.

d. Análisis de sus causas y consecuencias de no intervenir.

• Causas generales basadas en la crisis económica

16

En marzo de 2009, ante el previsible empeoramiento de la coyuntura económica que se avecinaba, con pérdidas de ingresos propios (vinculados a la actividad económica en general, y a la construcción en particular), y de la participación en los de otras Administraciones territoriales; la Junta de Gobierno aprobó el Plan de optimización del gasto corriente, que pone en práctica diversas medidas de austeridad que afectan a su personal, concretamente: la prohibición de realizar horas extraordinarias, la limitación para sustituir personal con licencia reglamentaria, la reducción de cursos externos y salidas profesionales a supuestos excepcionales, la reducción del empleo de la notificación a través de Correos a los supuestos de actos de gravamen, o la restricción del uso de la telefonía fija y móvil, mediante el diseño de grupos de gasto.

El Plan fue complementado, con una propuesta de la DGC de la misma fecha, en el que se proponía una redistribución de competencias y de efectivos, como consecuencia del análisis de disfunciones realizado, o el establecimiento de compras agrupadas, como mejora para pasar de una mentalidad de aislamiento departamental a obtener las ventajas propias de las economías de escala (adquisición de automóviles, material de oficina, mobiliario, formularios e impresos, material informático, fotocopadoras, mobiliario, etc.)

Al margen de estas actuaciones generales, cuya cita se trae para contextualizar una atmósfera de austeridad originada por la crisis económica, son destacables por su incidencia directa las siguientes:

1. Medidas, restricciones y recortes, especialmente de origen presupuestario, cuyos hitos más importantes se sitúan en las Leyes 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y 3/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que dan origen a la renegociación de los grandes contratos de servicios, especialmente la recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza de la ciudad, y el mantenimiento de zonas verdes, incorporando reducciones del 10% en el precio del contrato y, por consiguiente, pérdidas en la calidad del empleo contratado, que inciden en las problemáticas citadas.

2. Una nueva iniciativa de ahorro se registra con la aprobación de los Pliegos Tipo por la Junta de Gobierno Local, en sesión de 5 de septiembre de 2012, al incorporar como ponderación entre criterios objetivos (precio) y subjetivos (técnicos) un nuevo porcentaje para los primeros del 60%, que se incorpora en el 98% de los expedientes, iniciados durante 2013, con varios criterios de adjudicación. Se trataba de obtener mejores ofertas en lo económico, resultado que se corrobora con las mediciones recogidas en las Memorias de la DGC entre los años 2012 y 2014, pasando de un 19,19% de baja media a un 23,30%. Economías que han supuesto un ahorro para el Ayuntamiento y que ha podido emplear en la satisfacción de otras necesidades.

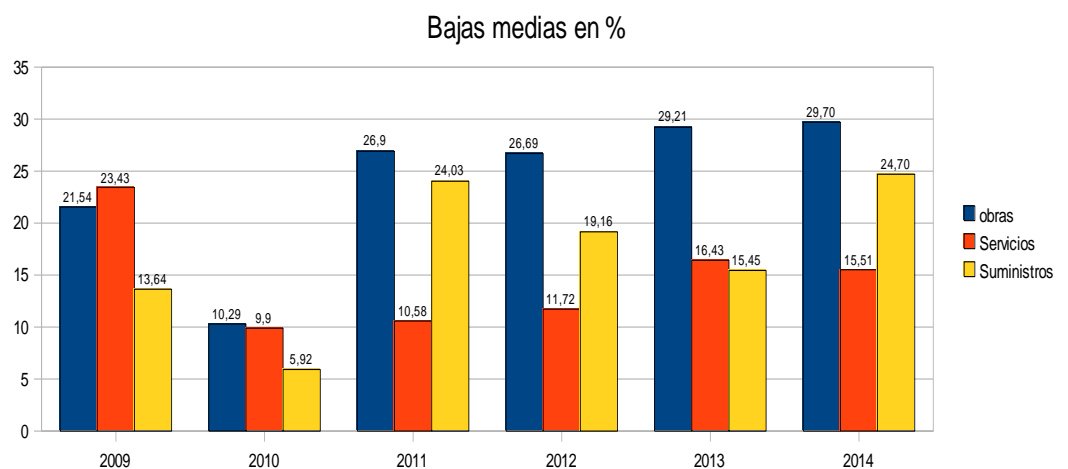


Fig. 2. Diagrama de Bajas medias en %.

Sin embargo, esta pauta, que origina bajas en las licitaciones, a veces desproporcionadas, incide con gravedad sobre la problemática registrada, especialmente en la destrucción de empleo, recortes, merma de las condiciones sustanciales de trabajo, transformación de contratos laborales de jornada completa a parcial, e incidencias en el cumplimiento de las prestaciones, con el alcance que ha sido expuesto. Con ello se trata de compensar las posibles pérdidas económicas derivadas de una mala proposición cuyo único

“La baja en la licitación influye en el mantenimiento de la calidad en el empleo de los trabajadores”

propósito se cernía sobre la obtención de la adjudicación, en la equivocada presunción de que adjudicado el contrato, sería fácil su modificación para recuperar la baja presentada a la licitación, mediante ardidés (modificación, servicio complementario, minoración de prestaciones o de personal) incompatibles con la diligencia propia de un poder adjudicador.

La medida fue ampliamente criticada por las Unidades promotoras de contratos, por minusvalorar las peculiaridades de los servicios, su calidad, la mano de obra, y el ciclo de vida útil de los bienes.

No menos contundentes se mostraron los agentes sociales en la entrevista llevada a cabo, anunciando una peor calidad de las prestaciones, relajación de las medidas de prevención de riesgos laborales y la proliferación de bajas desproporcionadas no suficientemente justificadas.

También es importante el parecer del 73,33% de los licitadores encuestados en enero de 2015, al afirmar que “la baja en la licitación influye en el mantenimiento de la calidad en el empleo de sus trabajadores. Algunos más, un 77,33%, suscriben que el criterio precio está sobrevalorado en perjuicio de la calidad técnica.

- **Escaso acercamiento de las Unidades Municipales hacia el empleo de los discapacitados, tanto directo como indirecto**

Pese a los esfuerzos llevados a cabo por la Organización, con la aprobación de los Planes de Integración de personas con discapacidad, desde el año 1997, en los que sistemáticamente se han incluido políticas para fomentar su integración en el mercado laboral, especialmente mediante la introducción de criterios de preferencia en la adjudicación o de reserva para la contratación con Centros Especiales de Empleo; es lo cierto que no se han producido los resultados deseados, por falta de impulso, concienciación o de utilidad práctica, factores suficientemente acreditados por la no inclusión de estos criterios en los Pliegos o la inexistencia de contratos celebrados con los citados centros.

Y otro tanto se demuestra con las reservas legales llevadas a cabo en las ofertas de empleo público, en las que a menudo las plazas acrecen al turno general, conformando un exiguo colectivo que no llega al 1%.

- **Despreocupación por el empleo de las mujeres**

De nuevo la falta de impulso y concienciación han sido determinantes en la implantación de políticas de promoción de la igualdad en el mercado de trabajo, acordes con el mandato de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en adelante Ley de Igualdad. **Ni uno sólo de los Pliegos de Obras y Servicios municipales han contemplado nunca condición especial de ejecución alguna o, en su caso, preferencia en la adjudicación de aquellas proposiciones que igualasen en sus términos a las más ventajosas.** La causa se localiza en la tradición contractual española,

más preocupada por el aseguramiento de la ejecución del contrato en las mejores condiciones de precio y calidad que en conseguir otros impactos de tipo social, ajenos a la relación propiamente dicha.

• Falta de control en la ejecución del contrato

Como en la mayoría de las Administraciones, el Ayuntamiento no representa una excepción en la falta del diseño, planificación, evaluación y control del cumplimiento de los contratos, lo que acarrea un doble efecto. De un lado en la generación de problemáticas caracterizadas por el incumplimiento de las condiciones de trabajo del personal adscrito al contrato. Pero de otro, en facilitar la tendencia “escapista” del contratista al normal cumplimiento del contrato, mediante la continua introducción de incidencias o la gestión fraudulenta de los recursos a su alcance. Pues en esa “tensión” de intereses contrapuestos, el del Ayuntamiento a obtener la prestación comprometida, y el del contratista al máximo beneficio, por encima del previsto en el precio del contrato, solo puede lidiar la competencia y la responsabilidad del empleado público que evalúa continuamente el desarrollo del contrato, velando por los intereses públicos, al margen de cualquier otra posición personal, corporativa o clientelar, como recogen los valores municipales de objetividad, neutralidad e integridad. A ello se une el uso insuficiente de sistemas TIC y de las tecnologías para el control de los servicios, o la falta de desarrollo de la capacidad de evaluación que vaya más allá de simples encuestas (Guía de criterios de evaluación de temas sociales en prácticas de contratación de servicios).

“Tendencia escapista del contratista al normal cumplimiento del contrato”

Dicho lo cual, debe matizarse que es posible conjugar intereses y objetivos de ambas partes, administración-contratista, y es exigible que acaben los recelos mutuos de la relación para comprender las necesidades cada una de ellas.

• Una Responsabilidad Social Corporativa mejorable

Tanto la Memoria EFQM, en su criterio 8 “Resultados en la Sociedad”, como el Plan Estratégico para el período 2012/2015, eje 8 “Acción Social y Medio Ambiente”, propugnan un enfoque ético de actuación, siendo transparentes y responsables con la sociedad, planificando y desarrollando una mayor sensibilización ambiental en la ciudadanía, a través de la colaboración con distintas organizaciones sociales en proyectos mutuamente beneficiosos. Declaramos la necesidad de ser conscientes de la influencia del Ayuntamiento en la comunidad social y nos preocupamos por reducir al mínimo cualquier impacto adverso.

Esta responsabilidad se mide en la encuesta social, dirigida a Organismos y Entidades, públicas y privadas, con las que mantenemos relación de interés público (Ayuntamientos hermanados, FEMP, Asociaciones, CERMI, Federación de Empresarios, Sindicatos, y otros colectivos), y nos comparamos con el Gobierno Regional, obteniendo unos resultados que pueden calificarse de aceptables, como recoge el siguiente gráfico:

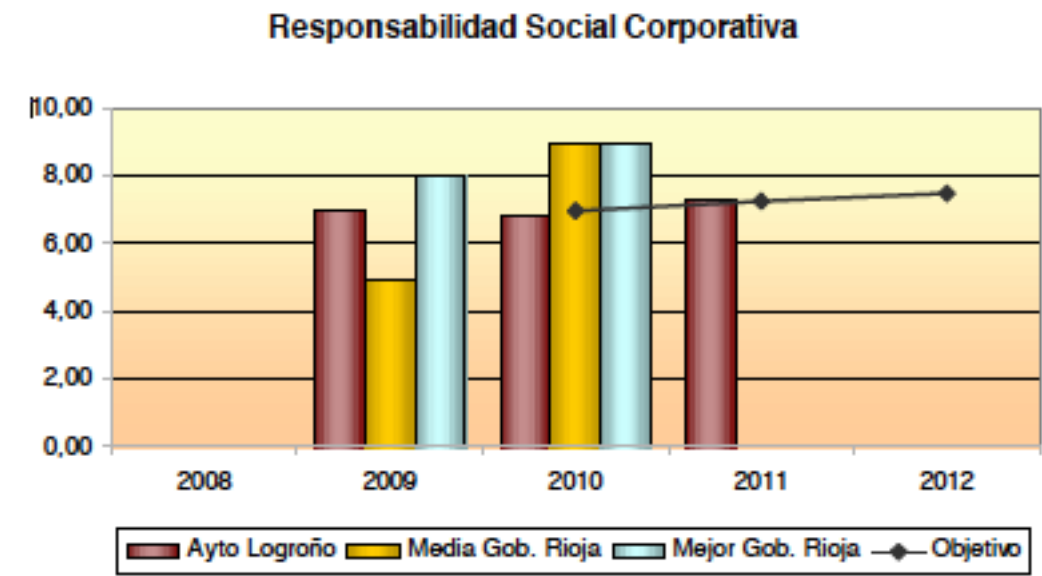


Fig. 3. Evolución comparativa de RSC.

Sin embargo, queda mucho camino por recorrer, para crear una auténtica reputación en los ámbitos en los que se quiere intervenir, que transite del “ser conocidos” al ser “queridos”, o de la calidad de los servicios a la calidad de vida de las personas, como organización pública preocupada por el empleo de calidad y el medio ambiente, de un modo honesto, sincero y diferencial. Así, las distintas fórmulas que incluye la propuesta de mejora no son sino herramientas orientadas a la consecución de los fines sociales citados.

• Otras causas específicas de la contratación pública verde

Pese a las importantes ventajas que supone la contratación pública verde, puestas de manifiesto en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, sobre contratación pública para un medio ambiente mejor (COM 2008), en la guía de contratación pública sostenible del Foro de Consumo de Navarra, en el Manual Práctico de Compra y Contratación Pública Verde de IHOBE, y en nuestra encuesta de satisfacción de enero de 2015, en la que los encuestados valoran con 7,71 puntos sobre diez la iniciativa de introducir criterios relacionados con la conservación del medio ambiente; existen todavía algunas causas que impiden su difusión. Entre ellas, siguiendo a Purificación López Toledo:

- Falta de conocimiento sobre el Medio Ambiente, y cómo desarrollar criterios ambientales en el procedimiento de contratación. A ello contribuye una mala gestión del conocimiento tácito por adolecer la organización de estructuras relacionales deficientes. El capital intelectual que atesoran las Direcciones de Medio Ambiente y de Contratación no se comunica eficazmente al resto de las Unidades municipales.
- Desconocimiento de los beneficios económicos derivados de esta contratación. Especialmente el de creación de un mercado responsable que excluya a las empresas que no internalizan sus costes ambientales.
- Carencias metodológicas y de conocimiento en el ámbito del cálculo del coste de las externalidades y del ciclo de vida útil de los productos.
- No existe un intercambio coordinado de las mejores prácticas entre Administraciones (“Contratación Pública para un medio ambiente mejor” COM 2008 400 final).

“Falta de conocimiento sobre el Medio Ambiente, y cómo desarrollar criterios ambientales en el procedimiento de contratación”

21

• Consecuencias de no intervenir

Desgraciadamente la Administración tiene “recorrido” para asumir todavía algunas ineficacias más. En este sentido, la primera consecuencia es: ninguna. Si no se interviene, las cosas podrán continuar, durante algún tiempo más así, como están.

Pero indudablemente, demorar por más tiempo las soluciones a los problemas detectados implicaría:

- Un deterioro progresivo de la calidad en el empleo de los trabajadores por cuenta de las empresas contratistas, traducido en una alteración de sus condiciones sustanciales de trabajo, acompañado de un incremento de la conflictividad laboral, según hemos visto en la detección del problema.
- Un creciente reproche social, especialmente de

“posicionamiento pobre hacia el cumplimiento de la visión estratégica y valores propugnados por la Entidad en los ámbitos ético, medioambiental y compromiso con la excelencia”

asociaciones que velan por el crecimiento personal y autonomía del colectivo de discapacitados.

- Pérdida de imagen corporativa en la lucha contra la desigualdad de derechos entre hombres y mujeres.
- Una escasa contribución al mantenimiento de un aire libre de partículas contaminantes, a la erradicación de vertederos de escombros incontrolados, a las explotaciones madereras de origen controlado, o a la realización de políticas de empleo basadas en actividades económicas relacionadas con el medio ambiente (empleo verde); que, en cifras macro europeas, se traduce en que si todos los poderes públicos de la UE:

a) Solicitaran el suministro de electricidad ecológica, se conseguiría un ahorro equivalente a 60 millones de toneladas de CO₂, lo que equivale al 18 % del compromiso contraído por la UE para la reducción de gases con efecto invernadero, conforme al Protocolo de Kioto;

b) Exigieran más ordenadores con eficiencia energética, se podría obtener un ahorro de 830.000 toneladas de CO₂.

c) Contaran en sus instalaciones con inodoros y grifos eficientes, se reduciría el consumo de agua en unos 200 millones de toneladas (lo que equivale al 0,6 % del consumo total de los hogares de la UE).

Todo ello sin tener en cuenta que si, como dice Patricia Valcárcel, una quinta parte de los contratos se “colorease de verde”, produciría un importante efecto arrastre en el tejido empresarial de la Unión.

- Una grave pérdida de reputación de la administración municipal, por pasividad en la solución de problemas que afectan a la prestación de servicios básicos, especialmente en la comparación con otras administraciones más activas.
- Una pérdida de notoriedad en la aplicación de políticas de responsabilidad social y, por ende, en la capacidad de fomentar o influir en el comportamiento de los agentes sociales y económicos en los ámbitos del empleo y el medio ambiente.
- Una escasa posibilidad de obtener fondos europeos del programa LIFE para la realización de proyectos de técnicas de reciclaje de residuos, o life green tic, para la virtualización del sistema de gestión documental y otras medidas de Smart city de Logroño.
- En definitiva, un posicionamiento pobre hacia el cumplimiento de la visión estratégica y valores propugnados por la Entidad en los ámbitos ético, medioambiental y compromiso con la excelencia.

e. Responsables del problema

A la situación se llega por un complejo causal, en el que distinguimos los siguientes elementos, agrupados por los problemas detectados:

- **Mala calidad en el empleo:**
 - Algunos empresarios dispuestos a conseguir un contrato del Ayuntamiento, sin una correcta valoración de la oferta.
 - El órgano de contratación al fijar los precios de licitación de los contratos o modificar los vigentes por debajo de los de mercado, además de ponderar el criterio precio por encima del 50% del valor total de la puntuación, convirtiéndolo en decisivo.
 - Estructura deficiente para la supervisión del cumplimiento de los contratos, limitada al responsable del contrato o director de la obra.
 - La falta de sensibilidad del ordenamiento jurídico de la contratación hacia la relación contratista/empleo, tradicionalmente considerada como ajena al contrato, extensible a los empleados municipales.
 - Los agentes sociales, a menudo poco interesados en la relación contractual pública Ayuntamiento/Contratista, junto con la ausencia de una visión compartida de las prioridades a conseguir para el desarrollo social y económico.
 - Las Unidades municipales y el órgano de contratación ausentes en las relaciones de empleo (mtto. de condiciones de trabajo, discapacitados, igualdad entre hombres y mujeres) entre Contratista y sus trabajadores, tanto en la fase de preparación y adjudicación del contrato, como en su ejecución.

- **Despreocupación por el medio ambiente:**
 - La Organización no posee una cultura orientada a la conservación del Medio Ambiente, a la importancia de la separación de residuos, de la reutilización, de la eficiencia energética, del uso de energías renovables, de la reducción de emisiones CO₂, de la utilización de productos ecosaludables, biodegradables y respetuosos con el medio ambiente.
 - Falta de una conciencia clara en la Organización, a modo de responsabilidad social, sobre la capacidad de influir del Ayuntamiento en los modelos productivos, especialmente en aquellas empresas que utilizan materias primas carentes de etiquetas ecológicas.
 - No termina de calar en la Organización el concepto de “coste del ciclo de la vida útil de los productos”, entendido como aquél que tiene en cuenta la adquisición, utilización,

consumo de energía y otros recursos, y el mantenimiento, recogida y reciclaje.

▪ **Comunes a ambos:**

- Una gestión del conocimiento deficiente que no conecta el interés del Gobierno Municipal por incidir en las políticas sociales y medioambientales con las competencias y responsabilidades de los empleados.
- Pereza de los empleados municipales a salir de la “zona de confort”, resultando poco activos en su contribución a estas políticas, cuando el uso de la herramienta “contratación pública”, depende en gran medida de su esfuerzo.
- Poco compromiso del personal directivo.

4. PROPUESTA DE MEJORA

Tras el diagnóstico de la situación, se lleva a cabo la construcción de la propuesta de mejora, que no tiene como propósito la confección de una herramienta⁴, sino una finalidad o política pública que afectará a los ámbitos de actuación del estudio, esto es, la mejora de la calidad en el empleo de los trabajadores de las empresas contratistas (condiciones de trabajo, personas con discapacidad e igualdad entre mujeres y hombres), además de la contribución municipal a la creación, divulgación, mantenimiento y promoción de un medio ambiente sostenible, a modo de responsabilidad social del Ayuntamiento. Veámoslo en los siguientes apartados:

a. Diseño estratégico: objetivos y herramientas

El punto de partida, caracterizado por las distintas fuentes de información manejadas para la identificación de los problemas, contrasta con el estado deseado que se intenta alcanzar a través de los siguientes Objetivos estratégicos, para los que, siguiendo la metodología del profesor José Manuel Rodríguez, se señalan factores críticos de éxito y líneas de intervención:

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS: Contribución al bien común o la obtención de un beneficio para el usuario final.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	DEFINICIÓN
OE1: OBTENER LA COMPLICIDAD DEL GOBIERNO MUNICIPAL ⁵	Cualquier actuación que quiera emprenderse para convertir la Organización en aquello que visiona pasa por obtener la complicidad del Gobierno Municipal. Su impulso y respaldo es la mejor alianza.
OE2: MEJORAR LA CALIDAD EN EL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS EMPRESAS CONTRATISTAS	Se entiende por calidad en el empleo el conjunto de propiedades de una ocupación que la hacen apta para el cumplimiento de las necesidades económicas, sociales y culturales de las personas, superando las distintas maneras de exclusión laboral y social.
OE3: CONTRIBUIR A LA PROMOCIÓN DE UN MEDIO AMBIENTE SOSTENIBLE	Se quiere reducir el impacto ambiental causado por el consumo del Ayuntamiento, utilizando la contratación pública para fomentar la innovación en tecnologías, productos y servicios ambientales ⁶ .
OE4: CREAR UNA AUTÉNTICA REPUTACIÓN EN LOS ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN PARA PASAR DE SER CONOCIDOS A QUERIDOS POR LOS CIUDADANOS.	Es la contribución al bien común o la obtención de un beneficio, social o medio-ambiental, para el usuario final, factor de legitimación que reconoce los esfuerzos de su administración municipal para mejorar su calidad de vida a través de la calidad de sus servicios.

FACTORES CRÍTICOS DE ÉXITO

OE1: OBTENER LA COMPLICIDAD DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Se conseguirá obtener la complicidad del Gobierno Municipal si:

- 1) Está informado de la secuencia de acciones a realizar.
- 2) Resultan protagonistas de los cambios.
- 3) Se consiguen beneficios sociales y medio-ambientales.
- 4) Se asegura, se impulsa y cumple con el propósito de la Moción Plenaria de 5 de diciembre de 2013.

OE2: MEJORAR LA CALIDAD EN EL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS EMPRESAS CONTRATISTAS

La mejora de la calidad en el empleo será efectiva si:

- 1) Los responsables técnicos municipales se conciencian de que los fines de la Organización no se encuentran en la realización de un contrato para la realización de una obra o prestación de un servicio, sino en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos a los que sirven, en la que aquél es sólo un medio. Alcanzar el bien común o conseguir un beneficio para los ciudadanos, es el objetivo último de las políticas públicas.
- 2) Los responsables técnicos controlan el cumplimiento de las condiciones de trabajo y empleo de personas vulnerables comprometidas por el contratista.
- 3) Los presupuestos de los contratos se adecuan al precio de mercado.
- 4) Se contrarrestan la falta de estudio de los contratos o el interés predominante por las bajas en las licitaciones.
- 5) Se controla la ejecución de los contratos.
- 6) Los agentes sociales se involucran en la creación de valor que supone el empleo de calidad en la prestación de los servicios públicos.
- 7) Se cumple con el vigente Plan Municipal de Integración de Personas con Discapacidad.
- 8) Se cumple con las previsiones legales que fomentan la igualdad entre el hombre y la mujer en el acceso al trabajo.

OE3: CONTRIBUIR A LA PROMOCIÓN DE UN MEDIO AMBIENTE SOSTENIBLE

Se coadyuvará a la promoción de la conservación del Medio Ambiente, si:

- 1) Los responsables técnicos municipales están formados en la conservación del Medio Ambiente, la eficiencia energética y el cálculo del coste de las externalidades y del ciclo de vida útil de los productos.
- 2) Las Direcciones de Medio Ambiente y de Contratación diseñan, impulsan e implementan criterios y fórmulas para hacer efectivas políticas de conservación, a través del procedimiento de la contratación pública.
- 3) Se incorpora a la Unidad de Supervisión de Proyectos, una nueva función consistente en la revisión del objeto de los contratos de obras y servicios para detectar áreas de mejora relativas a la conservación del Medio Ambiente.
- 4) Se arbitra una buena gestión del conocimiento tácito, mediante un intercambio de las mejores prácticas entre Administraciones.
- 5) Se realizan acciones de sensibilización con las potenciales empresas demandantes de un contrato público.
- 6) En su caso, se consignan créditos presupuestarios suficientes para atender el mayor coste de la cultura de conservación.

OE4: CREAR UNA AUTÉNTICA REPUTACIÓN EN LOS ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN PARA PASAR DE SER CONOCIDOS A QUERIDOS POR LOS CIUDADANOS.

La Organización Municipal conseguirá notoriedad y reputación en la aplicación de políticas de responsabilidad social, influyendo en el comportamiento de los operadores económicos, si:

- 1) Se abren cauces y se fomenta que los ciudadanos colaboren y se impliquen en la implantación de políticas de responsabilidad social.
- 2) El Ayuntamiento evalúa y revisa para la mejora sus procesos (Proveedores, Medio Ambiente, Servicios Sociales) para conseguir la consolidación de políticas de responsabilidad social, junto a los ciudadanos.
- 3) El Ayuntamiento rinde cuentas de los resultados de las mejoras de calidad en el empleo y conservación del Medio Ambiente, y cumple con las expectativas ciudadanas.
- 4) El Ayuntamiento adopta las medidas necesarias para convertirse en garante de los derechos y libertades de sus ciudadanos, especialmente de los más vulnerables.
- 5) El Ayuntamiento da ejemplo de su responsabilidad social y del efecto tractor que estas políticas en los operadores económicos.
- 6) La Dirección de Participación Ciudadana, a través del Consejo Social y de las Juntas de Distrito, da cuenta periódicamente del cumplimiento de las políticas.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS

El análisis de la información anterior permite la conversión de los objetivos estratégicos en líneas de actuación estratégicas o metas, sobre las cuales se fijarán actuaciones concretas, basadas en herramientas y fórmulas de medición.

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS
OE1: OBTENER LA COMPLICIDAD DEL GOBIERNO MUNICIPAL	Línea 1.1: Informar al Gobierno Municipal, a través de la Concejalía Delegada de Administración, de los avances del Plan de Mejora.
	Línea 1.2.: Conciliar interés político y beneficio ciudadano, haciendo del Gobierno Municipal protagonista de los cambios.
	Línea 1.3.: Conseguir beneficios sociales y de conservación del medio ambiente, mediante la licitación de contratos públicos.

<p>OE2: MEJORAR LA CALIDAD EN EL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS EMPRESAS CONTRATISTAS</p>	<p>Línea 2.1: Realizar acciones formativas en acción, reuniones técnicas, y un seguimiento continuo del diseño y preparación de los contratos desde la Dirección de Contratación. Visualizar la contratación como una herramienta puesta al servicio de otras políticas locales finalistas, directas (servicio que se presta) e indirectas (impacto beneficioso en los trabajadores)</p>
	<p>Línea 2.2.: Línea 2.2.: Establecimiento de nueva regulación de los Pliegos, que afecte a las partes de diseño, preparación, adjudicación y ejecución de los contratos, cuyo valor estimado se integre por más de un 70% de coste de mano de obra, para introducir mecanismos que contrarresten la falta de estudio de las ofertas por los licitadores o el creciente interés por la mayor baja en la licitación, o la despreocupación por el empleo de las personas vulnerables (desempleados, mujer y discapacitados).</p>
	<p>Línea 2.3. (Común para objetivos 2 y 3): Modificar la descripción funcional de la Unidad de Supervisión para incorporar la revisión de los contratos de servicios, a fin de controlar su adecuación a precios de mercado, especialmente los costes de mano de obra, y de mejorar las prestaciones de obras y servicios con la introducción de criterios de conservación del Medio Ambiente.</p>
	<p>Línea 2.4.: Incorporar a los Pliegos nueva regulación sobre el control y vigilancia de los responsables del contrato sobre las relaciones contratista/trabajador.</p>
	<p>Línea 2.5.: Mantener reuniones semestrales con los Agentes Sociales, la Comisión de Seguimiento del Plan de Integración de Personas con Discapacidad, y el Área de Mujer del Ayuntamiento, para sensibilizar, evaluar los éxitos y fracasos de las medidas adoptadas y revisarlas, en su caso.</p>

<p>OE3: CONTRIBUIR A LA PROMOCIÓN DE UN MEDIO AMBIENTE SOSTENIBLE</p>	<p>Línea 3.1.: Realizar acciones formativas y comunicaciones, internas y externas, dirigidas a los responsables técnicos municipales, en materia de conservación del Medio Ambiente, eficiencia energética y ciclo de vida útil de los productos. Visualizar la contratación como una herramienta puesta al servicio de otras políticas locales finalistas, directas (servicio que se presta) e indirectas (impacto en el Medio Ambiente)</p>
	<p>Línea 3.2.: Establecer una nueva regulación en los Pliegos, en materia de conservación del Medio Ambiente y eficiencia energética. Desde la definición de su objeto a las condiciones especiales de ejecución, pasando por los requisitos técnicos obligatorios y los criterios de adjudicación.</p>
	<p>Línea 3.3.: Realizar acciones de sensibilización con las empresas potencialmente demandantes de un contrato público, para dar a conocer los importantes beneficios directos e indirectos de las políticas de conservación del Medio Ambiente, y del impacto que puede obtenerse en la calidad de vida de los ciudadanos, si aquéllas hacen suyos igualmente los criterios fijados por el Ayuntamiento.</p>
	<p>Línea 3.4.: Realizar un estudio de análisis de costes que mida el impacto de la introducción de criterios conservacionistas verdes y del ciclo de vida útil de los productos, atendiendo no sólo al ahorro en el medio y largo plazo, sino a los beneficios sociales que suponen.</p>

<p>OE4: CREAR UNA AUTÉNTICA REPUTACIÓN EN LOS ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN PARA AUMENTAR EL APEGO Y EL AFECTO DE LOS CIUDADANOS.</p>	<p>Línea 4.1.: Velar por el mantenimiento del Portal de Transparencia, Área de Contratación Pública, publicando datos e indicadores correspondientes al empleo indirecto, condiciones substanciales de trabajo, porcentaje de discapacitados y mujeres en sectores subrepresentados, requisitos “verdes” de los contratos, y una auténtica rendición de cuentas (coste de los servicios de contratación) comparándolos con otras organizaciones similares del entorno.</p>
	<p>Línea 4.2.: Incluir dentro de los valores de la Organización, el interés municipal por contribuir a la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos, especialmente en lo relativo a disfrutar un empleo de calidad, igual para hombres y mujeres, con la debida protección a las personas con discapacidad.</p>
	<p>Línea 4.3.: Dar cuenta periódicamente al Consejo Social y las Juntas de Distrito, del cumplimiento de los objetivos planteados y conseguir que los ciudadanos y grupos de interés se impliquen en la vida ciudadana y, por ende, en el bien común.</p>
	<p>Línea 4.4.: Velar por el fomento de los principios de la responsabilidad social en la cadena de proveedores y subcontratistas. Implantar un sistema de gestión de la responsabilidad social municipal integrado (norma ISO 26000, estándar IQNet SR10, unido al sello Bequal para la mejora de la calidad en el empleo de las personas con discapacidad), que, partiendo de los impactos⁷ que las actividades contractuales del Ayuntamiento causan en la sociedad y en el Medio Ambiente, contribuya al desarrollo sostenible, la salud y el bienestar social.</p>

HERRAMIENTAS PARA CONSEGUIR LOS OBJETIVOS

De acuerdo con la esencial distinción entre instrumentos y fines del profesor Parrado, en este apartado se analizan las herramientas, consideradas como los instrumentos o vehículos facilitadores de las políticas de responsabilidad social a implantar para conseguir los impactos que se esperan, esto es, la mejora de la calidad en el empleo y la conservación del Medio Ambiente de modo sostenible.

A este fin, partiendo de las líneas estratégicas detectadas, se desarrollarán los distintos objetivos instrumentales, ya sea un proceso, un procedimiento, un Pliego, un Plan, un Manual o una actividad, poniendo el “foco” en la identificación de la herramienta y el detalle correspondiente.

La concreción y la medición y evaluación de las diferentes acciones, se realizará en los apartados previstos más adelante.

Línea 1.1: Informar al Gobierno Municipal, a través de la Concejalía Delegada de Administración, de los avances del Plan de Mejora.

Se llevarán a cabo reuniones mensuales con la Concejalía para dar a conocer a través del cuadro de mando de evaluación los avances del Plan, objetivos, líneas y resultados alcanzados.

Línea 1.2.: Conciliar interés político y beneficio ciudadano, haciendo del Gobierno Municipal protagonista de los cambios.

El Gobierno Municipal ha estado presente en muchas de las reuniones habidas para la detección de los problemas y las causas que los originan. Una parte importante del porqué de este trabajo reside en la moción aprobada por el Pleno Municipal en diciembre de 2013, siendo interés de aquél y de la Oposición aparecer como impulsores de la consustancial responsabilidad social municipal.

Línea 1.3.: Conseguir beneficios sociales y de conservación del medio ambiente, mediante la licitación de contratos públicos.

El impacto de estas políticas de responsabilidad social se conseguirán mediante la utilización de la herramienta de la contratación pública, a través de las fases del procedimiento que se concretan más adelante.

Línea 2.1: Realizar acciones formativas en acción, reuniones técnicas, y un seguimiento continuo del diseño y preparación de los contratos desde la Dirección de Contratación. Visualizar la contratación como una **herramienta** puesta al servicio de otras políticas locales finalistas⁸, directas (servicio que se presta) e indirectas (impacto beneficioso en los trabajadores).

Es preciso convencer a los departamentos municipales de que a través de la contratación pública, como instrumento, no sólo se prestan servicios finalistas, sino que además la normativa brinda una oportunidad para intervenir responsablemente en otras políticas que buscan garantizar el derecho al trabajo o la conservación del Medio Ambiente. Es así como los empleados municipales se sitúan en un nivel superior, “prestando democracia”, como dice el profesor Arenilla.

Adicionalmente, se ha de conjugar el conocimiento que atesoran los departamentos sobre condiciones de trabajo del personal al servicio de los contratistas con la técnica adecuada para la incorporación en el procedimiento de la contratación pública de mecanismos protectores y facilitadores de una mayor calidad en el empleo de los trabajadores por cuenta de los contratistas.

Para ambas acciones se prevén reuniones de trabajo y continuar con la impartición del Curso Anual de Contratación del Ayuntamiento, al que se incorporará una nueva sección que lo conecte con la responsabilidad social municipal.

Línea 2.2.: Establecimiento de **nueva regulación de los Pliegos**, que afecte a las partes de diseño, preparación, adjudicación y ejecución de los contratos, cuyo valor estimado se integre por más de un 70% de coste de mano de obra, para introducir mecanismos que contrarresten la falta de estudio de las ofertas por los licitadores o el creciente interés por la mayor baja en la licitación, o la despreocupación por el empleo de las personas vulnerables (desempleados, mujer y discapacitados).

En las distintas fases del proceso de contratación pública, pero especialmente a través del Pliego de Condiciones (técnicas y administrativas), se introducirán mecanismos que propicien la mejora de la calidad en el empleo, tanto en condiciones de trabajo, como en el acceso de mujeres y personas con discapacidad al mercado laboral de las obras y servicios públicos, sin distinción del tipo de contrato y procedimiento. Veamos estas fases:

Fase de diseño de la prestación:

Se precisarán los elementos personales que determinan la prestación a realizar, analizando los Convenios colectivos de aplicación, representación de la mujer en el sector, compatibilidad de las tareas con el trabajo de las personas con discapacidad, condiciones de trabajo, establecimiento de estándares por actividad, y ponderación de mano de obra y mecanización, si procede, para incrementar el índice de empleabilidad.

Se realizará un completo análisis de costes directos e indirectos de la prestación, valorando todas las circunstancias que inciden en el fomento de la política⁹, fijando un presupuesto ajustado a los precios de mercado, sin cuya correcta delimitación el contrato nacerá viciado contrarrestando todos los esfuerzos.

Fase de preparación:

⊙ Definición del objeto del contrato

Como respuesta a la cuestión ¿qué deseo construir o comprar como Administración Pública¹⁰?, se determinará la correcta definición del objeto del contrato sustituyendo el enfoque tradicional, que se centra en la prestación concreta, por otro en el que ésta es considerada medio para alcanzar una finalidad de interés social como la calidad en el empleo. Valga como ejemplo: “Contratación del servicio de limpieza de la Casa Consistorial fomentando el empleo de personas con discapacidad”.

En todo caso se respetarán los principios generales del derecho comunitario, en particular la libre circulación de mercancías y servicios.

⊙ Supuesto de reserva de contratos

De conformidad con la vigente D.A. quinta del R.D.Leg. 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP), se reservará hasta un 5% del presupuesto destinado a la ejecución de contratos públicos, a Centros Especiales de Empleo, cuando al menos el 70% de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad que, debido a la índole o la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales, y siempre que el objeto del contrato esté relacionado con su objeto social. Quedan excluidos del cómputo los contratos de obras y de concesión de obra pública.

⊙ Solvencia social específica

- En los contratos de obras y de servicios podrá valorarse como criterio de selección, acreditado por los medios previstos en los artículos 76 y ss. del TRLCSP, el grado de

estabilidad en el empleo (BERNAL BLAY), exigiéndose una declaración sobre la plantilla media anual de la empresa, en la que se apreciará el número de empleados integrados, su mantenimiento, la variación del número de trabajadores, las modificaciones de contrato (conversiones de temporales a fijos, variación de condiciones de trabajo), o la antigüedad en la empresa, etc.

- Comprobación del requisito de que la empresa contratista, con 50 o más trabajadores, cuente con un dos por ciento de trabajadores con discapacidad o medidas alternativas correspondientes, según prevé el art. 42 del R.D.L. 1/2013, de 29 de noviembre (Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad).

⊙ Documentación específica a requerir a los licitadores

Entre los documentos a incluir en el sobre A), se solicitará el comprensivo de las condiciones sustanciales de trabajo que el licitador, de resultar adjudicatario, se compromete a mantener, durante la ejecución del contrato, con los trabajadores adscritos al mismo.

El compromiso se referirá, por puesto de trabajo, a:

- Jornada de trabajo
- Horario y distribución del tiempo de trabajo
- Régimen de trabajo a turnos.
- Sistema de remuneración y cuantía salarial.
- Sistema de trabajo y rendimiento
- Funciones a realizar.

Tales condiciones habrán de ser iguales o superiores a las previstas en la normativa laboral o convencional de aplicación, y en todo caso coincidentes con las mejoras propuestas a las condiciones laborales ofertadas para su valoración como criterio de adjudicación.

Fase de Adjudicación:

⊙ Criterios de adjudicación¹¹

El artículo 150.1 del TRLCSP contempla, entre los criterios de adjudicación vinculados al objeto del contrato, susceptibles de valoración por el órgano de contratación, las

Para contratos destinados a población desfavorecida

características vinculadas a la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a los que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar.

Sin embargo, este supuesto no abarca, como dice la Junta Consultiva de Contratación Administrativa Estatal, en su informe 3/2009, de 25 de septiembre, cualquier consideración de tipo social, sino **sólo aquellos contratos en que las prestaciones a contratar vayan destinadas a categorías de población especialmente desfavorecidas**. En tales casos, se establecerán criterios de adjudicación que tengan relación con las necesidades sociales cuya satisfacción constituya el objeto del contrato, como por ejemplo los siguientes:

a) Un mayor número de discapacitados o desempleados superior a los previstos como condición especial de ejecución, incluso la subcontratación con entidades solidarias, a emplear por la empresa, si el objeto del contrato, por ejemplo, es la gestión del Centro Municipal de Acogida.

b) Un mayor número de desempleados, discapacitados o mujeres¹², en puestos operativos o de responsabilidad, superior al previsto como condición especial de ejecución, a emplear por la empresa, por ejemplo, en la intervención socioeducativa con menores de barrios con población especialmente desfavorecida.

c) Idem en Atención del servicio público de personas sin hogar.

d) Idem para el Servicio de apoyo a la conciliación para familias en dificultad social.

e) Común a la tipología de contratos citados:

- Plan de Igualdad específico de aplicación al contrato, con detalle de criterios de acceso al empleo, clasificación profesional y condiciones sustanciales de trabajo.
- Medidas específicas de aplicación al contrato para la conciliación de la vida familiar y laboral que mejoren los estándares de la Ley de Igualdad.
- Mejoras concretas en las condiciones laborales de los empleados a contratar, que mejoren las previstas en los Convenios Colectivos de aplicación o en el Estatuto de los Trabajadores, incorporadas al documento de compromiso previsto en la fase de preparación.

La puntuación total a alcanzar por el conjunto de los criterios sociales no será superior al 25 % del conjunto para no atribuir al órgano de contratación una libertad incondicional de elección.

⊙ **Nueva ponderación de los criterios de adjudicación**

Se incidirá en la ponderación de los criterios de adjudicación, pudiéndose acoger el órgano de contratación a las siguientes opciones:

- Inversión de los términos consolidados en este Ayuntamiento de 60 puntos asignados a criterios objetivos y 40 al resto, que pasarían a ser, respectivamente de 40/60. O incluso, otorgando la mayor puntuación, por ejemplo de 80 puntos a criterios subjetivos (técnicos y de política social) y 20 puntos a precio. De un modo indirecto se acabaría con actuaciones fraudulentas como las denunciadas, al resultar poco atractivo incidir en el ahorro. Sólo que requeriría de un procedimiento distinto como el previsto en el TRLCSP, esto es, nombramiento de un Comité de expertos no integrados en la Mesa de Contratación, que realizará la evaluación de los criterios "subjetivos", siendo vinculante para ésta.
- Igualmente, puede actuarse pasando del vigente binomio 40/60 a 49/51, manteniendo, en este caso, la competencia la Mesa de Contratación. La citada medida se complementaría, para los mismos contratos, con la fijación de una nueva redacción de la cláusula relativa a la consideración de bajas desproporcionadas.

36

⊙ **La Baja en la licitación y la calidad en el empleo.**

Es imprescindible que el órgano de contratación al fijar el presupuesto base de licitación lo haga sobre la base de los precios de mercado, esto es, para el caso que nos ocupa, que haya tenido en cuenta los convenios y ordenanzas laborales en vigor.

En este sentido, entre las alternativas que persiguen el bien intencionado fin social de que la baja ofertada en la licitación no se transmita o repercuta en la calidad del empleo, se propone una nueva redacción a la consideración de "desproporcionada" en los siguientes términos:

“De conformidad con lo previsto en el artículo 152.2 del TRLCSP, se considerarán, en principio, desproporcionadas o temerarias las ofertas que sean inferiores a la media aritmética de los porcentajes de baja de todas las proposiciones presentadas”

Del nuevo texto desaparece el inciso “en más de 5 unidades” que contiene la redacción vigente del modelo de Pliego, sin perjuicio naturalmente de su justificación, que ha de referirse, entre otros supuestos contemplados en el artículo 152.3 del TRLCSP, a la exhaustiva demostración de que se respetan las condiciones de trabajo del personal contratado o a contratar¹³, vigentes en el lugar de la prestación, **siendo aquella coherente con las mejoras propuestas a las condiciones laborales ofertadas para su valoración como criterio de adjudicación.**

37

⊙ Preferencia en la adjudicación

La disposición Adicional Cuarta del TRLCSP, en su apartado 2., señala que los órganos de contratación podrán señalar en los Pliegos la preferencia en la adjudicación de los contratos para las proposiciones presentadas por:

- Empresas con discapacitados, superior al 2% de la plantilla
- Empresas dedicadas a la promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social valorándose el compromiso de contratar no menos del 30% de sus puestos con este personal.
- Entidades sin ánimo de lucro, para contratos de prestaciones de carácter social o asistencial.
- Organizaciones de Comercio Justo, para productos con alternativa de comercio justo.

Asimismo, el art. 34 de la Ley de Igualdad, aunque referido a la Administración General del Estado, y sujeta a la prelación anterior, establece una precisión de similar factura, referida a las proposiciones presentadas por empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, cumplan con las previsiones legales de igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, como elemento subjetivo de las empresas.

Las medidas, más formales que sustantivas, no tienen gran impacto como promotoras de la calidad en el empleo, por las difíciles circunstancias que deben acontecer para su aplicación, así BERNAL BLAY¹⁴; ello no obstante, se propone la inclusión en los Pliegos.

Fase de Ejecución:

⊙ Condiciones especiales de ejecución

Según lo dispuesto en el artículo 118 del TRLCSP, el órgano de contratación puede establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, que podrán referirse a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo, y 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 respecto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción, mediante la exigencia del cumplimiento de las convenciones fundamentales de la OIT.

No pueden consistir en especificaciones técnicas encubiertas, ni deben referirse tampoco a la comprobación de la aptitud de los licitadores sobre la base de su capacidad económica, financiera y técnica, a la política general de la empresa, o a los criterios de adjudicación, siendo independientes de la evaluación de la capacidad de los licitadores para realizar los trabajos y de los criterios de adjudicación¹⁵.

En el mismo sentido, el artículo 33 de la Ley de Igualdad, autoriza el establecimiento de condiciones especiales con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, de acuerdo con el TRLCSP.

Así, se proponen las siguientes condiciones por las que optará (una o varias) el Órgano de Contratación, en función de las características de cada contrato:

- Cumplir con las condiciones de trabajo sustanciales declaradas por el licitador en su proposición, coherentes con las mejoras propuestas a las condiciones laborales ofertadas para su valoración como criterio de adjudicación.
- Dar trabajo a desempleados, en particular de larga duración, debiendo emplear al menos un 5%.
- Los trabajadores que ejecuten la prestación contratada deberán ser fijos en un porcentaje superior al 75%.
- Organizar actividades de formación para los jóvenes o los desempleados durante el cumplimiento del contrato.
- Aplicar medidas destinadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como aquéllas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las personas trabajadoras

adscritas a la ejecución del contrato, conforme a la Ley de Igualdad.

- Contratar a un número de personas discapacitadas superior en dos puntos porcentuales al exigido por el R.D.Leg. 1/2013.
- Las empresas de más de 250 trabajadores acreditarán el diseño y aplicación efectiva del Plan de Igualdad previsto en la Ley de Igualdad.
- Contratar mujeres en un porcentaje superior en cinco puntos al porcentaje medio recogido por género y rama de actividad en la Encuesta de Población Activa del INE para el sector correspondiente. El propio Pliego deberá especificar el porcentaje medio de mujeres en dicho sector de actividad conforme a los datos estadísticos del INE.
- Hacer cumplir a sus subcontratistas las anteriores condiciones de ejecución y acreditarlas por el contratista ante el órgano de contratación.
- Pagar a subcontratistas en idénticos plazos previstos para la Administración o, en su caso, los pactados, según la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, de Morosidad. Se computarán desde la fecha de aprobación por el contratista principal de la factura emitida por el subcontratista o el suministrador, con indicación de su fecha y del período a que corresponda.

Si existiera el deber de subrogar al personal en el momento de iniciarse la ejecución del contrato y ello impidiera el cumplimiento de los porcentajes señalados en los puntos anteriores, la adjudicataria procedería a contratar estos perfiles en todas las nuevas contrataciones, bajas y sustituciones que precise durante la vigencia del contrato, hasta alcanzar dicho porcentaje.

Para el cómputo de los citados porcentajes serán tenidos en cuenta los trabajadores de las empresas subcontratistas.

El incumplimiento de estas condiciones, llevará aparejada una penalidad especial de las previstas en el artículo 212 del TRLCSP, como infracción grave o muy grave, e incluso la resolución del contrato, con indemnización de daños y perjuicios, si se califica dicha condición como obligación esencial.

Línea 2.3.: (Común para objetivos 2 y 3): Modificar la descripción funcional de la Unidad de Supervisión para incorporar la revisión de los contratos de servicios, a fin de controlar su adecuación a precios de mercado, especialmente los costes de mano de obra, y de mejorar las prestaciones de obras y servicios con la introducción de criterios de conservación del Medio Ambiente.

La Unidad de Supervisión de Proyectos, incorporará entre sus funciones, la de supervisar los presupuestos de licitación de todos los contratos de servicios que excedan de los umbrales de los contratos menores, asegurando la adecuación de los costes de mano de obra a la realidad del mercado y de las normas laborales que, en todo caso, han de respetar. Igualmente, supervisará la introducción de “criterios verdes” en los contratos de obras y servicios, conforme al marco regulador de la Línea 3.2.

40

Línea 2.4.: Incorporar a los Pliegos nueva regulación sobre el control y vigilancia de los responsables del contrato sobre las relaciones contratista/trabajador.

Según el artículo 41 del TRLCSP, al Responsable del contrato le corresponde supervisar su ejecución y adoptar las decisiones necesarias a fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, dentro del ámbito de facultades que le atribuya el órgano de contratación. La figura ya existe en la Organización, al menos para los contratos de servicios, y se confunde con la del Director de Obra para estos últimos. Sin embargo, en ninguno de los dos casos asume responsabilidades de control sobre las relaciones empresa contratista/trabajador, estando más orientada a la ejecución material de las prestaciones.

En consecuencia, se propone que este responsable vele igualmente por las condiciones de trabajo del personal, verificando regularmente el cumplimiento de los compromisos asumidos por el contratista, como condición especial de ejecución.

Línea 2.5.: Mantener reuniones semestrales con los Agentes Sociales, la Comisión de Seguimiento del Plan de Integración de Personas con Discapacidad, y el Área de Mujer del Ayuntamiento, para sensibilizar, evaluar los éxitos y fracasos de las medidas adoptadas y revisarlas, en su caso.

Es preciso mantener “viva” la iniciativa de mejorar la calidad en el empleo, pulsando en cada momento la realidad social y el impacto de las medidas adoptadas. Para lograrlo, están previstas estas reuniones que se enmarcan dentro del círculo de mejora continua que se persigue. Evaluar y revisar, esa es la clave, desgraciadamente ausente en la gestión habitual de las actividades municipales, aunque a menudo se mida.

41

Línea 3.1.: Realizar acciones formativas y comunicaciones, internas y externas, dirigidas a los responsables técnicos municipales, en materia de conservación del Medio Ambiente, eficiencia energética y ciclo de vida útil de los productos. Visualizar la contratación como una **herramienta** puesta al servicio de otras políticas locales finalistas, directas (servicio que se presta) e indirectas (impacto en el Medio Ambiente).

Valga lo dicho en la línea 2.1 sobre la contemplación de la contratación como medio de intervención en otras políticas, las reuniones de trabajo y la impartición del Curso de Contratación.

Pero téngase en cuenta además la llamada que, a este efecto, hace la Comisión Europea, en su Comunicación Europa 2020. Se refiere a que los Estados necesitarán, entre otros, utilizar las normas de la contratación pública para reducir el consumo de energía y recursos y utilizar los fondos estructurales para invertir en la eficacia energética de los edificios públicos y en un reciclaje más eficaz.

Estas comunicaciones internas, que no son más que las modalidades que adopta una buena gestión del conocimiento, resultan imprescindibles para lograr el objetivo de contribución a la promoción de un medio ambiente sostenible. En consecuencia, se propone comenzar por la realización de un focus Group compuesto por una representación de las Direcciones de Medio Ambiente y Contratación, como coordinadoras e impulsoras, al que asistirán representantes del resto de las Direcciones, por tratarse de una política transversal. A esta medida, seguirán otros encuentros informativos con la nueva representación municipal surgida tras los próximos comicios.

Línea 3.2.: Establecer una **nueva regulación en los Pliegos**, en materia de conservación del Medio Ambiente y eficiencia energética. Desde la definición de su objeto a las condiciones especiales de ejecución, pasando por los requisitos técnicos obligatorios y los criterios de adjudicación, **con el objetivo de alcanzar que en 2018 el 50% de todos los procedimientos de contratación del Ayuntamiento sean ecológicos, cumpliendo los criterios básicos comunes de la compra pública ecológica (CPE) de la UE.**

Simultáneamente a las acciones descritas en la línea 2.2., también en las distintas fases del proceso de contratación pública, pero especialmente a través del Pliego de Condiciones (técnicas y administrativas), sin distinción del tipo de contrato y procedimiento, se introducirán mecanismos que propicien la mejora de conservación del Medio Ambiente y la Eficiencia Energética, tales como la separación de residuos, la reutilización, el uso de energías renovables, la reducción de emisiones CO₂, o la utilización de productos ecosaludables, biodegradables y respetuosos con el medio ambiente¹⁶.

Veamos estas fases:

Fase de diseño de la prestación:

El Órgano de contratación tiene la responsabilidad de dar instrucciones a los departamentos para que fijen los requisitos aplicables a la ejecución de los contratos, como por ejemplo las siguientes: la utilización de la electricidad o el agua, la gestión de los residuos, un método concreto para la limpieza de los edificios, utilización de productos menos dañinos, características de los vehículos, dispositivos electrónicos, la compra de papel y tóner ecológicos, etc.

A este efecto, los departamentos proponentes precisarán los elementos básicos que permitirán una aplicación fácil de la CPE, centrándose en los aspectos fundamentales del comportamiento medioambiental de un producto, tratando de reducir al mínimo los costes administrativos de las empresas. En el caso de que diferentes materiales puedan utilizarse para el mismo fin, al establecer los criterios se tendrá en cuenta la posibilidad de incrementar la utilización de sustitutos renovables, siempre que sean apropiados.

De conformidad con la Comunicación de la Comisión Europea de 16/07/2008, pero adaptada a las necesidades municipales, los sectores prioritarios sobre los que se propone actuar, a través de los distintos tipos de contrato y procedimiento, son:

- a. Construcción
- b. Transporte

- c. Consumo de agua y energía
- d. Generación de gases.
- e. Generación y gestión de residuos
- f. Máquinas y material de oficina y equipos informáticos
- g. Papel y servicios de impresión
- h. Mobiliario
- i. Compra o arrendamiento de vehículos
- j. Productos y servicios de limpieza
- k. Equipos de climatización
- l. Juegos infantiles

Se realizará un completo análisis de costes directos e indirectos de la prestación, valorando todas las circunstancias que inciden en el fomento de la política¹⁷, fijando un presupuesto ajustado a los precios de mercado, sin cuya correcta delimitación el contrato nacerá viciado, contrarrestando todos los esfuerzos.

Fase de preparación:

⦿ Definición del objeto del contrato

La introducción de características de la CPE en el objeto del contrato valida la posterior inclusión de criterios de valoración y condiciones especiales de ejecución. Como respuesta a la cuestión ¿qué deseo construir o comprar como Administración Pública?, se determinará la correcta definición del objeto del contrato, sustituyendo el enfoque tradicional que se centra en la prestación concreta, por otro en el que ésta es considerada medio para alcanzar una finalidad de interés social, como la reducción del impacto ambiental mediante la CPE.

Valga como ejemplo: “Suministro de 4 vehículos eléctricos para el Servicio de Jardines, mediante la modalidad de arrendamiento financiero”, o “Contratación del servicio de mantenimiento de las instalaciones de Climatización, incorporando aceites y disolventes biodegradables y sistemas de recuperación de disolventes usados, según recogen los requisitos técnicos de este Pliego”.

En todo caso se respetarán los principios generales del derecho comunitario, en particular la libre circulación de mercancías y servicios.

⦿ Solvencia medioambiental específica

La justificación de la solvencia técnica ambiental, de un modo específico, cuando no se requiera clasificación como contratista, a través de un Sistema de Gestión Ambiental (SGA) como ISO, EMAS Ó 14001, se adecuará al criterio de proporcionalidad entre el objeto de contrato y los requisitos de solvencia técnica; si bien, no ha de ser discriminatorio y podrá acreditarse con otro medio equivalente.

Su requerimiento estará justificado cuando este sistema cumpla con los requisitos de capacidad técnica precisos para el cumplimiento del objeto del contrato¹⁸.

⦿ **Especificaciones técnicas**

Se establecerán especificaciones técnicas ambientales a través de requisitos mínimos obligatorios, tales como productos o materiales determinados, diseño accesible y universal en obras y productos, definidos en etiquetas¹⁹ ecológicas específicas o en estándares como UNE, ISO o equivalentes, como medio de prueba de que las obras, servicios o suministros corresponden a las características exigidas, siempre que se refieran al objeto del contrato, no sean discriminatorias²⁰ y sean accesibles.

Valgan como ejemplo de un contrato de obras, capítulo de instalaciones, las siguientes:

- Se realizarán sistemas de aprovechamiento de la luz natural, encendido por sectores, detectores de presencia, ajuste de intensidades, regulación horaria. Las bombillas y fluorescentes tendrán un bajo contenido en mercurio y serán de alta eficiencia. El cableado no contendrá plásticos clorados, y los residuos especiales se gestionarán a través de gestores autorizados.
- Se instalarán grifos y cisternas con bajo consumo de agua. Las pinturas y adhesivos tendrán un bajo contenido o estarán libres de compuestos orgánicos volátiles.

O en un contrato de suministro:

El material de señalización deberá ser elaborado con un mínimo del 10% de materias primas recicladas.

Cuando los pliegos contemplen la posibilidad de mejorar estas especificaciones básicas, podrán valorarse como criterio de adjudicación dentro de la siguiente fase.

Fase de Adjudicación:

⦿ **Criterios de adjudicación**

El artículo 150.1 del TRLCSP contempla, entre los criterios de adjudicación vinculados al objeto del contrato, susceptibles de valoración por el órgano de contratación, las características medioambientales²¹, y lo hace otorgándole un valor significativo de señal transmisora al mercado, en coherencia con ese común denominador que constituyen los criterios básicos de la compra pública ecológica de la UE. El apartado 3.h) del citado artículo,

añade que se valorarán condiciones ambientales mensurables, tales como el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso eficiente del agua y la energía y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos.

La premisa básica es que todos ellos han de estar relacionados con el objeto del contrato. También que su consideración no puede hacerse a cualquier precio, pues rompería el principio comunitario de adjudicar a la oferta económicamente más ventajosa. Por tanto, ésta ha de basarse en un planteamiento que atienda a la relación coste-eficacia, como el cálculo del coste del ciclo de vida (art. 68 de la Directiva CE 2014/24), que busca una mejor relación calidad-precio en los contratos²².

En consecuencia, se propone la inclusión de los siguientes criterios, agrupados por tipología de productos, servicios y obras²³, cuya ponderación, respecto del conjunto de valoración de la oferta, no superará el 20 %.

Cuando no se hayan establecido como especificación técnica en el Pliego de Prescripciones Técnicas, o establecida ésta, se consideren aspectos ambientales superiores²⁴, se primará:

1) PRODUCTOS Y EQUIPAMIENTO:

- a. **Consumo de energía:** ahorro en agua, gas, electricidad
- b. **Generación de residuos:** baja en el uso y consumo de bienes informáticos, y bajo coste de tratamiento de los residuos generados. Bajas emisiones de ruido y energía electromagnética. Función duplex y con admisión de papel reciclado. Embalajes de menor volumen, realizados con materiales reciclados y reciclables. Deberán cumplir el estándar Energy Star.
- c. **Materiales reciclados y energías renovables:** Utilización en la fabricación de componentes.
- d. **Emisiones a la atmósfera:** Minimización de producción de residuos o vertidos de aguas residuales durante su fabricación o fase de uso, especialmente respecto de los gases de efecto invernadero.
- e. **Papel:** Uso de 100% reciclado, blanqueado mediante procesos libres de cloro, con un nivel de blancura entre el 70 y 90%.
- f. **Material de oficina:** libres de: PVC, tintas con disolventes, papeles adhesivos no reciclados, y colas y

- pegamentos con disolventes orgánicos o de un solo uso.
- g. **Mobiliario:** maderas procedentes de explotaciones forestales sostenibles, libre de sustancias tóxicas (pinturas y barnices) y de PVC o la utilización de CFC, HCFC, tricloroetano y tetracloruro de carbono. Se utilizarán colas y adhesivos de base acuosa. Los materiales utilizados en su composición deben ser reciclados y reciclables, en la medida de lo posible. Para su embalaje, primarán los realizados con materiales reciclados y reciclables, junto con los de menor volumen.
 - h. **Fluorescentes y bombillas:** de bajo consumo, reflectantes y con carcasa metálica.
 - i. **Vehículos²⁵:** uso de biocombustibles, neumáticos con índice rodadura bajo, aceites de baja viscosidad y con cierto contenido de aceites base regenerados. Utilización de vehículos híbridos o eléctricos. Cursos de conducción eficiente.
 - j. **Textiles** (ropa de trabajo o equipamientos): uso de fibras naturales certificadas, libres de sustancias tóxicas en su proceso de fabricación, y embalados de menor volumen realizados con materiales reciclados y reciclables.

2) SERVICIOS:

- a. **Mantenimiento de edificios:** mejora de instalaciones eléctricas, grupos electrógenos, iluminación, climatización, fontanería y ascensores.
- b. **Limpieza de edificios:** uso de productos y materiales de limpieza respetuosos con el medio ambiente, reducción de sustancias empleadas y toxicidad, frecuencia y dosificación. Uso de papel higiénico reciclado, equipos secamanos de tela, bolsas de basura procedentes de reciclado, mopas y bayetas de microfibra. Uso de máquinas con ahorro de agua y energía.
- c. **Jardinería:** Ahorro y utilización de agua no potable, control integrado de plagas, fertilizantes orgánicos, uso de maquinaria eficiente con menores consumos y emisiones. Gestión de los residuos, minimizando la producción de envases. Elección de plantas autóctonas y especies vivaces.
- d. **Mensajería:** transporte más eficiente, menor consumo de combustible, menores emisiones y ruido. Uso de embalajes de menor volumen y realizado con materiales reciclados y reciclables.

Fase de Ejecución:

⦿ Condiciones especiales de ejecución

El órgano de contratación puede establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, pudiendo referirse a consideraciones de tipo social, como hemos visto, o de tipo medioambiental. Valga lo dicho sobre su carácter y la posibilidad de atribuirles el carácter de obligación esencial. Todos los licitadores deben poder cumplir dichas condiciones para que se les adjudique el contrato.

En el marco de la CPE, se propone la utilización de las siguientes condiciones por las que optará el Órgano de Contratación, en función de las características de cada contrato:

- Entrega y envasado de bienes a granel y no por unidades
- Recuperación o reutilización a cargo del contratista del material de envasado y de los productos usados
- Suministro de bienes en recipientes reutilizables
- Recogida, reciclado o reutilización a cargo del contratista de los desechos producidos durante la utilización o consumo de un producto o después. Entrega de informe justificativo cada 6 meses.
- Transporte y entrega donde tenga lugar la utilización de los productos químicos (por ejemplo, productos de limpieza) concentrados y diluidos.
- Formación para el personal dependiente del contratista sobre aspectos ambientales del servicio (utilización de productos y maquinaria, recogida selectiva de residuos, etc.)
- Colaborar con el Ayuntamiento, en el mantenimiento del sistema integrado de Calidad, Prevención y Medio Ambiente.
- Específicamente de OBRAS²⁶:
 - Separación, en el lugar de trabajo, de materiales, aislando los que puedan contener fibras minerales, disolventes, pinturas, resinas, PVC, luminarias de mercurio y sodio, etc.
 - Acotación de zona para instalar el punto limpio de la obra, donde se ubicarán los diferentes contenedores.
 - Se clasificarán tanto los residuos peligrosos como el resto, y se procederá a etiquetar correctamente todos los contenedores.
 - Se exigirá un certificado/justificante de la gestión de los residuos en todo el ciclo del procedimiento, así como en el de su destino.

El incumplimiento de estas condiciones, llevará aparejada la imposición de penalidades, ya citadas en la Línea 2.2.

Línea 3.3.: Realizar acciones de sensibilización con las empresas potencialmente demandantes de un contrato público, para dar a conocer los importantes beneficios directos e indirectos de las políticas de conservación del Medio Ambiente, y del impacto que puede obtenerse en la calidad de vida de los ciudadanos, si aquéllas hacen suyos igualmente los criterios fijados por el Ayuntamiento.

48

Se mantendrán reuniones semestrales con la Federación de Empresarios, y otros grupos de interés tales como los colegios profesionales de Arquitectos e Ingenieros, el Consejo Social de la Ciudad, los Sindicatos y la Universidad, para sensibilizar, evaluar los éxitos y fracasos de las medidas adoptadas y revisarlas, en su caso.

Es preciso mantener “viva” la iniciativa de promoción de un medio ambiente sostenible, pulsando en cada momento el impacto de las medidas adoptadas. Evaluar y revisar, esa es la clave.

Línea 3.4.: Realizar un estudio de análisis de costes que mida el impacto de la introducción de criterios conservacionistas verdes y del ciclo de vida útil de los productos, atendiendo no sólo al ahorro en el medio y largo plazo, sino a los beneficios sociales que suponen.

Una de las mayores preocupaciones de los agentes sociales, expresadas durante la etapa de recogida de información de este Plan, aludía al convencimiento de una contratación verde, pero no a cualquier precio. *“El precio debe estar acompasado”*, se decía.

Se ha de perseguir una CPE rentable, asociada al ciclo de vida útil de los productos, pues la mayor eficiencia energética de los productos repercute en la factura energética del comprador. Por esto, ya no se habla de oferta más ventajosa en lo económico (Directiva de 2004, LCSP y TRSCSP), sino de la mejor relación calidad-precio (Directiva 2014/24).

Para apreciar la oportunidad social y económica de llevar a cabo el objetivo propuesto, se realizará en el plazo de seis meses, un estudio sobre el cálculo del coste del ciclo de vida²⁷, que incluirá la totalidad o una parte de los costes a lo largo del ciclo de vida de un producto, un servicio o una obra²⁸, desglosados entre

“Contratación verde, pero no a cualquier precio. El precio debe estar acompasado”

costes directos: adquisición, utilización (energía y otros recursos), mantenimiento, recogida y reciclado, y costes imputados a externalidades vinculadas al producto (emisiones de gases de efecto invernadero y otros de mitigación del cambio climático).



Fig. 4. Ciclo de vida de un producto. Fuente: raeeutilizarte.com²⁹

El estudio servirá asimismo para valorar en cada momento la oportunidad de prestar el servicio con medios propios o mediante externalización. La decisión sólo es fiable si previamente se han analizado los costes propios y el precio de venta (precio del contrato en una licitación) de un bien, servicio u obra que se adquiere (análisis coste-beneficio).

Sólo así, acompasando presupuesto de licitación y precios de mercado, se obtendrá un impacto real de la política.

Línea 4.1.: Velar por el mantenimiento del Portal de Transparencia, Área de Contratación Pública, publicando datos e indicadores correspondientes al empleo indirecto, condiciones substanciales de trabajo, porcentaje de discapacitados y mujeres en sectores subrepresentados, requisitos “verdes” de los contratos, y una auténtica rendición de cuentas (coste de los servicios de contratación) comparándolos con otras organizaciones similares del entorno.

Se integrarán, cada seis meses, en el portal de transparencia, nuevos datos relativos a los dos grandes objetivos de este trabajo, la calidad en el empleo y la promoción de un medio ambiente sostenible, tales como:

- a) Número de trabajadores al servicio de contratos de obra, gestión de servicio público y servicios.
- b) Convenios sectoriales y de empresa identificados en las distintas prestaciones.
- c) Incidencias detectadas por los responsables de los contratos sobre las condiciones de trabajo comprometidas en el contrato.
- d) Porcentaje de discapacitados por contrato que superan el mínimo exigido del 2%.
- e) Porcentaje de mujeres por contrato.
- f) Porcentaje de contratos sobre el total de los tramitados, que incorporan especificaciones técnicas, criterios de adjudicación o condiciones especiales de ejecución relativas a la CPE.

Se realizará, en el plazo de un año, un estudio de costes directos e indirectos por el sistema ABC³⁰, referido al Centro de Coste “Dirección General de Contratación”, lo que permitirá averiguar el coste de tramitación por contrato, tipología, procedimiento, etc., y compararlos con otras ciudades de similares características.

Línea 4.2.: Incluir dentro de los valores de la Organización, el interés municipal por contribuir a la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos, especialmente en lo relativo a disfrutar un empleo de calidad, igual para hombres y mujeres, con la debida protección a las personas con discapacidad.

Con ocasión de la próxima reunión ordinaria del Comité de Calidad, se propondrá la inclusión de un nuevo valor de la Organización, a incluir en la Memoria EFQM y en el Plan Estratégico, con el siguiente enunciado:

“A fin de mejorar la vida de nuestros vecinos, de contribuir a la garantía de sus derechos y libertades, orientándonos al bien común y especialmente a los más vulnerables de la sociedad, el Ayuntamiento fomentará y protegerá un empleo de calidad para los trabajadores por cuenta de las empresas contratistas, igual para hombres y mujeres, con la debida protección a las personas con discapacidad. Asimismo, mediante su propio ejemplo, promoverá su extensión al sector privado”.

Línea 4.3.: Dar cuenta periódicamente al Consejo Social y las Juntas de Distrito, del cumplimiento de los objetivos planteados y **conseguir que los ciudadanos y grupos de interés se impliquen en la vida ciudadana** y, por ende, en el bien común.

Puede resultar un poco redundante, por cuanto sería suficiente con lo dispuesto para las líneas 2.5 y 3.4. Sin embargo, se plantea un difícil reto adicional, el que los ciudadanos se impliquen en la vida ciudadana.

La relación entre transparencia, participación y colaboración, otorga a la primera el basamento sobre el cual, a través de la información, se propicia la participación, y a ésta, cuando ya es madura, responsable y progresa por los cauces que le facilita la administración, la capacidad de convertirse en colaboración.

la realidad es que esta participación no se da, al menos con carácter general, probablemente por varias razones, entre las que podría citar: la agilidad que supone asumir las propuestas técnicas sin más "ruidos", o no compartir la potestad reglamentaria con quien no ostenta una representación política, y en suma, por el arraigo del principio de jerarquía, que todavía preside la gestión burocrática de las administraciones, otorgando una prevalencia y legitimidad superiores a cualquier otra.

Sin embargo, la auténtica participación cívica, según Enrique Gil Calvo, es un **compromiso desinteresado que emerge por entrega altruista a la ciudad...**, los ciudadanos se sienten implicados en su ciudad y la toman a su cargo involucrándose en su vida pública, no en busca de beneficios, sino por propia decisión altruista, desinteresada y gratuita. Pero antes, es preciso restaurar la confianza ciudadana en las autoridades e instituciones, probablemente como dice Rosanvallón, en la cita que de él hace Enrique Gil Calvo, rechazando la burocratización tecnocrática y la privatización neoliberal, proponiendo un giro metodológico basado en el principio de proximidad. Es decir, atendiendo a los ciudadanos como casos singulares dentro del contexto social, espacial y local en el que actúan, relacionándose con ellos sin mediación, atendiéndolos de igual a igual, rompiendo barreras mediáticas que los distancian e incomunican; e interactuando con su medio social (redes sociales, cultura participativa).

Es por ello que se utilizarán procesos que fomenten la participación con los ciudadanos y grupos de interés en el diseño de herramientas para llevar a cabo los objetivos³¹, siendo esto compatible con el resto de ámbitos que conforman la elaboración y ejecución de las políticas públicas: el político que ha de tomar decisiones sobre los servicios a externalizar y sus elementos característicos, y el conocimiento experto, en manos del personal necesario para ejecutarlas.

Línea 4.4.: Velar por el fomento de los principios de la responsabilidad social en la cadena de proveedores y subcontratistas. Implantar un sistema de gestión de la responsabilidad social municipal integrado (norma ISO 26000, estándar IQNet SR10, unido al sello Bequal para la mejora de la calidad en el empleo de las personas con discapacidad), que, partiendo de los impactos³² que las actividades contractuales del Ayuntamiento causan en la sociedad y en el Medio Ambiente, contribuya al desarrollo sostenible, la salud y el bienestar social.

La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas, en su Estrategia 2014-2020, pretende fomentar la incorporación de criterios sociales, ambientales y éticos en las licitaciones públicas, para tratar de implicar a las Administraciones en la extensión de estas prácticas a sus proveedores.

Por su parte, la Comisión Europea, en el marco del programa Europa 2020, “Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, prevé renovar la estrategia de la UE para la promoción de la responsabilidad social de las empresas como elemento clave para contar con la confianza de empleados y consumidores.

Sobre la base de este **efecto “tractor”** que la responsabilidad social del Ayuntamiento³³, más allá de los mínimos legalmente exigibles, debe suponer para las empresas, se pedirá **como criterio de selección estar en posesión de la certificación ISO 26000 o equivalente** o, en su lugar que acrediten por cualquier otro medio el cumplimiento de los requisitos para la obtención de la misma. La medida será únicamente de aplicación a los contratos tramitados por procedimiento abierto o restringido, cuyo objeto vaya dirigido a un conjunto de población especialmente desfavorecida, o incorpore criterios de adjudicación relativos a la CPE, siempre que, en ambos casos, su presupuesto supere el millón de euros.

Asimismo, como criterio de adjudicación, para ambos supuestos, se tendrá en cuenta el impacto social y medio-ambiental del contrato, valorando el compromiso de **destinar un porcentaje no inferior al 0,7 % para proyectos que promuevan la generación de empleo femenino y de personas con discapacidad, o el ahorro energético, la gestión de residuos, o el uso de materiales**

“Valorando el compromiso de destinar un porcentaje no inferior al 0,7% para proyectos que promuevan la generación de empleo femenino y de personas con discapacidad, o el ahorro energético...”

reciclados, entre otros; siempre que, en todos los casos exista un vínculo con el objeto del contrato, pues de otro modo, como dice el considerando 68 de la Directiva 2014/24³⁴, no podría exigirse a los

licitadores el establecimiento de una política de responsabilidad social o medioambiental de la empresa.

Implantar en el Ayuntamiento un sistema de responsabilidad social corporativa, en el plazo de 18 meses, basado en la norma ISO 26000, bajo los principios de: rendición de cuentas, transparencia, comportamiento ético, respeto a los intereses de las partes interesadas, a la legalidad, a la normativa internacional de comportamiento y a los derechos humanos. Simultáneamente, se llevarán a cabo las operaciones para la obtención del sello Bequal de la fundación del mismo nombre, promovida por CERMI y Fundación ONCE, para el reconocimiento de la responsabilidad de las organizaciones con el sector de la discapacidad.

IMPLANTACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS EN OTRAS ADMINISTRACIONES

Durante la fase de realización de este Plan se han tenido en cuenta experiencias de compra pública social y medioambiental en las siguientes Administraciones:

- AGE: Plan de Contratación Pública Verde³⁵
- Ayuntamiento de Alcorcón: valoración superior a empresas que mejoren el 2% de discapacitados.
- Ayuntamiento de Avilés: obligación de contratar desempleados, medidas de igualdad entre hombres y mujeres y contratación de discapacitados.
- Ayuntamiento de Barcelona: Suministro de material textil respetando los derechos laborales básicos recogidos en la Declaración de la OIT.
- Ayuntamiento de Getxo: Promoción de colectivos con dificultades de acceso al mundo laboral.
- Ayuntamiento de Girona: Reserva de puestos de trabajo a jóvenes sin cualificación y parados de larga duración en el contrato de obras.
- Ayuntamiento de Huelva: Cuadro de criterios relacionados con la calidad en el empleo y el acceso en condiciones de igualdad.
- Ayuntamiento de Pamplona: integración de criterios ambientales³⁶.
- Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid: establecimiento de medidas para apoyar la estabilidad y calidad en el empleo.
- Empresa de Gestión Medioambiental de la Junta de Andalucía: Obligación para los proveedores de cumplimentar un “Compromiso de producción de acuerdo a las Convenciones de la OIT”.
- Generalitat de Catalunya: Fomento de los objetivos sociales en la contratación.
- Ministerio de Asuntos Exteriores: Suministro de vestuario para el personal, respetando igualmente estos derechos.

b. Implantación: recursos y planificación

Fijados los objetivos y la estrategia para ejecutarlos, es hora de desplegarla, definiendo los recursos financieros, humanos, y de carácter auxiliar que serán necesarios para conseguir la repercusión que buscamos en la calidad del empleo y en la gestión sostenible del medio ambiente.

1. RECURSOS FINANCIEROS

Una correcta información sobre los costes derivados de la implantación de Plan, ayudará a la toma de decisiones del gobierno municipal, a la buena presupuestación y al cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Se definen a continuación los recursos financieros precisos para la puesta en marcha del plan, en el que se tienen en cuenta, la naturaleza de los costes, los directos e indirectos imputados a las secciones principales de gasto, así como el reparto secundario de las secciones auxiliares, para obtener el coste por actividad. Todo ello se recoge, de modo sucinto, en la siguiente tabla:

Recursos financieros					
Naturaleza del coste	Secciones de coste				
	Contratación	M.Ambiente	Supervisión	Otras	TOTAL
Personal electo				25.000	25.000
Personal propio (dedicación parcial)	69.340	32.010	20.010	30.340	151.700
Formación/divulgación (aula propia, y profesorado interno)	500	300	200	-	1.000
Material (manuales, folletos, mat.oficina)	500				500
Realización de Entrevistas				3.000	3.000
Certificación ISO 26000 (consultoría interna, auditoría, certificado)	6.000				6.000
Amortizaciones (proyector y portátil)	100				100
TOTALES	76.440	32.310	20.210	58.340	187.300

A destacar, que la suma de 187.300 euros no supone un incremento de los costes municipales para la implantación de la política, sino más bien un

coste de oportunidad, esto es, la realización de la misma, frente a otra o ninguna, ya que se consideran costes fijos en su mayor parte.

En la tabla anterior no se recogen los costes en los que se pudiera incurrir con la implantación de la CPE si, a pesar de tener en cuenta el ciclo de la vida de los productos, el presupuesto del contrato requiere de algún incremento.

2. RECURSOS HUMANOS

Como componente más importante del coste, se desglosa por puestos de trabajo y dedicación.

Recursos Humanos dedicados al Plan					
Electos y Puestos de trabajo, según grupos de clasificación	Secciones de coste y tiempos de dedicación sobre jornada completa				
	Contratación	M.Ambiente	Supervisión	Otras (Electos, Asesoría, Intervención, Informática)	TOTAL
Alcaldesa	1x5%				5% TPE*
Concejales de área	3x10%				30% TPE
Director A1	1x20%	1x10%		3x5%	45% TPE
Adjuntos A1	2x20%	1x20%		1x20%	80% TPE
Técnicos A2	2x10%	1x10%	1x30%		60% TPE
Admvos.A.G. C1	2x5%				10% TPE

*TPE: tiempo persona equivalente.

3. CRONOGRAMA

A fin de no reproducir términos innecesarios, el cronograma, descompuesto en líneas estratégicas, acciones, e indicadores y sus correspondientes objetivos, se recoge en el apartado 6. "Evaluación".

5. ESTRATEGIA DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y COMUNICACIÓN

Que el conocimiento se enriquece cuanto más se comparte, cuanto más se usa, o que muchos sabemos más que uno, son realidades que validan cualquier estrategia orientada a la comunicación de los planes entre sus destinatarios.

El presente Plan de Mejora no es una excepción, por ello, junto con los objetivos y los recursos a emplear, no debe faltar un buen diseño de comunicación de las nuevas políticas que asegure su implementación en la Organización.

Siguiendo el esquema de capital intelectual, se propone la actuación sobre los siguientes ejes de gestión prioritarios:

- Capital humano: Alineación de objetivos de las direcciones municipales con los objetivos estratégicos propuestos en el Plan de Mejora. Para ello, servirán de apoyo las líneas 2.1. y 3.1

- Capital estructural: Crear una intranet que facilite el intercambio de ideas y generación de pensamiento innovador (buenas prácticas internas) para la mejora de los objetivos sociales y medioambientales propuestos.
- Capital relacional: Extender en la organización el conocimiento expreso y tácito adquirido por algunos empleados mediante su participación en eventos (conferencias, congresos, jornadas, cursos de formación), en grupos de trabajo constituidos en el seno de otras administraciones, o en redes sociales profesionales (buenas prácticas externas).

A este efecto, se llevarán a cabo las siguientes acciones:

- Creación de un grupo de proceso.
- Realización en la Intranet de un mapa de áreas de información y fuentes en el que se localizarán los documentos publicados por los empleados participantes en los eventos, grupos o redes sociales.
- Inclusión en el Plan de formación de acciones de comunicación interna basadas en la transmisión de conocimientos adquiridos. Líneas 2.1 y 3.1
- Creación en cada una de las direcciones del espacio denominado “lecturas comentadas”, para analizar en grupo las novedades aparecidas sobre criterios sociales o medioambientales asociados a la contratación pública.

Los resultados esperados e indicadores de control se recogen en la tabla de Evaluación.

6. EVALUACIÓN

De las fases en las que se descompone la evaluación interesa destacar la correspondiente a la especificación de criterios, a fin de identificar las metas mediante las cuales el Plan será evaluado. A este propósito y, para mayor claridad, obedece el siguiente cuadro de mando, en el que partiendo de las líneas estratégicas, descompuestas en acciones asignadas a un responsable, se fijan los indicadores de rendimiento, percepción e impacto asociados a sus correspondientes objetivos, debidamente secuenciados durante los ejercicios de implantación.

CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN (OE1)

Línea Estratégica	Acciones	Responsable	Indicadores	2015	2016	Resultados
				Objetivo	Objetivo	
L1.1	Comunicar avance del Plan a la Concejalía delegada	Dtor.Contratación	Número de comunicaciones	1 al mes	Cada 3 meses	Obtención de la complicidad del Gobierno Municipal
L1.2	Involucrar al Gobierno Mpal. en reuniones con Grupos de Interés (inicio y seguimiento).	Dtor.Contratación	Número de reuniones	1 cada 2 meses	Cada 6 meses	
L1.3	Puesta en marcha de las herramientas, para conseguir el impacto de las políticas.	Dtor.Contratación	Verificación del cumplimiento de todos los objetivos	Control mensual		
			Grado de percepción del gobierno municipal	8 sobre 10	9 sobre 10	

CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN (OE2)

Línea Estratégica	Acciones	Responsable	Indicadores	2015	2016	Resultados
L2.1	Realizar reuniones de trabajo	Dtor.Contratación	Número de reuniones	1 al mes	Cada 3 meses	Mantenimiento de las condiciones de trabajo. Generación de empleo para los más vulnerables.
	Impartir el Curso de Contratación, incorporando criterios sociales y verdes.	Dtor.Contratación	Número de acciones formativas	1 edición	2 ediciones	
			Grado de satisfacción de los asistentes	8 sobre 10	9 sobre 10	
L2.2	Redactar nuevos Pliegos, incorporando cláusulas sociales ^{xxxvii}	Adjuntas de Contratación	Grado de cumplimiento	100% Octubre	Revisión semestral	
			Porcentaje de contratos cuyo valor estimado se integre por más de un 70% del coste en mano de obra, que incorporan criterios sociales.	50% en Diciembre	100% en Junio	
			Porcentaje del presupuesto destinado a la ejecución de contratos públicos a CEEmp		2% en junio 5% en diciembre	
L2.3 (Común OE2 y 3)	Modificación de la descripción funcional del puesto de Supervisión de Proyectos	Dir.Organización	Grado de cumplimiento	100% Octubre		
	Realizar supervisión de precios en Servicios y criterios verdes en Obras y Servicios.	Técnico Supervisión	% de contratos revisados	50 %	75 %	
L2.4	Velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos por el contratista	Responsable del contrato	Número de denuncias por incumplimiento de compromisos	<10%	<5%	
L2.5	Reunirse con los Agentes Sociales, y otros Grupos de Interés, para seguimiento.	Dres. de Contratación y Política Social	Número de reuniones	Diciembre	Cada 6 meses	
			Grado de satisfacción de los Grupos de interés	8 sobre 10	8 sobre 10	

CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN (OE3)

Línea Estratégica	Acciones	Responsable	Indicadores	2015	2016	Resultados
L3.1	Realizar un focus Group sobre CPE	Dres. de Contratación y Medio Ambiente	Verificación cumplimiento	Septiembre		Inclusión de criterios de CPE en los contratos
L3.2	Redactar nuevos Pliegos incorporando cláusulas de CPE ³⁶	Adjuntas de Contratación	Grado de cumplimiento	100% Octubre	Revisión semestral	
L3.4	Reunirse con la Federación de Empresarios, Colegios profesionales, Consejo y Sindicatos. (Seguimiento)	Dres. de Contratación y Medio Ambiente	Número de reuniones	Diciembre	Cada 6 meses	
			Grado de satisfacción de los Grupos de interés	8 sobre 10	9 sobre 10	
L3.5	Realizar estudio de costes del ciclo de vida útil de los productos.	Adjunto Medio Ambiente/Adjunto de Intervención	Grado de cumplimiento	Avance: Noviembre	Completado: Junio	

CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN (OE4)

Línea Estratégica	Acciones	Responsable	Indicadores	2015	2016	Resultados
L4.1	Constituir una Comisión de Seguimiento, formada por las Direcciones de Contratación, Medio Ambiente, Política Social, Organización y los Agentes Sociales.	Dtor. de Contratación.	Verificación de cumplimiento		Constitución: Enero Seguimiento: cada 6 meses	Creación de un sistema de responsabilidad social corporativa
	Recopilar datos sociales y verdes de los contratos tramitados	Técnicos de Contratación	Grado de cumplimiento	100% Diciembre	Cada 6 meses	
	Incorporar nuevos datos al Perfil de Contratante, y al proceso de proveedores.	Técnicos de Contratación	Grado de cumplimiento	100% Diciembre	Cada 6 meses	
	Realizar análisis de costes ABC	Dtor. Contratación/Adjunto Intervención	Grado de cumplimiento	Avance: Diciembre	Completado: Junio	
	Rendir cuentas de los costes de contratación a través del Portal de Transparencia	Concejal Delegado/Dtor. Contratación	Grado de cumplimiento Grado de satisfacción* ciudadana		100% Marzo 8 sobre 9	
L4.2	Integrar nuevo “valor” en el Plan Estratégico Municipal	Gestor de Calidad	Verificación de cumplimiento	Junio		
L4.3	Plantear los objetivos ante el Consejo Social de la Ciudad, y ante los Distritos.	Dtor. Contratación	Verificación de cumplimiento	Octubre		
	Comunicar en el boletín municipal “De Buena Fuente” que se pretende con el Plan de Mejora.	Dtor. Contratación	Verificación de cumplimiento	Septiembre		
	Realizar campaña en los medios (sin coste) aprovechando entrevistas y comunicaciones del Gobierno Municipal.	Gabinete de Alcaldía	Grado de satisfacción* sobre el impacto de las políticas en la calidad de vida ciudadana.		8 sobre 9	

CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN (OE4)

Línea Estratégica	Acciones	Responsable	Indicadores	2015	2016	Resultados
L4.4	Implementar los nuevos criterios de responsabilidad social en el procedimiento de selección y adjudicación de los contratos.	Adjuntas Contratación	Verificación de cumplimiento	Octubre		Creación de un sistema de responsabilidad social corporativa
	Implementar en el sistema de gestión el nuevo de responsabilidad social basado en ISO 26000	Gestor de Calidad	Grado de cumplimiento	Documentación y requisitos: Diciembre	Evaluación y Certificación: Diciembre	
	Implementar sello Bequal	Gestor de Calidad	Grado de cumplimiento	Autoevaluación: Octubre Sello: Diciembre		
	Elaboración de memoria de sostenibilidad basada en la Iniciativa de Reporte Global (GRI)	Dtores. De Contratación y Medio Ambiente	Verificación de cumplimiento		Diciembre	

CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN (Gestión del Conocimiento)

Otras Estrategias	Acciones	Responsable	Indicadores	2015	2016	Resultados
Gestión del conocimiento	Elaboración del proceso de gestión del conocimiento	Gestor de Calidad	Verificación de cumplimiento	Noviembre		Estrategia de gestión del conocimiento
	Obtención del mapa de información	Técnico de Formación	Verificación de cumplimiento	Octubre		
	Constitución del Grupo “Lecturas Comentadas” en cada Dirección.	Directores	Grado de cumplimiento	30% Septiembre	30% abril, 40% diciembre	

Tras este cuadro de acciones que se orientan a los resultados esperados, sólo quedan por determinar los impactos a fin de medir las consecuencias de aquéllos en los usuarios directos de las políticas y ciudadanía en general. Asimismo se proponen indicadores para la medición de la acción pública y su capacidad para satisfacer las necesidades sociales en materia de empleo dependiente de lo público y promoción del medio ambiente sostenible.

VALORACIÓN DE IMPACTOS EXTERNOS

IMPACTO	Indicador	Objetivo del indicador, tras el primer año de la política
MEJORA EN LA CALIDAD EN EL EMPLEO DE LAS PERSONAS MÁS VULNERABLES	Entrevistas en profundidad a colectivos vulnerables (mujer, discapacitados), evitando en la selección los efectos creaming y peso muerto.	75
	Rendimiento: % de discapacitados y desempleados de larga duración sobre el total empleado en las empresas contratistas	Discapacitados: > 4% Desempleados: > 5%
	Rendimiento: % de mujeres en sectores con baja representación.	5% adicional al % de género y rama de actividad en la EPA
	Rendimiento: % de trabajadores por cuenta de las empresas contratistas que no han mantenido sus condiciones de trabajo.	<5%
	Satisfacción: Percepción de los trabajadores y grupos de interés sobre el apoyo municipal	8 sobre 10
PROMOCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE SOSTENIBLE	Cobertura: % de PYMES que se presentan a licitaciones públicas en la Ciudad.	>4%
	Coste-eficacia: relación entre criterios de CPE y coste de los contratos.	<5%
	Eficacia: % de contratos con criterios de CPE	>20% . Progresivamente, se irá aumentando un 15% anual, hasta alcanzar un 50% en 2018
	Rendimiento: % de reducción de toneladas de CO2 teóricas, en un año, desde la implantación de la política.	>6%. Progresivamente se irá aumentando en un 3,5% anual, hasta alcanzar un 20% en el año 2020.
	Satisfacción*: Percepción de los ciudadanos sobre la política.	8 sobre 10
	Rendimiento: % de empresas contratistas que aplican con sus proveedores criterios de CPE.	>30%

VALORACIÓN DE IMPACTOS EXTERNOS		
IMPACTO	Indicador	Objetivo del indicador, tras el primer año de la política
REPUTACIÓN MUNICIPAL	Satisfacción: Grado de satisfacción* general con los servicios municipales.	>8 sobre 10
	Satisfacción: Valoración de encuesta social dirigida a Organizaciones públicas y privadas.	>8 sobre 10

VALORACIÓN DE IMPACTOS INTERNOS		
IMPACTO	Indicador	Objetivo del indicador, tras el primer año de la política
COSTE DE LAS POLÍTICAS	Eficiencia: coste unitario de la tramitación de contratos, respecto a la situación de diagnóstico.	< 2% de incremento
	Eficiencia: Tasa de ahorro: 1- (Valor total del precio de los contratos adjudicados en un año / valor estimado total de los mismos)x100	Entre el 10 y 15%
	Eficacia: Incremento del tiempo dedicado a control por el responsable del contrato, respecto a la situación de diagnóstico.	>15%

VALORACIÓN DE IMPACTOS INDIRECTOS		
IMPACTO	Indicador	Objetivo del indicador, tras el primer año de la política
Proyecto Life Green Tic (Financiación de UE)	Reducción de toneladas CO2	>100 toneladas
	Empresas y entidades públicas comprometidas a implantar una política Green Tic	>10

Los datos de los indicadores de satisfacción señalados con “*”, se obtendrán de una única encuesta a realizar una vez transcurrido el primer año de la política.

Logroño, a 12 de mayo de 2015,



Bernabé Palacín Sáenz

ANEXOS:

1) BIBLIOGRAFÍA CITADA

ADQUISICIONES SOCIALES. Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas. COMISIÓN EUROPEA.

ARENILLA SÁEZ, Manuel. Innovación y transformación de la Administración Pública Local. Conferencia pronunciada en Logroño el día 12 de marzo de 2015. II Congreso Europeo de Proximidad, Participación y Ciudadanía.

BERNAL BLAY, Miguel Ángel. Hacia una contratación pública socialmente responsable: Las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Pág. 212 y ss.

“COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPA 2020”. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN (COM 2008) SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA UN MEDIO AMBIENTE MEJOR, pág. 2 y ss.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN (COM 2010) EUROPA 2020, pág. 17

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA UN MEDIO AMBIENTE MEJOR, de 16 de julio de 2008.

COMUNICACIÓN INTERPRETATIVA DE LA COMISIÓN EUROPEA, de 15 de octubre de 2001. Sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos.

“CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA UN MEDIO AMBIENTE MEJOR”. COM 2008 400 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo.

ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Estado de Empleo.

GUÍA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE DEL FORO DE CONSUMO DE NAVARRA. Fundación de Recursos Ambientales de Navarra. Santiago Lesmes Zabalegui.

GUÍA DE CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE TEMAS SOCIALES EN PRÁCTICAS DE CONTRATACIÓN DE SERVICIOS. PROYECTO PASE “POLÍTICAS PÚBLICAS Y EMPRESAS SOCIALES”, pág. 11

IQNet SR 10. Sistemas de gestión de la responsabilidad social. Requisitos. IQNet. 2011.

IV PLAN MUNICIPAL DE INTEGRACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD 2015-2018. Ayuntamiento de Logroño.

LESMES ZABALEGUI, Santiago. Guía de Cláusulas Sociales, editada por el Observatorio de Políticas Locales. Departament de Cooperació Local del Consell Insular de Mallorca.

LÓPEZ TOLEDO, Purificación. Contratación Administrativa Práctica. Núm. 134, pág. 11.

MANUAL DE CALIDAD, BASADO EN NORMA ISO 9001, DEL AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO.

MANUAL PRÁCTICO DE COMPRA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA VERDE 2010. Inhobe, Sociedad Pública de Gestión Ambiental.

MANUAL PRÁCTICO PARA LA COMPRA Y CONTRATACIÓN VERDE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA. Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente. Enero 2015.

MEDINA JURADO, Purificación. Revista Cemci, núm. 7. Mar-Jun.2010, pág. 7

MEMORIA DE EVALUACIÓN EFQM DEL AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO 2012.

NORMA FORAL DE ÁLAVA, 1/2014, de 12 de febrero, para la incorporación de cláusulas sociales en los contratos de obra del sector público foral.

NORMA FORAL DE GUIPÚZCOA 11/2014, de 29 de octubre, de incorporación de cláusulas contractuales relativas a la compra pública socialmente responsable en la contratación del sector público foral.

PARRADO DÍEZ, Salvador. Guía para la elaboración de Planes de Mejoras en las Administraciones Públicas. INAP 2007.

PLAN ESTRATÉGICO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO 2012-2015.

RODRÍGUEZ, José Manuel. Dirección y planificación estratégica en la Administración Local.

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia. Contratación Administrativa Práctica, núm. 112, Sección Reflexiones, octubre 2011, pág. 48. Ed. LA LEY.


2) BORRADOR DE ENTREVISTA CON LOS AGENTES SOCIALES

1. Contratación social:

- a. Según su parecer, de qué modo el Ayuntamiento puede influir, a través de sus contratos en la calidad del empleo de las personas que llevarán a cabo la ejecución de los mismos por cuenta del contratista?
 - i. Correcta fijación del precio de mercado de los contratos?
 - ii. Requisitos técnicos más concretos?
 - iii. Mayor control de la solvencia de las empresas?
 - iv. Control de bajas desproporcionadas?,
 - v. Menor valoración del precio?
 - vi. Compromiso de mantener las condiciones de trabajo durante el plazo de ejecución de los contratos?
 - vii. Penalidades?
 - viii. Otros??
- ix. Le gustaría colaborar con el Ayuntamiento, proponiendo medidas?, esporádicamente o con carácter regular?

2. Contratación verde:

- a. Según su parecer, de qué modo el Ayuntamiento puede influir en el consumo responsable, y medioambientalmente sostenible con las compras públicas (obras, servicios y suministros), haciendo de trector del respeto por el medio ambiente?
 - i. Definición del objeto del contrato con clara vocación de las intenciones municipales?
 - ii. Requisitos técnicos obligatorios?
 - iii. Criterios de selección, requiriendo certificaciones oficiales, privadas de reconocido prestigio y sus alternativas o equivalentes?
 - iv. Fijando criterios de adjudicación sobre cuestiones medioambientales no obligatorias?
 - v. Fijando condiciones especiales de ejecución de los contratos, corregidas con penalidades o resolución en caso de obligaciones esenciales?
 - vi. Otros?
- vii. Le gustaría colaborar con el Ayuntamiento, proponiendo medidas?, esporádicamente o con carácter regular?

 Ayuntamiento de Logroño	<h2 style="color: red;">ANÁLISIS D.A.F.O. ANEXO 3</h2> <p>PROCESO: PA.05 PROVEEDORES RESPONSABLE: Bernabé Palacín</p>	Rev: 4 Fecha: marzo 2015
DEBILIDADES: <ol style="list-style-type: none"> 1. Dependencia de otras Unidades para la tramitación de los expedientes que obliga a un esfuerzo extraordinario de impulso y concertación. 2. Sigue siendo necesario realizar asesoría de forma reiterada las distintas unidades municipales. 3. Todavía no hemos podido implementar aplicaciones para la contratación electrónica, como sello del tiempo, firma , subasta electrónica, notificación, etc.. 4. No hemos dado el paso a realizar estudios e informes que puedan condicionar las contrataciones en el futuro, en materias sensibles como la contratación social y medioambiental. 5. Falta de control en la ejecución de los contratos, por las Unidades. 6. Falta de consideración del ciclo de vida útil en los productos, como criterio de adjudicación. 	FORTALEZAS: <ol style="list-style-type: none"> 1. Procedimiento reglado. 2. Adecuada distribución del trabajo. 3. Hábito de coordinación entre las unidades de la Dirección 4. Instrucción de Contratación. 5. Carta de compromisos de Contratación 6. Perfil de Contratante. 7. Portal de la Transparencia. Calificación 100 en Contratación 8. Grupo humano cohesionado. 9. Impulso a la formación en materia de contratación a las unidades del Ayuntamiento con la implicación de las personas de la Dirección General 10. Lecturas comentadas de las novedades legales que se producen, con participación de las personas de la Dirección 11. Sensibilidad social y medioambiental en el equipo de Contratación 	
AMENAZAS: <ol style="list-style-type: none"> 1. Poca disciplina en planificación de las Unidades para la solicitud de actuaciones relativas a la contratación. 2. Inexistente gestión de control de plazos para la tramitación, por parte de las Unidades del Ayuntamiento responsables de los contratos. 3. Numerosos cambios en la normativa que obligan a continuas puestas al día. Inseguridad en la tramitación 4. Numerosos organismos y entidades oficiales tienen capacidad de interpretación de las reglas de contratación, que en ocasiones provoca diversidad de enfoques. 5. Falta de reposición de efectivos a corto y medio plazo. 6. Graves alteraciones en la calidad en el empleo de los trabajadores por cuenta de las empresas contratistas y subcontratistas de éstas. 7. Baja reputación municipal como agente implicado en la conservación del medio ambiente. 	OPORTUNIDADES: <ol style="list-style-type: none"> 1. Mayor acceso a la administración electrónica. 2. Implementación de un verdadero procedimiento negociado. 3. Mejoras en objetividad, transparencia y libre concurrencia introducidas por la legislación vigente en materia de contratación pública. 4. La coyuntura económica favorece la concurrencia y la obtención del menor precio de contrato, o condiciones más ventajosas. 5. Moción aprobada por el Ayuntamiento Pleno para primar propuestas que generen empleo y penalizar aquellas otras que no respeten las condiciones laborales de los trabajadores. 6. Nuevas directivas de contratación pública, que impactan en las políticas sociales y medioambientales. 	

4) MOCIÓN DEL PLENO

ASUNTO:

MOCIÓN DEL GRUPO SOCIALISTA SOBRE NUEVOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

ANTECEDENTES

El Grupo Municipal Socialista presenta al Pleno del Ayuntamiento, a celebrar el próximo día 5 de diciembre, la siguiente moción:

"Que el Ayuntamiento Pleno acuerde mandar a la Junta de Gobierno Local y, en especial, a la Dirección General de Contratación del Ayuntamiento de Logroño, la confección de nuevos criterios a establecer en los pliegos de condiciones en la contratación de los servicios públicos que tengan como objetivos primar aquellas propuestas que generen empleo y, por lo contrario, penalizar aquellas ofertas y bajas que de manera oculta lleven aparejada pérdida de empleo y el no respeto de las condiciones laborales de los trabajadores que dependían de ese contrato con anterioridad."

5) ENCUESTA DE SATISFACCIÓN

NUEVAS PREGUNTAS INCLUIDAS EN LA ENCUESTA DE 2015, DE SATISFACCIÓN CON LA CALIDAD DEL SERVICIO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.

1. ¿Le gustaría que se valoraran criterios relacionados con la conservación del medio ambiente? (nada =0, mucho=10)
2. ¿Cree que la baja en la licitación influye en el mantenimiento de la calidad en el empleo de sus trabajadores? (SI/NO)
3. ¿Cree que el criterio precio está sobrevalorado en perjuicio de la calidad técnica? (SI/NO)

71



ENCUESTA CONTRATACIÓN

El Ayuntamiento de Logroño en su constante deseo de mejora de los servicios de licitación pública de sus contratos necesita conocer el nivel de calidad de los mismos. Para ello le pedimos que nos dedique unos minutos para rellenar esta sencilla encuesta, en la que le solicitamos que **MUESTRE SU GRADO DE SATISFACCIÓN RESPECTO A LOS SIGUIENTES ASPECTOS:**

Valore de 1 a 10 teniendo en cuenta el criterio
1: Muy insatisfecho 10: Muy satisfecho

INFORMACIÓN Y ASESORAMIENTO		
1	Claridad en la información presencial recibida	-- ▾
2	Asesoramiento en las cuestiones planteadas	-- ▾
3	Grado en que la información ha cumplido sus necesidades	-- ▾
4	Accesibilidad al estado de tramitación de los expedientes de contratación en el Perfil de Contratante.	-- ▾
RAPIDEZ Y PLAZOS		
5	Claridad en los plazos del procedimiento de adjudicación	-- ▾
6	Celeridad/rapidez en la tramitación de los expedientes de contratación	-- ▾
CALIDAD DEL SERVICIO		
7	Funcionamiento de la Mesa de Contratación	-- ▾
8	Documentación exigida por los Pliegos	-- ▾
9	Claridad, concreción de los criterios de adjudicación	-- ▾
10	Objetividad de los criterios de adjudicación	-- ▾
11	Transparencia del proceso de adjudicación	-- ▾
12	Cumplimiento de los principios de igualdad de trato y no discriminación	-- ▾
ATENCIÓN Y TRATO		
13	Accesibilidad al personal encargado de la tramitación	-- ▾
14	Amabilidad en el trato	-- ▾
15	Disposición del personal para atenderle	-- ▾
16	Atención telefónica	-- ▾
TRÁMITES TELEMÁTICOS Y NUEVAS TECNOLOGÍAS		
17	Comunicaciones vía mail/fax	-- ▾
18	Acceso al perfil de contratante en la Web municipal	-- ▾

En que medida le gustaría que se valoraran criterios relacionados con la conservación del medio ambiente? -- ▾

Cree que la baja en la licitación influye en el mantenimiento de la calidad en el empleo de sus trabajadores? SI ▾

Cree que el criterio precio está sobrevalorado en perjuicio de la calidad técnica? SI ▾

De las 18 preguntas anteriores elija las 3 que considere más importantes -- ▾ -- ▾ -- ▾

En general mi grado de satisfacción con CONTRATACIÓN es: -- ▾

Sector al que pertenece:

OBRA PÚBLICA	<input type="checkbox"/>	CONSULTORÍA	<input type="checkbox"/>
SERVICIOS	<input type="checkbox"/>	SUMINISTROS	<input type="checkbox"/>

V-3

Las encuestas en cada anualidad se han enviado a los ciudadanos que han tenido algún tipo de tramitación para la contratación de actividades de obra pública, servicios, consultoría y suministro. En este caso se trata de los representantes de las empresas que están en la base de datos de contratación, concretamente en 2015, 320 empresas,

de las que el sistema ha rechazado en torno a 30 por datos erróneos y que con 66 respuestas, se puede afirmar que las encuestas han sido respondidas este año por el 25% de los potenciales clientes de estos servicios.

Respecto a las nuevas cuestiones planteadas, la referida a la valoración de hipotéticos criterios medioambientales se puntúa con 7,71; mientras que las cuestiones sobre la creencia de que la baja influye en la calidad del empleo de los trabajadores es afirmada por el 73,33% de los encuestados y la cuestión referida a la posible sobrevaloración del precio sobre la calidad técnica es afirmada por el 77.33%.

6) INCIDENCIAS EN LOS CONTRATOS 2014

INCIDENCIAS TRAMITACIÓN Y EJECUCIÓN DE CONTRATOS 2014 (SALVO MENORES) CON BAJAS DESPROPORCIONADAS O SUPERIORES AL 16%			
Nº Exp. (CON21)	Objeto del contrato	Incidencia: (Modificado, exp. Sancionador o penalizaciones, recursos o reclamaciones, otras peticiones)	Acuerdo
2007/0070	Gestión del servicio público de conservación y mantenimiento de zonas verdes y elementos de mobiliario urbano de la ciudad de Logroño.	Modificación. No abonar los atrasos correspondientes a las ampliaciones recibidas a lo largo de los años 2012 y 2013. Modificar el Servicio de Educación Ambiental, a efectos de que las tareas de mantenimiento y explotación del Vivero se realicen por personal de la empresa concesionaria Baja 17,78%	29/01/2014
2013/0069	Sustitución de butacas en el auditorio municipal	Recurso de reposición (desestimación) Baja 25,94 %	26/02/2014
2007/0070	Gestión del servicio público de conservación y mantenimiento de zonas verdes y elementos de mobiliario urbano de la ciudad de Logroño.	Mejora de la varias zonas verdes Baja 17,78 %	07/05/2014
2007/0070	Gestión del servicio público de conservación y mantenimiento de zonas verdes y elementos de mobiliario urbano de la ciudad de Logroño.	Modificación precio del canon y reconocimiento de atrasos. Baja 17,78 %	25/06/2014
2013/0081	Suministro de floculantes para el proceso de tratamiento en la línea de fangos de la ETAP Río Iregua	Ampliación de crédito de 2.750,00 €. Mayor consumo de reactivos experimentado desde la puesta en servicio de la nueva máquina centrifugadora Baja del 17 %	26/11/2014
2014/0015	Servicio de mantenimiento de la climatización de edificios municipales	Modificación. Incorporar al mismo varios colegios públicos de titularidad del Gobierno de La Rioja. Baja 28,40 %	10/12/2014

7) INCIDENCIAS EN LOS CONTRATOS 2013

INCIDENCIAS TRAMITACIÓN Y EJECUCIÓN DE CONTRATOS 2013 (SALVO MENORES) CON BAJAS DESPROPORCIONADAS O SUPERIORES AL 16%			
Nº Exp. (CON21)	Objeto del contrato	Incidencia: (Modificado, exp. Sancionador o penalizaciones, recursos o reclamaciones, otras peticiones)	Acuerdo
2010/0084	Prestación del servicio de mantenimiento de la climatización de edificios del Ayuntamiento de Logroño	Incluir en el contrato el mantenimiento de los equipos instalados en los viveros Municipales, aula Didáctica y vivienda del guarda del Parque de La Grajera Baja 21,10%	13/03/2013
2013/0036	Conservación y mejora de las instalaciones de alumbrado exterior público de la ciudad de Logroño	Modificar la imputación presupuestaria del gasto correspondiente al contrato Baja 25%	02/10/2013
2013/0038	Prestación del servicio de regulación de tráfico en la ciudad de Logroño	Modificar la imputación presupuestaria del gasto correspondiente al contrato Baja 31%	02/10/2013
2007/0070	Contrato de gestión del servicio público de la conservación y mantenimiento de zonas verdes y elementos de mobiliario urbano,	Modificación del contrato, Mantenimiento canon (establecido en Acuerdo de Junta de Gobierno Local de fecha 8 de mayo de 2013) No abonar los atrasos correspondientes a las ampliaciones recibidas a lo largo del año 2012 y primer semestre de 2013 (hasta 30 de junio de 2013), Baja 17,78	13/11/2013

8) GLOSARIO DE ABREVIATURAS

AEVAL: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la calidad de los servicios.

AGE: Administración General del Estado

CEEmp: Centros Especiales de Empleo

CERMI: Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad

CFC: Tetracloruro de carbono

CFC: Tricloroetano

CPE: Compra Pública Ecológica

DAFO: Matriz cuadrada para el análisis de debilidades y fortalezas, y amenazas y oportunidades de las Organizaciones.

DGC: Dirección General de Contratación del Ayuntamiento de Logroño.

EFQM: European Foundation for Quality Management. Fundación Europea para la Gestión de la Calidad.

EMAS: Reglamento Comunitario de Ecogestión y Ecoauditoría.

FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias

FUNDACIÓN ONCE: Fundación de la Organización Nacional de Ciegos Españoles

INAP: Instituto Nacional de Administración Pública

IQNET: Entidad Certificadora de ámbito internacional

ISO: Organización Internacional de Normalización

LIFE: Programa de la Unión Europea para el Medio Ambiente

OIT: Organización Internacional del Trabajo

PEM: Plan Estratégico Municipal

PM: Plan de Mejora.

PVC: Policloruro de vinilo

RSC/RSM: Responsabilidad social Corporativa o Municipal.

SGA: Sistema de Gestión Ambiental.

UE: Unión Europea.

9) RESULTADOS E IMPACTOS TRAS UN AÑO DE SU IMPLANTACIÓN

Tras la defensa de este Este Trabajo Fin de Máster, la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Logroño, en sesión ordinaria celebrada el día 18 de septiembre de 2015, decidió aprobar el Plan del mismo título, encomendando su puesta en marcha a la Dirección General de Contratación, Responsabilidad Social y Servicios Comunitarios de mi competencia.

Durante este tiempo, sobre la base de las distintas actividades programadas, se han llevado acciones de sensibilización con los miembros del Gobierno Municipal y de los Grupos de Oposición, así como con los responsables de nivel intermedio y superior de las distintas Direcciones Municipales.

El pasado mes de junio se celebró una jornada, dirigida conjuntamente a los grupos políticos municipales y responsables técnicos de la Organización, en la que se dieron a conocer las principales líneas estratégicas del Plan, destacando los grandes objetivos y los aspectos prácticos para hacer realidad la contribución a las políticas sociales y ambientales desde la contratación pública. En este sentido, se definieron cláusulas sociales y ambientales, y fases del procedimiento donde debe materializarse su inclusión.

Con estas acciones se ha querido abordar el contexto de la contratación estratégica, sostenible y socialmente responsable, partiendo de unas demandas y expectativas ciudadanas, que se convierten en objetivos (calidad en el empleo y reducción de impactos en el Medio Ambiente) para cuya consecución son necesarias herramientas (proceso de contratación), con las que conseguir unos resultados e impactos (contribución a políticas sociales y ambientales).

La siguiente infografía representa el mapa mental de la idea:



Transcurrido un año desde la implantación del Plan, podemos dar cuenta de los siguientes resultados:

- Se han celebrado 48 contratos, que incorporan cláusulas sociales o ambientales con un presupuesto conjunto de licitación de 14.490.243,31 euros.
- Las cláusulas sociales se refieren: al respeto a las condiciones substanciales de trabajo de los trabajadores al servicio de las empresas contratistas, a la previsión de

la sustitución de trabajadores por baja o licencia reglamentaria mediante desempleados de larga duración, a la justificación mensual del pago de salarios, a la integración de discapacitados y de otros excluidos sociales, y a la inclusión de mujeres en los equipos operativos de trabajo, cuando aquéllas están subrepresentadas en el sector de actividad correspondiente, especialmente en las obras.

- Las cláusulas ambientales han tenido por objeto la adquisición de: vehículos híbridos, productos ecológicos, papel 100% reciclado y maquinaria eficiente desde un punto de vista energético, acreditados mediante la correspondiente etiqueta ecológica; así como la formación del personal en buenas prácticas respetuosas con el medio ambiente.

Es evidente que, a la vista del cronograma de actuaciones que el Plan incorpora, queda bastante por hacer, pero también lo es que estamos afianzando en la Organización la idea de una contratación que no es un fin en sí misma, sino que sirve de punto de apoyo con el que hacer palanca para trascender de la vieja Administración, preocupada en cómo se hacen las cosas, hacia la nueva Administración interesada en para quién se hacen. En la siguiente infografía se representa esta idea.



Finalmente, el pasado mes de octubre, aprovechando la encuesta de satisfacción con el servicio de contratación del Ayuntamiento, girada a más de 1.000 licitadores, de los cuales hemos obtenido 70 respuestas válidas, estos valoran con una media de 7,44 puntos sobre 10 su conformidad con la inclusión de cláusulas sociales y ambientales en la contratación pública. Somos conscientes de que sólo afecta a una parte de los interesados, por ello pretendemos saber ahora la importancia y valoración que otorgan a esta política los ciudadanos en general, principales beneficiarios de la misma.

10) ANOTACIONES

¹ PALACÍN SÁENZ, Bernabé. “La Colaboración público-privada. Un concepto que trasciende su modalidad de contratación típica”. El Libro Espejo. Obra conjunta dirigida por Virginia Moreno Bonilla. Madrid 2014

² Véase <http://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=726704>

³ Véanse Anexos 6 y 7.

⁴ BERNAL BLAY, Miguel Ángel. Hacia una contratación Pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre. La contratación pública no es un fin en sí misma, sino una herramienta que las Administraciones públicas pueden utilizar para desarrollar políticas públicas entre las que destacan las de tipo social y medioambiental. Siendo esto así, podría concluirse que quienes se encuentran sujetos a la normativa reguladora de la contratación pública tienen la responsabilidad de atender a dichos fines públicos... Es decir, la contratación pública puede, y debe ser, una técnica que permita conseguir objetivos sociales, ambientales o de investigación, en la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos.

⁵ Objetivo específico de la Comunicación de 16/07/2008.

⁶ Objetivo general de la Comunicación de la Comisión de 16/07/2008, sobre Contratación pública para un medio ambiente mejor.

⁷ La reciente NORMA FORAL DE GUIPÚZKOA, 11/2014, de 29 de octubre, de incorporación de cláusulas contractuales relativas a la compra pública socialmente responsable, dice en su preámbulo que: *Los contratos públicos no constituyen exclusivamente un medio de abastecerse de materias primas o de servicios en las condiciones más ventajosas para la administración, sino que, en la actualidad, a través de la contratación pública, los poderes públicos pueden realizar una política de intervención en la vida económica, política y social, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos.*

⁸ BERNAL BLAY, Miguel Ángel. Hacia una contratación Pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre. Pág. 213: *Tal y como ha señalado recientemente la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Gobierno de Aragón, la contratación pública no puede ser considerada como un fin en sí mismo sino que debe ser visualizada como una potestad o herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines o sus políticas públicas... Esto significa que los contratos públicos no constituyen exclusivamente un medio de abastecerse de materias primas o de servicios en las condiciones más ventajosas para el Estado, sino que, en la actualidad, a través de la contratación pública, los poderes públicos realizan una política de intervención en la vida económica, social y política del país (3). Es por ello que debemos concebir la contratación pública como un instrumento para llevar a cabo políticas públicas transversales (4). Es decir, la contratación pública puede, y debe ser, una técnica que permita conseguir objetivos sociales, ambientales o de investigación, en la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos.*

⁹ “Las administraciones Públicas han de tener un papel ejemplarizante en la sociedad que sirva de revulsivo para mover conductas en las empresas, no atendiendo solo al precio de los bienes y servicios, sino al valor ético y social que la compra pública puede generar” . MEDINA JURADO, Purificación. Revista Cemci, núm. 7. Mar-Jun.2010

¹⁰ Definición del objeto del contrato. Comunicación Interpretativa de la Comisión Europea, sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos.

¹¹ Si bien se suele citar como ejemplo, el mayor volumen de mano de obra desempleada para la ejecución de los contratos del PLAN-e, este supuesto no guarda una relación directa con el objeto del contrato a que se refiere el artículo 150.1 del TRLCSP, pues tal y como señala la Junta en el citado informe, su aplicación se restringe a los contratos financiados con cargo al fondo creado por R.D.Ley 9/2008, de 28 de noviembre, que podría considerarse que deroga con carácter temporal, en lo que respecta a esta materia, el también citado artículo 150.

¹² Siguiendo a LESMES ZABALEGUI, Santiago en su Guía de Cláusulas Sociales, editada por el Observatorio de Políticas Locales. Departament de Cooperació Local del Consell Insular de Mallorca, podría establecerse como condición que el porcentaje sobre el total de la plantilla sea al menos cinco puntos superior al porcentaje medio recogido por género y rama de actividad en la Encuesta de Población Activa del INE, para el sector correspondiente.

¹³ COMUNICACIÓN INTERPRETATIVA DE LA COMISIÓN de 15 de octubre de 2001, sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos. “Ofertas anormalmente bajas”, pág. 15: “...los poderes adjudicadores podrán, no obstante, verse obligados a rechazar las ofertas anormalmente bajas debido al incumplimiento de normas en materia de empleo o de Derecho laboral, por ejemplo.” La Norma Foral 1/2014, de 12 de febrero para la incorporación de cláusulas sociales en los contratos de obra del sector público foral de Álava, establece en su artículo 6: “Se considerará parámetro objetivo para apreciar que las proposiciones no pueden ser cumplidas como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados, la indicación de un precio inferior a los costes salariales mínimos por categoría profesional, según el convenio colectivo vigente.”

ADQUISICIONES SOCIALES. Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas. COMISIÓN EUROPEA. Pág. 41 “En Francia: En Ville d’Angers se constató que los trabajadores del sector de limpieza tenían jornadas de trabajo arduas. Por lo tanto, una oferta que es muy atractiva económicamente ya que propone una cantidad de trabajadores que es inferior a la apropiada según la superficie que se debe limpiar, en función de los índices promedio, se consideraría anormalmente baja y se rechazaría si el oferente no pudiera explicar cómo podría garantizar un precio tan bajo sin infringir ninguna de las leyes aplicables (como las leyes relacionadas con el número máximo de horas de trabajo por día).

Considerando 103 de la Directiva 2014/24: “El rechazo debe ser obligatorio en los casos en que el poder adjudicador haya comprobado que el precio y los costes anormalmente bajos propuestos resultan del incumplimiento del Derecho imperativo de la Unión o del Derecho nacional compatible con este en materia social, laboral o medioambiental o de disposiciones del Derecho laboral internacional.”

¹⁴ BERNAL BLAY, Miguel Ángel. Hacia una contratación Pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre. Pág. 240: “...esa preferencia en la adjudicación a favor de este tipo de organizaciones queda sujeta a unos límites que, por estrictos, hacen prácticamente inaplicable dicha preferencia...”

¹⁵ Punto 1,6 de la Comunicación Interpretativa de la Comisión de 15/10/2001, y considerando (104) de la Directiva de Contratación Pública 2014/24)

¹⁶ “La contratación pública puede configurar tendencias de producción y consumo, y una demanda significativa de productos «más ecológicos» por las autoridades públicas creará mercados para los productos y servicios respetuosos con el medio ambiente o ampliará los ya existentes. Con ello ofrecerá también a las empresas un incentivo para desarrollar tecnologías ambientales”.../... Diferentes estudios han confirmado que existe un margen considerable para una contratación pública ecológica (CPE) rentable, en concreto en sectores en los que los productos ecológicos no son más caros que las alternativas no ecológicas (teniendo en cuenta el coste del ciclo de vida del producto).” Comunicación de la Comisión Europea sobre Contratación Pública para un medio ambiente mejor, de 16/07/2008.

¹⁷ “Las administraciones Públicas han de tener un papel ejemplarizante en la sociedad que sirva de revulsivo para mover conductas en las empresas, no atendiendo solo al precio de los bienes y servicios, sino al valor ético y social que la compra pública puede generar”. MEDINA JURADO, Purificación. Revista Cemci, núm. 7. Mar-Jun.2010

¹⁸ Manual práctico de compra y contratación pública verde. IHOBE 2010. Pág. 36

¹⁹ Las etiquetas ecológicas distinguen a empresas o bien a productos que cumplen determinados estándares de respeto al medio ambiente, siendo su obtención voluntaria y su principal función la de informar a los consumidores. Podemos citar entre otras a certificaciones con homologación europea como ISO o EMAS, otras como el Ángel Azul o el Cisne Nórdico (de carácter voluntario y basadas en el ciclo de vida del producto), o aquellas sobre eficiencia energética. (Guía Contratación Pública Sostenible. Incorporación de criterios sociales, pág. 54)

²⁰ EJEMPLO: COMPRA DE PAPEL (Manual Práctico de Compra y Contratación Pública Verde 2010): No podemos especificar «papel certificado Ángel Azul», ya que es discriminatorio. No obstante podemos seleccionar algunas de los criterios definidos en esa ecoetiqueta e insertarlos en nuestro pliego de condiciones: «El papel debe ser 100% reciclado con un contenido en fibras post-consumo \geq 65%, ser totalmente libre de cloro (TCF), tener una durabilidad mayor a 100 años, según ISO 5630, DIN 6738 o equivalente (LDK 12-80 o LDK 24-85), y cumplir los requisitos de idoneidad técnica para impresión y fotocopia según norma europea EN 12281:2003 o equivalente. Los productos que posean el Ángel Azul cumplen con estos criterios, pero se aceptan otros medios de acreditación». Hay que tener en cuenta que cuando se hace referencia a estándares (normas ISO, EN, DIN, UNE, etc.) al final siempre se ha de añadir el término «o equivalente».

Como bien dice la Junta Consultiva de Contratación del Estado, en su informe 38-2/11, de julio, establecer criterios con carácter obligatorio si no se dispone de buena información de mercado puede limitar la

conurrencia. Por ello es útil y razonable que determinados aspectos ambientales se introduzcan como criterios de adjudicación.

²¹ La Sentencia del TJCE de 17 de septiembre de 2002, asunto C-513/99, Concordia Bus Finland (TJCE 2002, 251) , afirma que «...en el marco de un contrato público relativo a la prestación de servicios de transporte urbano en autobús, la entidad adjudicadora decide adjudicar un contrato al licitador que ha presentado la oferta económicamente más ventajosa, puede tener en cuenta criterios ecológicos, como el nivel de las emisiones de óxidos de nitrógeno o el nivel de ruido de los autobuses, siempre que tales criterios estén relacionados con el objeto del contrato, no confieran a dicha entidad adjudicadora una libertad incondicional de elección, se mencionen expresamente en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación y respeten todos los principios fundamentales del Derecho comunitario y, en particular, el principio de no discriminación».

²² En este sentido, la mayor o menor eficiencia energética repercute directamente y de forma importante en la factura energética del propio comprador del producto. LÓPEZ TOLEDO, Purificación. Universidad de Castilla La Mancha. Revista de Contratación Administrativa, núm. 134 Nov-Dic 2014, pág. 10.

²³ Véase Manual Práctico para la Compra y Contratación Verde en la Comunidad Autónoma de La Rioja, de Estela Carnero Fuente. Jefa de la Sección de Evaluación de Planes y Programas del Servicio de Integración Ambiental.

²⁴ Por ejemplo, si en el pliego de prescripciones técnicas se ha exigido que las bolsas de basura se compongan en un 80% de materiales reciclados, un criterio de valoración a incluir en el pliego de cláusulas administrativas particulares podría ser:

Se valorará que las bolsas de basura estén compuestas por materiales reciclados en porcentaje superior al 80%. Se asignará una puntuación máxima al criterio repartiendo los puntos proporcionalmente según el porcentaje de material reciclado de las bolsas de basura.

Como medio de prueba se aportarán fichas técnicas o informes técnicos del fabricante del producto, informes de ensayos elaborados por organismos técnicos oficialmente reconocidos, eco-etiquetas o cualquier otro medio de prueba equivalente. Junta Consultiva de Contratación del Estado, en su informe 38-2/11,

²⁵ El art. 105.1.b) y 106, de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible establecen como objetivo de todos los poderes adjudicadores comprar vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes y que en el momento de la compra se tengan en cuenta los impactos energético y medioambiental de la utilización durante la vida útil del vehículo, concepto que precisa la Disposición Adicional sexta de la ley. Igualmente, en su referencia a la gestión de las empresas públicas estatales, recoge como condición de sostenibilidad la valoración de criterios como: el ahorro y el uso del ciclo de la vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados y reutilizados o de materiales ecológicos

²⁶ Junta Consultiva de Contratación Administrativa Estatal. Informe 38-3/2011 de 7 de julio.

²⁷ Se refiere a todas las fases consecutivas o interrelacionadas, incluidos la investigación y el desarrollo que hayan de llevarse a cabo, la producción, la comercialización y sus condiciones, el transporte, la utilización y el mantenimiento, a lo largo de la existencia de un producto, una obra o la prestación de un servicio, desde la adquisición de materias primas o la generación de recursos hasta la eliminación, el desmantelamiento y el fin de un servicio o de una utilización. Directiva 2014/24, definiciones.

²⁸ Considerando 96 y art. 68 de la Directiva 2014/24

²⁹ Análisis del ciclo de vida y coste del ciclo de vida. LIFE Green TIC “Reduciendo la huella de carbono de las tecnologías de la información y la comunicación. Soledad Gómez González, equipo de trabajo-FPNCYL.

³⁰ Activity Based Costing. Determinación de costes por actividades.

³¹ De acuerdo con las peticiones realizadas por los agentes sociales en la entrevista mantenida durante la fase de diagnóstico del Plan.

³² La reciente NORMA FORAL DE GUIPÚZKOA, 11/2014, de 29 de octubre, de incorporación de cláusulas contractuales relativas a la compra pública socialmente responsable, dice en su preámbulo que: *Los contratos públicos no constituyen exclusivamente un medio de abastecerse de materias primas o de servicios en las condiciones más ventajosas para la administración, sino que, en la actualidad, a través de la contratación pública, los poderes públicos pueden realizar una política de intervención en la vida económica, política y social, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos.*

³³ La responsabilidad social comienza allí donde termina la obligación legal, tal y como indica MOLINA NAVARRETE, «Relaciones laborales, política de empleo y compra pública socialmente responsable: las cláusulas sociales en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del Sector Público», CEF.-Trabajo y Seguridad Social, núm. 302/2008, p. 6.

³⁴ DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO SOBRE CONTRATACIÓN

PÚBLICA Y POR LA QUE SE DEROGA LA DIRECTIVA 2004/18/CE.

³⁵ ORDEN PRE/116/2008, de 21 de enero, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social. (BOE de 31 de enero de 2008.)

³⁶ “Guía para una Contratación Pública Sostenible” elaborada por Prometea y editada en 2006 por la Red Navarra de Entidades Locales hacia la Sostenibilidad (Red NELS) y Gobierno de Navarra.

^{xxxvii} Las acciones de las líneas 2.2. y 3.2. se llevarán a cabo simultáneamente, pues aunque metodológicamente, y para mayor claridad, se definen por separado, en la práctica no habrá pliegos tipo distintos, pues ambos criterios, sociales y verdes, pueden y deben concurrir en la mayoría de los contratos si se quiere alcanzar el objetivo de que el 50% de la contratación sea verde en 2018.

