

El valor añadido del Tercer Sector en la prestación de servicios públicos

Guía práctica de cláusulas sociales en la contratación
pública de servicios sociales y de atención a las personas



Taula d'entitats
del Tercer Sector Social
de Catalunya

EL VALOR AÑADIDO DEL TERCER SECTOR EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.
Guía práctica de cláusulas sociales en la contratación pública de servicios sociales y de atención a las personas

EDITA

Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya
(Mesa de entidades del Tercer Sector Social de Catalunya)
© Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya

Barcelona, septiembre de 2009

EN COLABORACIÓN CON

Generalitat de Catalunya, Associació Catalana de Municipis i Comarques (Asociación Catalana de Municipios y Comarcas), Federació de Municipis de Catalunya (Federación de Municipios de Catalunya), Diputació de Barcelona (Diputación de Barcelona), Ajuntament de Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona), Consorci d'Acció Social de Catalunya (Consorcio de Acción Social de Catalunya) y Agència de Salut Pública de Barcelona (Agencia de Salud Pública de Barcelona).

EN CONVENIO CON

Generalitat de Catalunya, Diputació de Barcelona, Ajuntament de Barcelona.

APOYO A LA EDICIÓN

Servei d'Ocupació de Catalunya/Fondo Social Europeo

Este proyecto está subvencionado por el programa de Proyectos Innovadores de acuerdo con la Orden TRE/337/2008 y está patrocinado por el Servei d'Ocupació de Catalunya (Servicio de Ocupación de Catalunya) y cofinanciado por el Fondo Social Europeo.

CONCEPCIÓN GRÁFICA Y DISEÑO

Fundació Catalana de l'Esplai-Suport Associatiu

IMPRESO EN AMPANS

DEPÓSITO LEGAL B-36320-2009

Esta publicación refleja exclusivamente la opinión de la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, que no es necesariamente compartida en todos sus apartados por las diversas instituciones que han colaborado y hecho aportaciones.

Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya
www.tercersector.cat

Las publicaciones de la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya están pensadas para su máxima difusión y quieren contribuir a la mejora del Tercer Sector Social. Se autoriza su distribución, copia y reutilización siempre que se haga sin ánimo de lucro y reconociendo la autoría. Las publicaciones se pueden descargar gratuitamente en www.tercersector.cat.

El valor añadido del Tercer Sector en la prestación de servicios públicos

Guía práctica de cláusulas sociales en la contratación
pública de servicios sociales y de atención a las personas



Índice

Presentación. Contratación pública y Tercer Sector	9
1. El Tercer Sector Social y la prestación de servicios de atención a las personas....	11
1.1. Objetivos de la publicación, destinatarios y metodología	13
1.2. El Tercer Sector Social: funciones, contribución a los servicios sociales, dimensión y financiación	15
1.2.1. Funciones del Tercer Sector	15
1.2.2. Contribución del Tercer Sector Social a los servicios sociales.....	16
1.2.3. Fundamentación jurídica y política del papel del Tercer Sector Social	17
1.2.4. Dimensión del Tercer Sector Social.....	18
1.2.5. El Tercer Sector Social, la prestación de servicios sociales y la contratación pública ..	19
1.2.6. La Taula d'entitats del Tercer Sector Social	20
1.3. El valor añadido del Tercer Sector Social	22
1.3.1. Los rasgos diferenciales del Tercer Sector Social	22
1.3.2. Los doce valores diferenciales del sector	23
2. La contratación de servicios de atención a las personas y las cláusulas sociales .	27
2.1. Contratación pública de servicios sociales y de atención a las personas: el procedimiento de adjudicación	29
2.1.1. La aplicación práctica de los procedimientos de adjudicación	30
2.2. Evolución de las medidas para el fomento de los objetivos sociales en la contratación pública: las cláusulas sociales y la reserva	32
2.2.1. La contratación con libre concurrencia: introducción de condiciones más allá del precio	32
2.2.2. Preferencia en la adjudicación por entidades del Tercer Sector	36
2.2.3. La contratación reservada: los centros especiales de trabajo, las empresas de inserción y las entidades del Tercer Sector	36
2.2.4. Cláusulas sociales en la fase de ejecución: las prestaciones accesorias	38
2.2.5. La ampliación de la contratación reservada en el ámbito de los servicios sociales	39
2.2.6. Las cláusulas sociales y la libre concurrencia y competencia en la jurisprudencia estatal	40
2.2.7. Los beneficios de la introducción de cláusulas sociales en la contratación pública de servicios sociales y de atención a las personas	41
2.2.8. El Registro Electrónico de Empresas Licitadoras (RELI).....	43
3. El sistema de indicadores del valor añadido del Tercer Sector Social	45
3.1. Definición y clasificación	47
3.2. Los diez indicadores globales del Tercer Sector Social	50
3.3. Los once indicadores de entidad	52
3.4. Los trece indicadores de proyecto.....	55
3.5. Cuándo es necesario introducir criterios sociales en la contratación: las fases del proceso de contratación	58
3.6. Las seis cláusulas sociales en los contratos de servicios sociales. Cómo y cuándo introducirlas en el proceso de contratación	61
3.6.1. Las seis cláusulas sociales	61
3.6.2. Criterios para la valoración y la puntuación de las cláusulas sociales según los tipos de servicio.....	63
4. Las diez conclusiones finales	65
5. El posicionamiento de la Taula del Tercer Sector sobre las cláusulas sociales y el IVA en la contratación.....	69
5.1. Posicionamiento de la Taula del Tercer Sector sobre las cláusulas sociales	71
5.2. El IVA en la contratación pública y las entidades sin ánimo de lucro	72
6. Anexos.....	75
6.1. Ejemplos de buenas prácticas en la contratación y de cláusulas sociales en las diferentes fases del proceso de contratación	77
6.2. Ejemplos de pliegos de cláusulas sociales por tipos de servicio: servicio de atención domiciliaria, gestión de centro residencial de acción educativa y centro de rehabilitación laboral	80
6.3. Recopilación de normativa aplicable a escala comunitaria, estatal y catalana ..	85
6.4. Indicadores de exclusión social de Foessa para el cálculo de la población excluida atendida por las entidades sociales	93
6.5. Bibliografía y referencias	95
6.6. Agradecimientos	96

Presentación

Contratación pública y Tercer Sector

La lectura de un manifiesto de diez puntos por parte de la Junta Directiva de la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya cerraba el 27 de marzo de 2009 el exitoso 2.º Congreso del Tercer Sector Social celebrado en l'Hospitalet. Entre estas diez demandas y compromisos, destacábamos dos: la prioridad en la lucha contra la pobreza y la exclusión, y la determinación en el despliegue del nuevo sistema de servicios sociales. Una tercera idea reforzaba el planteamiento: para hacer frente a estos dos retos es imprescindible el esfuerzo de todos y, en especial, la alianza entre las administraciones públicas y el Tercer Sector.

Ésta es una idea altamente compartida por la inmensa mayoría de los responsables políticos y de las entidades. Pero lo cierto es que a menudo las inercias institucionales, algunas leyes y procedimientos y la falta de instrumentos adecuados no favorecen este trabajo compartido, lo que resulta en una distancia significativa entre el discurso político y la realidad cotidiana.

La paradoja es todavía mayor en el ámbito de los servicios sociales y de atención a las personas. Históricamente, la sociedad civil organizada, lo que llamamos Tercer Sector, detectó primero, y dio respuesta después, a determinadas necesidades de cobertura y de atención social. Una parte de estos servicios, con el tiempo, se ha incorporado al Estado del bienestar y ha adquirido la categoría de derechos sociales para los ciudadanos y de obligaciones para los poderes públicos. Sin embargo, sucede que cuando los poderes públicos activan los mecanismos para proveer estos servicios, aplican unos procedimientos que no priorizan ni tienen en cuenta los valores de aquellos actores sociales que los generaron. Se da prioridad a las consideraciones y a los criterios de precio y de solvencia económica propios de la lógica de mercado, y así, a menudo, se adjudican estos servicios a empresas ajenas al ámbito social que solo ven en estos servicios una nueva oportunidad de negocio.

Conscientes de la transcendencia que tiene este hecho para el futuro del Tercer Sector y para la mejora de la atención a los usuarios, y respondiendo a la demanda que nos han dirigido muchas personas desde su función técnica o política en los partidos políticos, las administraciones y las entidades, nos hemos aventurado a analizar este problema y a hacer propuestas para superar estas contradicciones, planteando cláusulas sociales en los procesos de contratación pública de servicios sociales y de atención a las personas que midan y objetiven los valores diferenciales que las entidades no lucrativas de iniciativa social aportamos a la sociedad.

Se trata de una primera aportación, fruto de muchas y diversas aportaciones que agradecemos sinceramente, y que desearíamos que generara debate y nuevas propuestas futuras para avanzar en esta dirección.

Nuestro propósito es que la guía de cláusulas sociales que tenéis en las manos se convierta en una herramienta útil para todas aquellas personas e instituciones, tanto del sector público como del Tercer Sector, interesadas en garantizar unos servicios sociales de calidad, dedicando todos los recursos disponibles e implicando en su provisión al Tercer Sector y a la ciudadanía en general.

Carles Barba

Presidente de la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya (2007-2009)

Àngels Guiteras

Presidenta de la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya

1. El Tercer Sector Social y la prestación de servicios de atención a las personas

1. El Tercer Sector Social y la prestación de servicios de atención a las personas

1.1. Objetivos de la publicación, destinatarios y metodología

La cooperación y la concertación de las entidades sociales con los poderes públicos han sido siempre ejes de trabajo de la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya desde su creación. La respuesta a las necesidades sociales la han liderado en muchos casos las entidades sociales mucho antes de que lo hicieran los poderes públicos. Y, por este motivo y de manera natural, el Tercer Sector Social ha sido siempre el principal aliado de las administraciones públicas en la gestión y la prestación de servicios sociales, y es lógico que lo continúe siendo en el futuro. Entre otras cosas, porque el Tercer Sector Social aporta unos valores y representa un capital social del que la sociedad no puede ni quiere prescindir.

A fin de poner de manifiesto este papel protagonista del Tercer Sector Social en las políticas sociales, la Taula del Tercer Sector ha promovido en los últimos años su reconocimiento en el ámbito legislativo, de manera que ha conseguido una acreditación explícita del Tercer Sector como actor en la prestación de servicios sociales en el Estatuto de Autonomía de Catalunya, y como sector que debe ser objeto de consulta en las decisiones socioeconómicas que lo afectan. Asimismo, la Taula del Tercer Sector impulsó que en la Ley 12/2007, de Servicios Sociales, se incluyera un reconocimiento explícito del Tercer Sector Social como colaborador en la gestión de los servicios sociales.

Al mismo tiempo, la Taula ha trabajado en los últimos años para impulsar la calidad y la mejora de la gestión en las entidades sociales, y para posicionarlas mejor para la prestación de servicios en concertación y cooperación con las administraciones. Esto lo ha hecho en estrecha colaboración con sus entidades socias, que son federaciones de segundo nivel que, en algunos casos, tienen ya una larga trayectoria de trabajo interno para el fortalecimiento de sus entidades miembros, y de negociación con las administraciones públicas para mejorar las fórmulas de colaboración mutua y de concertación de los servicios.

Esta publicación, *El valor añadido del Tercer Sector en la prestación de servicios públicos. Guía práctica de cláusulas sociales en la contratación pública de servicios sociales y de atención a las personas*, es una de las prioridades establecidas en el Primer Plan Estratégico del Tercer Sector Social de Catalunya 2008-2011, promovido por la Taula d'entitats del Tercer Sector Social¹. En dicho Plan Estratégico se señala que, en el ámbito de la contratación pública, el Tercer Sector Social quiere preservar que los derechos sociales prevalgan siempre por encima de otras consideraciones y que, para avanzar hacia la plenitud de los derechos sociales, se impulse desde los poderes públicos la acción positiva hacia el Tercer Sector Social mediante la aplicación de cláusulas sociales en la contratación.

Por otra parte, este mandato del Plan Estratégico adquiría especial importancia y urgencia con ocasión de la aprobación y la entrada en vigor de la nueva Ley de Contratos del Sector Público, un nuevo marco legal que, a criterio de la Taula, abría nuevas y mejores posibilidades para la consideración y la introducción de cláusulas sociales en la línea mencionada. Para profundizar en estas posibilidades, la Taula organizó el 6 de junio de 2008 una jornada en el auditorio de la ONCE en Barcelona con el título «Serveis públics i Tercer Sector en el context de la nova Llei de contractes del sector públic» (Servicios públicos y Tercer Sector en el contexto de la nueva Ley de Contratos del Sector Público), que estuvo constituida por la ponente de la Ley en el Congreso, la diputada Elisenda Malaret; el director de Contratación Pública de la Generalitat, el señor Xavier Padrós, y un abogado del Estado, el señor Jorge Ferran Dilla.

Anteriormente, para impulsar esta línea de actuación definida en el Plan Estratégico, la Taula del Tercer Sector había construido a principios de 2008 un grupo de trabajo interno, con una amplia participación de sus entidades socias. El proceso de reflexión llevado a cabo por este grupo de trabajo se plasmó en un documento programático, el «Document de bases sobre Tercer Sector i prestació de serveis a les persones» (Documento de bases sobre Tercer Sector y prestación de servicios a las personas), que fue aprobado por la Asamblea General de la Taula el 14 de julio de 2008, y que figura en el capítulo 5.1.

¹ www.tercersector.cat

Finalmente, y sobre la base de este trabajo previo, la Junta Directiva de la Taula del 18 de septiembre de 2008 decidió iniciar el proceso de elaboración de la guía de cláusulas sociales, y encomendar su elaboración a una consultora externa con el apoyo de un comité de seguimiento formado por representantes de las entidades socias.

Al mismo tiempo, la Junta Directiva de la Taula acordó llevar a cabo este proceso de elaboración de la presente publicación teniendo en cuenta la opinión y las aportaciones de los poderes públicos y de otros agentes sociales involucrados en la contratación pública de servicios sociales y de servicios de atención a las personas. Por este motivo, la Taula invitó a las principales administraciones públicas del país y a los sindicatos más representativos del sector social a participar en el proceso, por medio de talleres y de sesiones de trabajo específicas con la participación de técnicos de servicios sociales y de técnicos de contratación pública. El resultado, desde este punto de vista, ha sido muy satisfactorio, no solo por la amplia participación obtenida, sino también por el alto nivel y el número de aportaciones recibidas.

El resultado final, por tanto, es una guía práctica de cláusulas sociales que la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya confía que será de gran utilidad en el proceso de despliegue del Sistema Catalán de Servicios Sociales en los próximos años.

Objetivos

Los objetivos de esta guía práctica de cláusulas sociales se fundamentan en el papel principal, y a veces único, que las entidades del Tercer Sector han representado en la prestación de servicios sociales desde sus inicios y en los últimos años. Un papel que el actual marco legal en Catalunya prevé y reconoce, tanto en su función de colaboración en la prestación de servicios sociales como de instrumento de participación en la vida pública. Además, los objetivos de esta guía de cláusulas sociales están en sintonía con la voluntad del Govern de la Generalitat de apostar claramente por fomentar los objetivos sociales de la contratación en el sector público de acuerdo con el Plan de Apoyo al Tercer Sector Social 2008-2010, aprobado por el Govern el 14 de octubre de 2008.

El objetivo general de esta publicación es consolidar y reforzar el espacio que las entidades del Tercer Sector Social han ocupado hasta ahora en la gestión y la prestación de servicios sociales. Al mismo tiempo, y como objetivo específico, pretende ser una herramienta técnica para que la contratación pública de servicios sociales por los departamentos del Govern y de las administraciones locales comporte y persiga un beneficio social, más allá de la prestación del propio servicio, mediante medidas específicas en favor de los derechos sociales

de los usuarios: promoviendo la ocupación de personas y colectivos con dificultades para la inserción sociolaboral, y poniendo en valor la vertiente social en las políticas sociales; es decir, concretar el principio de que la intervención pública tiene responsabilidades sociales, especialmente en el ámbito de los servicios sociales, y que debe propugnar la consecución de objetivos sociales en el marco de sus intervenciones.

Destinatarios

El resultado final es una guía de orientación, argumentación y apoyo dirigida a:

- Los profesionales de las unidades del ámbito de los servicios sociales del sector público.
- Los profesionales de las unidades de contratación de servicios de las administraciones.
- Y también a los estamentos políticos y los cargos públicos que dirigen, diseñan y desarrollan las políticas sociales.

Para todos ellos quiere ser un instrumento práctico que les proporcione herramientas para la introducción de criterios sociales, así como argumentos de su legalidad, su impacto social y su rentabilidad.

Entre las herramientas incluidas, esta guía práctica recoge un innovador sistema de indicadores que evidencia el valor añadido de las entidades del Tercer Sector en la gestión y la prestación de los servicios sociales; por tanto, esta publicación también está dirigida a los gestores y a los profesionales técnicos de las entidades del propio Tercer Sector, para ayudarles a hacer visible el valor añadido de su actividad con indicadores objetivos y cuantificables.

Metodología

El proceso de elaboración de *El valor añadido del Tercer Sector en la prestación de servicios públicos. Guía práctica de cláusulas sociales en la contratación pública de servicios sociales y de atención a las personas* ha sido liderado e impulsado por la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, y se ha realizado con la participación y la consulta de los diversos agentes implicados en los procesos de contratación pública, gestión y prestación de servicios sociales y servicios de atención a las personas.

Por una parte, se constituyó un comité de seguimiento, que se ha reunido en seis ocasiones para elaborar el libro y hacer el seguimiento del proyecto. Este equipo ha sido formado por siete personas designadas por la dirección de la Taula y lo ha liderado un miembro de la Junta Directiva.

Por otra parte, se ha solicitado opinión a los principales actores relacionados con el ámbito de los servicios sociales y de atención a las personas y la contratación pública, tanto del propio Tercer Sector como externos (sector público y sindicatos):

- Departamento de Economía y Finanzas, Generalitat de Catalunya
- Departamento de Acción Social y Ciudadanía, Generalitat de Catalunya
- Associació Catalana de Municipis i Comarques
- Federació de Municipis de Catalunya
- Diputació de Barcelona
- Ajuntament de Barcelona
- Consorci d'Acció Social de Catalunya
- Agència de Salut Pública de Barcelona
- CCOO
- UGT
- USOC

Este trabajo de consulta y de participación ha consistido en:

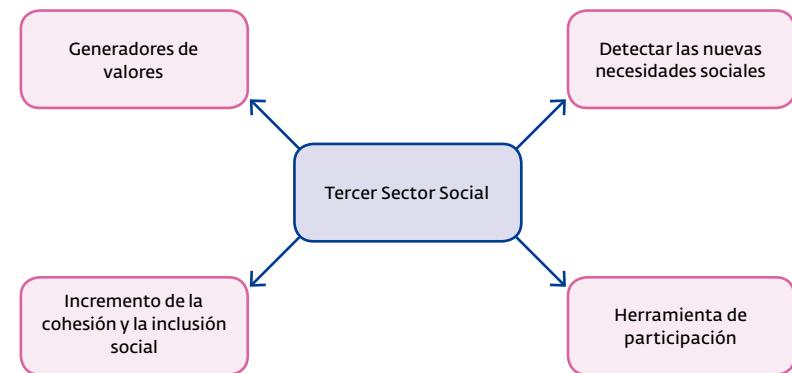
1. Dos talleres de trabajo para la identificación de indicadores del valor añadido del Tercer Sector Social, realizados por técnicos de las entidades que conforman la Taula del Tercer Sector y por miembros del comité de seguimiento del proyecto.
2. Cuatro sesiones, presenciales y de participación, con profesionales del ámbito de la contratación de servicios sociales y de atención a las personas de nueve administraciones públicas.
3. Dos sesiones, presenciales y de participación, con expertos del ámbito de la contratación de servicios sociales y de atención a las personas de los principales órganos sindicales de Catalunya.
4. Tres entrevistas en profundidad con profesionales del ámbito de la contratación pública en general y de servicios sociales y de atención a las personas en particular.
5. Tres entrevistas con estamentos políticos y cargos públicos que dirigen, diseñan y desarrollan las políticas sociales.

1.2. El Tercer Sector Social: funciones, contribución a los servicios sociales, dimensión y financiación

1.2.1. Funciones del Tercer Sector

El Tercer Sector Social actúa como generador de valores que son imprescindibles en nuestra sociedad, como la igualdad, la solidaridad o la justicia con los más vulnerables. La acción de las entidades del Tercer Sector va más allá de la prestación de servicios sociales; es un instrumento para fomentar valores cívicos y comunitarios, facilita la participación, la confianza mutua, la capacidad de establecer consensos, la tolerancia con los demás, la solidaridad y un largo etcétera de valores que consolidan, día tras día, el sentimiento de pertenencia y de compromiso con una sociedad.

Las organizaciones del Tercer Sector Social fomentan la cohesión y la integración social, ya que actúan como creadoras de redes sociales, impulsando el voluntariado y la participación de la ciudadanía; en definitiva, acciones que atenúan el riesgo de exclusión social de los colectivos menos favorecidos y que transforman nuestra sociedad en una sociedad más cohesionada e integradora.



Las entidades del Tercer Sector también desarrollan una tarea muy importante en cuanto a la prestación de servicios: de hecho, sin la iniciativa y la intervención de estas entidades, muchos sectores sociales quedarían casi descubiertos. La elevada presencia del Tercer Sector en este ámbito y el contacto cercano con las personas lo convierte también en un buen detector de nuevas necesidades sociales, precisamente por su mayor flexibilidad y proximidad a los usuarios.

Al mismo tiempo, cabe destacar que el tipo de servicios que prestan las entidades del Tercer Sector es muy amplio y diverso, ya que, aparte de los servicios sociales específicos, también ofrecen muchos servicios en ámbitos diversos, siempre con la misión social como guía de su actividad.

Así pues, el Tercer Sector también trabaja en ámbitos como:

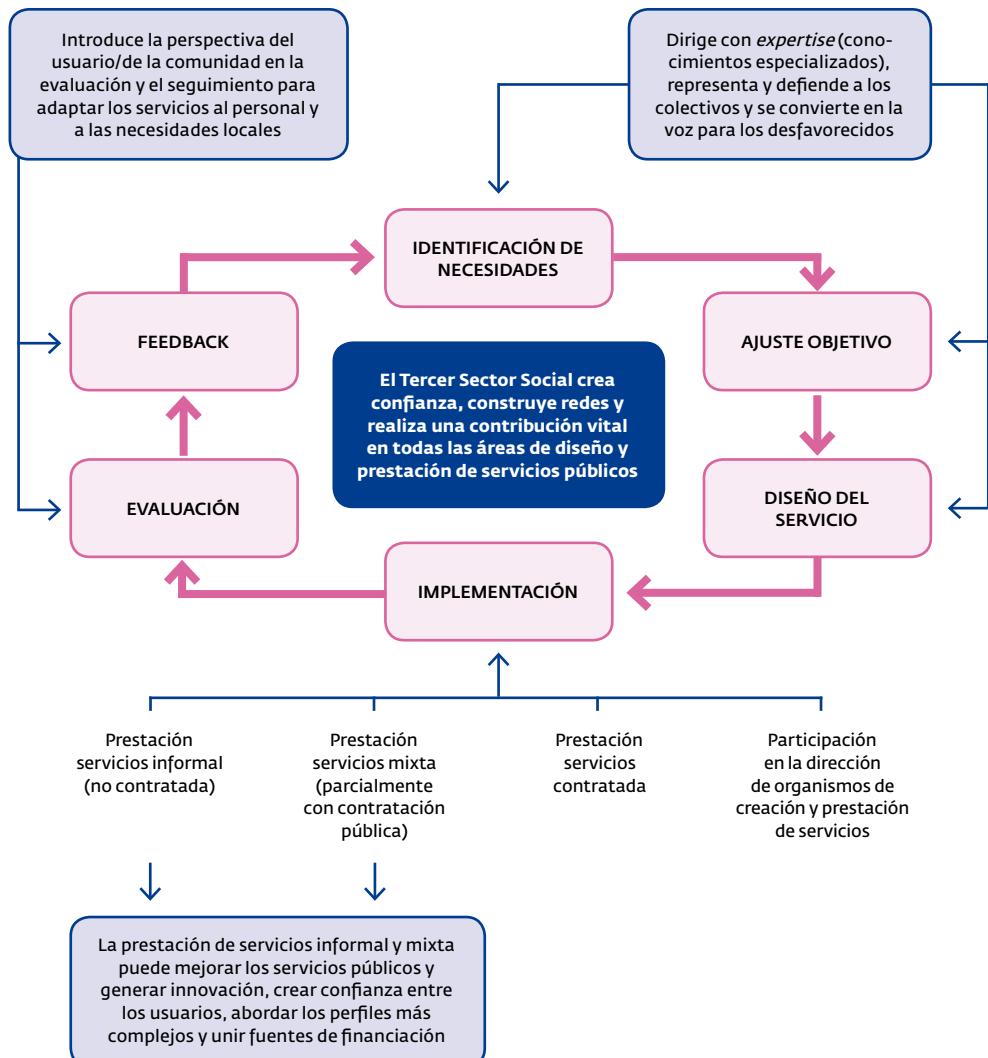
- la educación,
- la salud,
- la ocupación,
- la justicia,
- el medio ambiente,
- la participación ciudadana,
- el voluntariado.

Además, conviene señalar que las entidades sociales tienen otros roles muy relevantes en nuestra sociedad en tanto que contribuyen a dar voz y proyección pública a los intereses y a las demandas de los ciudadanos y de los colectivos excluidos. En este sentido, el sector es un agente de la sociedad, junto con los gobiernos y el sector empresarial, con capacidad de representación y de interlocución con las administraciones públicas; es decir, como herramienta de participación en el diálogo social.

1.2.2. Contribución del Tercer Sector Social a los servicios sociales

Así, en cuanto a la contribución del Tercer Sector Social a los servicios sociales, cabe destacar los cinco aspectos siguientes:

- La identificación de las necesidades de los colectivos con los que trabaja.
- El ajuste de los servicios a las necesidades de las personas.
- La representación y la defensa de los colectivos con los que trabaja.
- La implementación de los servicios diseñados a la medida de las necesidades del usuario.
- La evaluación continuada y el seguimiento de los servicios para incorporar nuevas necesidades y adaptarlos a las nuevas demandas de las personas.



1.2.3. Fundamentación jurídica y política del papel del Tercer Sector Social

El marco normativo actual refuerza la idea de futuro de que el Tercer Sector Social debe tener un papel destacado en la atención a las personas. Por una parte, conviene remarcar que el propio Estatuto de Autonomía de Catalunya hace un reconocimiento explícito del Tercer Sector como actor en la prestación de servicios sociales en el artículo 24.4, y como sector que debe ser objeto de consulta en las decisiones socioeconómicas que lo afectan en el artículo 45.7.

Por otra parte, la Ley 12/2007 de Servicios Sociales hace un reconocimiento explícito del Tercer Sector Social como colaborador en la gestión de los servicios sociales en sus artículos 77 y 78. En concreto, el artículo 78 establece:

Artículo 78. Acción de fomento de la iniciativa social.

1. Las entidades de iniciativa social son un elemento definitorio del sistema de servicios sociales y un elemento clave en el fomento de los servicios sociales.
2. La Administración de la Generalitat y los entes locales, a los efectos de lo que establece este título, deben fomentar de manera preferente la creación y la participación de las entidades sin ánimo de lucro en la realización de actividades de servicios sociales.
3. Las administraciones deben velar para que las actividades de servicios sociales se canalicen mediante las fórmulas que establece este título y deben garantizar su coordinación con el sistema público de servicios sociales.

Para acabar, la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, establece el reconocimiento, en los artículos 2.8, 3.n), 16.2 y 4, del papel del Tercer Sector en la prestación de servicios. El artículo 16.2 establece:

Artículo 16.2. Red de servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Las Comunidades Autónomas establecerán el régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concertados. En su incorporación a la red se tendrá en cuenta de manera especial los correspondientes al Tercer Sector.

Todo este conjunto de disposiciones de los últimos tres años han representado un salto cualitativo histórico en el Estado del bienestar con el reconocimiento de derechos y de prestaciones de servicios sociales: el Tercer Sector es también uno de los agentes críticos en la consolidación de este modelo.

Por otra parte, cabe destacar el Plan de Apoyo al Tercer Sector Social de Catalunya 2008-2010, aprobado en octubre del 2008, como una apuesta del Govern de la Generalitat para que el Tercer Sector se consolide como un aliado principal de los poderes públicos en la prestación de servicios a las personas que más lo necesitan. Este Plan ha aportado un enfoque de refuerzo y consolidación al sector, se centra en los recursos humanos como herramienta principal del sector y, al mismo tiempo, prevé espacios de participación del sector que propician el diálogo.

A pesar de las limitaciones de las competencias comunitarias sobre el Tercer Sector europeo, su tratamiento en la normativa europea ha ido adquiriendo con el paso del tiempo un contenido más relevante. La Comisión Europea ha previsto en su Libro Blanco sobre el Gobierno europeo una serie de medidas importantes para garantizar la participación de las organizaciones del Tercer Sector en la elaboración de políticas europeas, y que contribuyen a la apertura y la transparencia de éstas. Y finalmente, las referencias al derecho de asociación y a la democracia participativa que han sido recogidas en el texto del Tratado de Lisboa, por el cual se establece una Constitución para Europa, dibujan un marco legal favorable para el desarrollo del Tercer Sector europeo.²

Entre las recientes normativas y jurisprudencia comunitarias relacionadas con las competencias de la UE en materia social, conviene destacar el Tratado de Lisboa 2007:³

→ **La cláusula social:** «En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana» (Art. 9 del Tratado de Funcionamiento de la UE).

→ **La iniciativa ciudadana:** «Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos» (Art. 10.3 del Tratado de la UE).

→ **La Carta de Derechos Fundamentales:** «La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales [...] la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados» (Art. 6 del Tratado de la UE).

² «Tendencias sociales y jurídicas en el tercer sector de la Unión Europea». Revista Española del Tercer Sector, n.º 6, mayo-junio de 2007. <http://www.fundacionluisvives.org/>

³ Gestión del Tercer Sector de Acción Social y ayudas financieras de la Unión Europea. Fundación Luis Vives, septiembre de 2008.

1.2.4. Dimensión del Tercer Sector Social

En los últimos años el Tercer Sector Social ha ido adquiriendo un peso significativo, hasta el punto de establecerse como un agente social importante desde el punto de vista económico, como creador de puestos de trabajo y como eje en la atención a las personas en Catalunya. Esta misma evolución y maduración lo ha consolidado, a través de la Taula del Tercer Sector Social, como un agente de la sociedad con voz propia y con capacidad de representación. Según el estudio Anuario del Tercer Sector Social de Catalunya, del año 2009, el Tercer Sector Social catalán presenta las dimensiones cuantitativas siguientes:

Cifras globales del Tercer Sector Social de Catalunya ⁴

Número de organizaciones	Alrededor de 7.500 entidades (asociaciones, fundaciones, cooperativas y empresas de inserción).
Contratados/as	Más de 100.000 profesionales, el 2,8% del total de la población ocupada.
Volumen económico	Más de 5.500 M€, el 2,8% del PIB catalán.
Voluntarios/as	Más de 245.000 voluntarios/as, que representan el 4,13% de la población de más de 16 años, y más del 2,1% de la población catalana.
Beneficiarios/as	Atiende a 1,7 millones de personas.

Conviene remarcar que, desde la realización del anterior estudio, Libro Blanco del Tercer Sector cívico-social, desde el año 2002 hasta el presente año el Tercer Sector Social ha registrado un fuerte crecimiento derivado de:⁵

- Un aumento de las necesidades sociales y de su complejidad, originado por el envejecimiento de la población, la aparición de nuevas necesidades sociales emergentes y los cambios en el modelo de familia.
- Un mayor compromiso de las administraciones en las políticas sociales, que ha tenido su traducción en un aumento significativo de los presupuestos públicos destinados a esta finalidad en los últimos años.

- El aumento de los presupuestos de la Generalitat destinados al Tercer Sector Social: en el año 2006 se situó en 745,5 M€, cifra que supone un aumento del 22% respecto al año 2002.
- La financiación durante el año 2006 por parte de la Generalitat de Catalunya de 2.304 entidades no lucrativas más que en el año 2002, lo que supone un aumento del 45%.
- Los cambios en el modelo de familia: en el año 1981 los hogares unipersonales suponían el 9,9% del total de hogares en Catalunya, mientras que en 2001 ya ascendían al 20,9%. Asimismo, ha crecido el número de hogares compuestos por madres solas con hijos, ya que ha pasado del 5,2% en 1981 al 7,6% en 2001.
- La creciente integración de la mujer en el mercado de trabajo: mientras que en el año 2003 la tasa de actividad femenina era del 49,1%, en el segundo trimestre de 2007 ha sido del 52,8%.
- La llegada y el establecimiento en Catalunya de más de 1 millón de personas inmigradas en la última década, con todos los retos que este hecho ha implicado para la inclusión y la cohesión sociales.
- El crecimiento de los servicios sociales como nicho de creciente actividad económica y de generación de ocupación.

Todo ello se ha traducido en un fuerte incremento del Tercer Sector Social desde el año 2003 hasta la actualidad, especialmente en términos de ocupación generada, ya que ésta se ha doblado desde el año 2003, pasando de 52.000 a más de 100.000 trabajadores/as; en términos de número de entidades, que han crecido de 5.600 a 7.500; en términos de volumen económico de los recursos que gestiona, que han pasado de representar el 1% del PIB al 2,8%; y también en lo que respecta al voluntariado, ya que ha pasado de disponer de la colaboración de 155.000 personas voluntarias a más de 245.000, un 33% más; y, finalmente, por el número de personas atendidas, que ha crecido desde 1 millón en 2003 hasta 1,7 millones en 2009.

⁴ Anuario 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya.

⁵ Plan de Apoyo al Tercer Sector Social 2008-2010. Departamento de Acción Social y Ciudadanía. Generalitat de Catalunya.

Distribución del número de entidades por colectivo destinatario al que se dirige⁶

Colectivo	Frecuencia	%
Adicciones	278	4
Mujeres	1.179	15
Personas mayores	1.057	14
Infancia y juventud	1.405	18
Personas con discapacidad	1.122	15
Personas inmigradas	793	10
Cuarto mundo	356	5
Salud	542	7
General y otros	913	12
Total (colectivos de personas destinatarias)	7.645	100
Total n.º entidades	7.503	

1.2.5. El Tercer Sector Social, la prestación de servicios sociales y la contratación pública

La sociedad civil y el Tercer Sector Social han desempeñado desde los años sesenta y setenta del siglo XX un papel esencial en la prestación de servicios sociales y en las políticas de integración y participación. Durante estos años, los colectivos más vulnerables fueron atendidos por el tejido asociativo, los familiares o las asociaciones de padres, en un entorno de políticas sociales públicas casi inexistentes.

A partir de los años ochenta, tanto el Govern de la Generalitat como las administraciones locales empezaron a establecer instrumentos de política social y servicios sociales,

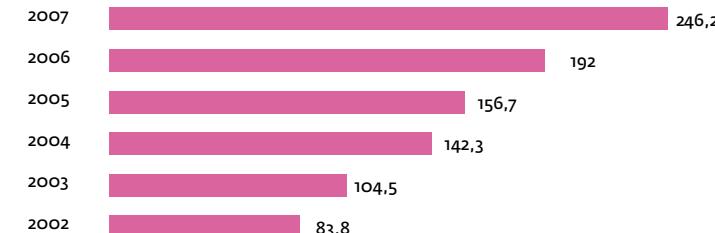
fundamentados en la propia inversión pública y en el apoyo mediante subvenciones de las actividades de servicios sociales de las entidades del Tercer Sector: este modelo suponía un reconocimiento del Tercer Sector, que durante este período ha podido mejorar sus equipamientos gracias a las subvenciones para inversión.

A pesar del notable incremento de los recursos públicos, los importes de aquellas subvenciones para servicios sociales no se correspondían siempre con los costes reales de los servicios, y a menudo las entidades tenían que completar los ingresos con aportaciones de los propios usuarios (copago) o con la capacidad de generar recursos de la sociedad del propio sector.

Como muestra de esta evolución en los últimos cinco años, el presupuesto que en el año 2007 la Generalitat destinó al Tercer Sector Social se sitúa en 841,3 M€, cifra que supone un aumento del 13% respecto al año 2006. Las entidades proveedoras de servicios sociales recibieron de la Generalitat más de 246 M€ para la compra de sus servicios.

Presupuesto que la Generalitat de Catalunya destina a la compra de servicios sociales (2002-2007)

millones de euros



Entre los años 2002 y 2007, el presupuesto que la Generalitat de Catalunya destina a conciertos para entidades del Tercer Sector ha pasado de los 83,8 M€ a los 246,2 M€. Los períodos 2003-2004 y 2006-2007 son los que han experimentado un crecimiento más importante, el 35% y el 28%, respectivamente⁷. Y es este crecimiento el que permite identificar el inicio de una tendencia importante: el paso de la subvención a la concertación de servicios.

⁶ Anuario 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya.

⁷ Plan de Apoyo al Tercer Sector Social 2008-2010. Departamento de Acción Social y Ciudadanía. Generalitat de Catalunya.

Al mismo tiempo, cabe señalar la importancia de la aportación local en la financiación del Tercer Sector, dado que muchos de los servicios sociales se gestionan directamente desde las administraciones locales. Así, durante el 2008 el 31% de la financiación del Tercer Sector Social de Catalunya era de origen local.⁸

Las aprobaciones de la Ley 27/2007 de Servicios Sociales y de la Ley 39/2006 de Dependencia han supuesto un cambio radical en la definición de los servicios sociales como derecho subjetivo, al que las personas en situación de necesidad tienen derecho. Así, la cartera de servicios recogida en la Ley de Servicios Sociales ha modificado claramente el planteamiento al establecer cuáles son los servicios sociales y cuál es la obligación de las administraciones en su prestación, aunque se mantiene el copago del usuario para determinados servicios.

Este hecho ha supuesto un cambio radical a partir del año 2008, ya que del modelo de subvenciones a las entidades de servicios sociales se ha pasado a un modelo en el que la Administración de la Generalitat y las administraciones locales compran plazas y servicios sociales en el mercado, previo procedimiento de contratación.

Estos cambios han coincidido en el tiempo con la aprobación de la Directiva 2006/123/EC de la Unión Europea sobre libre competencia en los servicios, conocida como Directiva Bolkestein, en la que se establecen las bases para eliminar las barreras legales y administrativas para construir un mercado interior en Europa. La Directiva 18/2004 "sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios" ha tenido su traducción en España en la aprobación de las Leyes 17 y 18/2004 y de la Ley 30/2007 de Contratos Públicos. En esta ley, precisamente, se recogen las cláusulas sociales en la contratación como reconocimiento de las especificadas del Tercer Sector Social, en la prestación de servicios sociales y del valor añadido que este sector aporta en términos de generación de capital social. A estas cláusulas sociales se dedica la presente publicación.

No obstante, cabe considerar que el procedimiento de contratación para la gestión de servicios sociales no es la norma a seguir siempre, ya que la propia normativa de contratación (como veremos más adelante) ofrece alternativas, como son los procedimientos restringido o negociado en aquellos casos en los que, por el tipo de servicio a contratar, solo hay un operador no lucrativo en el territorio donde se contratan las plazas con los recursos físicos y humanos para prestar el servicio.

1.2.6. La Taula d'entitats del Tercer Sector Social

La Taula es el agente social que representa el Tercer Sector Social de Catalunya y actúa como interlocutor político con las administraciones públicas y ante la sociedad. Aglutina a más de 3.000 organizaciones no lucrativas catalanas, con forma jurídica diversa, que luchan por la participación, la ciudadanía y la conquista de los derechos sociales.

La misión de la Taula del Tercer Sector Social de Catalunya es incidir en las políticas sociales catalanas, con el objetivo de mejorar el bienestar de las personas y conseguir su plena inclusión social. Lucha también por vertebrar y fortalecer el propio sector, consolidar las entidades y obtener el reconocimiento de su acción por parte de los sectores económicos, las administraciones públicas y el conjunto de la sociedad catalana.

La Taula nació en el año 2003 por iniciativa de sus entidades socias, en el contexto de elaboración del *Libro Blanco del Tercer Sector cívico-social*. Hoy agrupa a las principales organizaciones de segundo nivel del sector, que aglutinan a miles de entidades que atienden a los colectivos más diversos: infancia y familia, jóvenes, personas inmigradas, personas mayores, discapacitados psíquicos, físicos y sensoriales, drogodependientes, personas con dificultades para acceder a un puesto de trabajo, personas sin techo, etc.

Las federaciones de entidades que actualmente forman la Taula del Tercer Sector son las siguientes:

1. Cáritas Catalunya
2. Confederació ECOM (Confederación ECOM)
3. Comitè Català de Representants de Persones amb Discapacitat (Comité Catalán de Representantes de Personas con Discapacidad) (COCARMI)
4. Coordinadora de Comunitats Terapèutiques i Pisos de Reinserció per a Drogodependents de Catalunya (Coordinadora de Comunidades Terapéuticas y Pisos de Reinserción para Drogodependientes de Catalunya)
5. Coordinadora de Tallers per a Persones amb Discapacitat Psíquica de Catalunya (Coordinadora de Talleres para Personas con Discapacidad Psíquica de Catalunya)
6. Cruz Roja
7. Entitats Catalanes d'Acció Social (Entidades Catalanas de Acción Social) (ECAS)
8. Moviment Laic i Progressista (Movimiento Laico y Progresista) (MLP)
9. Federació d'Associacions Americanes de Catalunya (Federación de Asociaciones Americanas de Catalunya) (FASAMCAT)

10. Federació d'Associacions de Gent Gran de Catalunya (Federación de Asociaciones de Personas Mayores de Catalunya) (FATEC)
11. Federació d'Associacions Culturals i Educatives de Persones Adultes (Federación de Asociaciones Culturales y Educativas de Personas Adultas) (FACEPA)
12. Federació d'Associacions de Familiars de Malalts d'Alzheimer de Catalunya (Federación de Asociaciones de Familiares de Enfermos de Alzheimer de Catalunya) (FAFAC)
13. Federació Catalana d'Entitats contra el Càncer (Federación Catalana de Entidades contra el Cáncer) (FECEC)
14. Federació Catalana d'Entitats d'Ajuda al Drogodependent (Federación Catalana de Entidades de Ayuda al Drogodependiente) (FCD)
15. Federació Catalana de Voluntariat Social (Federación Catalana de Voluntariado Social) (FCVS)
16. Federació d'Entitats amb Projectes i Pisos Assistits (Federación de Entidades con Proyectos y Pisos Asistidos) (FEPA)
17. Federació d'Entitats d'Atenció i d'Educació de la Infància i l'Adolescència (Federación de Entidades de Atención y de Educación de la Infancia y la Adolescencia) (FEDAIA)
18. Federació d'Entitats d'Assistència a la Tercera Edat (Federación de Entidades de Asistencia a la Tercera Edad) (FEATE)
19. Federación de Entidades Latinoamericanas de Catalunya (FEDELATINA)
20. Federació d'Organitzacions Catalanes de Gent Gran (Federación de Organizaciones Catalanas de Personas Mayores) (FOCAGG)
21. Fundació Catalana de l'Esplai (Fundación Catalana del Esplai)
22. Fundació Catalana d'Escoltisme Laic Josep Carol – Escoltes Catalans (Fundación Catalana de Escultismo Laico Josep Carol – Escultistas Catalanes)
23. Fundació Pere Tarrés – Coordinació Catalana de Colònies, Casals i Clubs d'Esplai (Fundación Pere Tarrés – Coordinación Catalana de Colonias, Casales y Clubs de Esplai)
24. Fundació Sant Joan de Déu (Fundación Sant Joan de Déu)
25. Minyons Escoltes i Guies de Catalunya – Fundació Josep Sans (Mozos Escultistas y Guías de Catalunya – Fundación Josep Sans)
26. Sectorial de Cooperatives d'Iniciativa Social de la Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya (Sectorial de Cooperativas de Iniciativa Social de la Federación de Cooperativas de Trabajo de Catalunya)
27. Voraviu

De acuerdo con su doble misión, durante los últimos años la Taula ha llevado a cabo actuaciones como las siguientes:

a) En la incidencia en políticas sociales:

- Propuestas sobre derechos sociales y reconocimiento del Tercer Sector que se han incorporado en el Estatuto de Autonomía de Catalunya.
- Participación activa en el proceso de elaboración de la nueva Ley de Servicios Sociales.
- Conseguir la aprobación del Plan de Apoyo al Tercer Sector Social de Catalunya 2008-2010 por parte del Govern de Catalunya.
- Firma del Pacto Nacional para la Inmigración.
- Firma del Pacto Nacional para la Investigación y la Innovación.
- Participación en la elaboración y la aprobación del Plan Nacional de Asociacionismo y Voluntariado.
- Solicitud de elaboración y activación del Plan de Acción para la Inclusión Social de Catalunya.
- Contribución al paso del 0,52% al 0,7% del IRPF para fines sociales, campañas de difusión y defensa de una propuesta de reforma del sistema para mejorar el acceso de las entidades catalanas a este fondo y conseguir su gestión por parte de la Generalitat.
- Elaboración de propuestas de gobierno y su defensa ante los partidos políticos en las diversas contiendas electorales.
- Conseguir un sistema de convenios plurianuales para las entidades sociales.

b) En el fortalecimiento y la mejora del sector:

- Realización y aprobación del Primer Plan Estratégico del Tercer Sector Social de Catalunya 2008-2011.
- Elaboración y edición del primer Anuario 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya.
- Organización de dos congresos del sector, en 2007 y en 2009.
- Firma de la Carta de Calidad, un conjunto de compromisos del sector por la calidad y la transparencia.
- Conseguir un mayor reconocimiento social y el ingreso de la Taula en numerosos consejos y organismos.
- Realización de estudios y organización de numerosos seminarios internos sobre temas de interés común para las entidades.

La Taula es miembro de las Redes Española y Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (European Anti-Poverty Network), y como tal trabaja a favor de la cohesión social y de la plena inclusión de todas las personas vulnerables o en situación de exclusión.

Entre otras actividades, la Taula organiza cada dos años un congreso para reunir al conjunto del sector. El último tuvo lugar los días 26 y 27 de marzo de 2009 en el recinto ferial La Farga de l'Hospitalet, y dispuso de la participación de cerca de 1.300 personas. Bajo el lema «Un sector al servicio de las personas», y por medio de cerca de 200 ponencias y experiencias, una muestra de entidades y otros espacios de encuentro, las entidades no lucrativas que trabajan al servicio de los colectivos más vulnerables de la sociedad catalana reflexionaron sobre su papel en el contexto de crisis económica y de despliegue de las nuevas leyes sociales. En el encuentro también estuvieron presentes centros de investigación, universidades, colegios profesionales, otras entidades del Tercer Sector Social de Catalunya y de España, y los principales dirigentes y representantes de las instituciones políticas, sindicales y sociales del país.

En este congreso, el segundo celebrado hasta la fecha, se presentó el proyecto de la presente publicación, *El valor añadido del Tercer Sector en la prestación de servicios públicos*. Guía práctica de cláusulas sociales en la contratación pública de servicios sociales y de atención a las personas, en el marco de un coloquio que gozó de las intervenciones del señor Xavier Padrós, director general de Contratación Pública de la Generalitat; la señora Àngels Guiteras, miembro de la Junta Directiva y coordinadora de la publicación; el señor Joan Subirats, director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, y el señor Ricard Valls, consultor y colaborador de la publicación.

1.3. El valor añadido del Tercer Sector Social

1.3.1. Los rasgos diferenciales del Tercer Sector Social

Una visión internacional reciente⁹ destaca los distintivos siguientes del Tercer Sector Social:

- La focalización en las necesidades de los usuarios de los servicios:
 - Las organizaciones tienden a estar orientadas a sus usuarios.
 - Tienen menos limitaciones operacionales y políticas que las administraciones públicas.
 - Sus RR. HH. (profesionales y voluntarios) trabajan con compromiso, entusiasmo y generosidad para identificar y encontrar necesidades cambiantes.
 - En muchas ocasiones, las organizaciones han sido fundadas por personas con experiencias directas en los aspectos en los que quieren incidir.
 - La organización se encuentra arrraigada a la comunidad y al entorno local.
- El conocimiento y la experiencia para trabajar con las necesidades más complejas y el abordaje de aspectos sociales complejos.
- La habilidad de ser flexibles y al mismo tiempo de ofrecer los servicios de manera unificada:
 - Son capaces de reunir financiadores y recursos diversos con el objetivo de crear servicios que respondan a necesidades concretas de las personas y de la comunidad.
- La capacidad de conseguir la confianza de los usuarios:
 - Normalmente, por el hecho de estar inmersos en problemáticas diversas, los usuarios ven en el Tercer Sector organizaciones que les merecen más confianza que la Administración Pública.
- La experiencia y la independencia para la innovación.

Cada vez más las administraciones públicas creen que la implicación del Tercer Sector Social en la provisión de servicios sociales tiene ventajas más allá de la calidad de provisión del servicio, concepto que se entiende como *valor añadido o valor colateral*.

Estas ventajas o estos beneficios se traducen en:

- Implicación de los ciudadanos en la realización de mejoras para la propia comunidad.
- Desarrollo de las habilidades y la experiencia de los voluntarios.
- Incremento de la confianza mutua dentro de la comunidad y entre diversas comunidades, es decir, creación de capital social.

⁹ Public Administration Select Committee: Public Services and the Third Sector: Rhetoric and Reality; Eleventh Report of Session 2007-08.

Un ejemplo de valor añadido: la Cruz Roja descubrió que el voluntariado en los servicios de atención domiciliaria, incluido su servicio, era muy eficaz para reducir la sensación de aislamiento social; repetidamente, los usuarios del servicio destacaban este aislamiento como su principal preocupación al dejar el hospital. La calidad de la atención y el tiempo de los voluntarios se apuntaron como cruciales en esta cuestión.

¿Qué entendemos por capital social? El capital social mide la sociabilidad y la confianza mutua de un conjunto de personas y aquellos aspectos que permiten que prospere la colaboración entre ellos y el uso, por parte de cada persona individualmente, de las oportunidades que surgen de estas relaciones sociales.

Cabe señalar tres aspectos en relación con el capital social:

- Cuando se habla de sociabilidad se debe entender la capacidad para realizar trabajo conjunto, colaborar y llevar a cabo la acción colectiva.
- En los últimos años se han destacado tres fuentes principales del capital social: la confianza mutua, las normas efectivas y las redes sociales.
- Aparte de las posibles diferencias en la manera de definir y medir estos atributos, el capital social siempre apunta hacia aquellos factores que nos acercan como individuos en una sociedad determinada, y cómo este acercamiento se traduce en oportunidades para la acción colectiva y el bienestar del grupo.

Según la definición que el OCDE presentó en *The Well-being of Nations*¹⁰, el capital social es trabajar conjuntamente con normas, valores y puntos de vista compartidos, cosa que facilita la cooperación dentro de un grupo y entre diversos grupos.

El capital social viene determinado en buena medida por la existencia de un Tercer Sector activo, participativo. Para la evaluación y la medición del capital social se consideran las dimensiones siguientes:

1. Participación social (por ejemplo, voluntariado: frecuencia e intensidad).
2. Participación cívica.
3. Redes sociales y apoyo social.
4. Confianza y reciprocidad.
5. Visión de la comunidad.

1.3.2. Los doce valores diferenciales del sector

Las entidades del Tercer Sector Social comparten una serie de valores, aunque cada una los aplica de acuerdo con su misión, sus características y sus prioridades. Estos valores se recogen en la Carta de Calidad de las entidades de la Taula del Tercer Sector Social de Catalunya¹¹:

A. Valores orientados a las personas:

- La dignidad humana.
- La defensa de los derechos.
- La solidaridad.
- La profesionalidad.
- La voluntariedad.

B. Valores orientados a la sociedad:

- El compromiso democrático.
- La implicación social.
- La colaboración.
- La transparencia.
- La responsabilidad social.
- La iniciativa.

C. Valores orientados a las organizaciones:

- La orientación al servicio de las personas.
- La participación y la descentralización.
- La transparencia.
- La eficacia y la eficiencia.
- La mejora continua.
- La gestión de la globalidad de la misión.

¹⁰ Artículos «Measurement of social capital in the UK», Penny Babb, agosto de 2005, Office for National Statistics; y «Measurement of social capital in the UK», Rosalyn Harper y Maryanne Kelly, diciembre de 2003, Office for National Statistics.

¹¹ Carta de Calidad de las entidades de la Taula del Tercer Sector Social de Catalunya. <http://www.tercersector.cat>

Todos estos valores son característicos y definitorios del Tercer Sector Social, pero tan solo algunos son objeto de este estudio, ya que representan la esencia de estas entidades y las diferencian respecto a otros actores del ámbito de los servicios sociales, como por ejemplo las empresas de servicios.

Con la intención de identificar estos valores diferenciales se ha seguido el proceso siguiente::

1. Análisis documental: análisis del Primer Plan Estratégico del Tercer Sector Social de Catalunya 2008-2011, la Carta de Calidad de las entidades del Tercer Sector Social 2007 y el Anuario 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya.
2. Taller de reflexión: sesión de trabajo con el comité de seguimiento del proyecto.

Este proceso dio como resultado la identificación y la definición de doce valores diferenciales del Tercer Sector: cuatro valores orientados a las personas, cinco valores orientados a la sociedad y tres valores orientados a las organizaciones.

VALORES ORIENTADOS A LAS PERSONAS

- La dignidad humana.
- La educación en derechos sociales.
- La solidaridad.
- La voluntariedad/proximidad relacional.

VALORES ORIENTADOS A LA SOCIEDAD

- La implicación social.
- La participación democrática.
- El trabajo en red.
- La iniciativa social.
- El arraigo al territorio.

VALORES ORIENTADOS A LAS ORGANIZACIONES

- La primacía de las personas y de la misión por encima del capital.
- La ausencia de lucro.
- La participación.

Definición de los doce valores diferenciales del Tercer Sector Social

A. VALORES ORIENTADOS A LAS PERSONAS

- 1. La dignidad humana.** El respeto por la dignidad de la persona en toda su dimensión, con la promoción social y la participación de todas las personas como protagonistas de su proyecto de vida y con derecho a escoger.
- 2. La educación en derechos sociales.** La detección constante de derechos sociales, y su información, sensibilización y defensa, especialmente para las personas o los colectivos en riesgo de exclusión.
- 3. La solidaridad.** La inclusión social de la persona, desde la implicación en su situación, sus necesidades y su opinión, buscando facilitar a cada persona lo que le corresponde como ciudadano.
- 4. La voluntariedad/proximidad relacional.** Los profesionales, los voluntarios y los colaboradores de la entidad llevan a cabo sus tareas y sus servicios y/u otros nuevos por propia voluntad sin esperar a que se les pida, con el objetivo de prestar un servicio mejor a las personas usuarias/beneficiarias. También responde a la libertad, la autonomía, la autogestión, la responsabilidad y la toma de decisiones de los profesionales, los voluntarios y los colaboradores que conforman las entidades.

B. VALORES ORIENTADOS A LA SOCIEDAD

- 5. La implicación social.** El Tercer Sector Social adquiere y ejerce una función de agente social, cada vez más visible, de representación de las personas y de los colectivos más vulnerables y de defensa de sus derechos.
- 6. La participación democrática.** El Tercer Sector Social trabaja en la dinamización del tejido social para fomentar la participación de las personas y de las organizaciones en la construcción de respuestas a las necesidades de la sociedad.
- 7. El trabajo en red.** El Tercer Sector Social facilita la coordinación y la creación de sinergias entre iniciativas y actividades existentes con agentes y campos diversos, buscando la complementariedad entre personas y organizaciones.
- 8. La iniciativa social.** Las organizaciones del Tercer Sector Social se convierten en motores de transformación y mejora de las políticas y de los servicios sociales mediante la traducción de los problemas y de las exigencias sociales emergentes en respuestas positivas.
- 9. El arraigo al territorio.** El Tercer Sector Social surge desde el territorio con una profunda vinculación y adaptación a la idiosincrasia y a las necesidades de cada territorio.

C. VALORES ORIENTADOS A LAS ORGANIZACIONES

- 10. La primacía de las personas y de la misión por encima del capital.** La detección constante de nuevas necesidades y la innovación ante las nuevas realidades emergentes por encima de la rentabilidad.
- 11. La ausencia de lucro.** La reinversión de los beneficios y de los excedentes de la organización en el cumplimiento de su misión.
- 12. La participación.** La implicación de las personas de la entidad en la planificación, la evaluación y la mejora de sus actuaciones.

2. La contratación de servicios de atención a las personas y las cláusulas sociales

2. La contratación de servicios de atención a las personas y las cláusulas sociales

2.1. Contratación pública de servicios sociales y de atención a las personas: el procedimiento de adjudicación

La nueva Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público supone un cambio muy significativo en el procedimiento de contratación respecto a la normativa anterior, y en la propia relación entre las administraciones públicas y el Tercer Sector basada en la subvención.

De entrada, la nueva Ley 30/2007 afecta no solo a las administraciones públicas en sentido estricto, sino también a cualquier otro organismo público como consorcios, fundaciones y organismos autónomos participados por las administraciones públicas.

Además de diferentes cambios con respecto a los procedimientos de contratación, la Ley 30/2007 ha tenido como consecuencia que algunas administraciones públicas en el momento de valorar las diferentes propuestas económicas presentadas tengan en cuenta el precio ofertado sin que incluya el IVA correspondiente.

En la medida que las entidades del Tercer Sector realizan actividades preferentemente exentas de IVA, éstas no tienen derecho a deducirse el IVA soportado en sus adquisiciones de bienes y servicios, de modo que se convierten en consumidores finales del IVA soportado y, por tanto, sin posibilidad de deducirse el IVA soportado en sus costes.

Esta nueva práctica sitúa al Tercer Sector en discriminación negativa respecto a las empresas, en la medida que éstas pueden ofrecer precios inferiores gracias a la recuperación de parte del IVA soportado en su compra de bienes y servicios.

Atendiendo a la trascendencia de las implicaciones del IVA en los precios de los concursos de servicios sociales y servicios personales, esta guía de cláusulas sociales le dedica un apartado específico en el capítulo 5.2.

En cuanto al nuevo proceso de contratación reciente y complejo, en este apartado no queremos hacer una descripción exhaustiva de todo el nuevo proceso, sino centrarnos en:

→ Dar unas pautas claras para que las entidades del Tercer Sector puedan orientarse mejor en las novedades introducidas por la Ley 30/2007, en cuanto a los procedimientos de contratación.

→ Facilitar a las administraciones y a las entidades la comprensión de los tipos de procedimientos y de la manera como se pueden incluir las cláusulas sociales en la contratación pública de servicios personales.

La actual normativa que regula la forma y el procedimiento de adjudicación de los contratos de gestión pública distingue entre los «contratos menores», que pueden adjudicarse directamente y sin publicidad, y el resto de contratos, que se adjudican conforme al procedimiento abierto o restringido o, excepcionalmente, a través del procedimiento negociado o del diálogo competitivo.

También se distingue entre los contratos que están sujetos a regulación armonizada y los que no lo están.

A. Contratos menores:

En el ámbito del proceso de contratación, tendrán la consideración de «contratos menores» los contratos de servicios o suministros de servicios públicos que tengan una cuantía inferior a los 18.000 euros, IVA no incluido.

Artículo 122.

3. Los contratos menores se pueden adjudicar directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que disponga de la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo las normas que establece el artículo 95.

Se consideran contratos menores los contratos de un importe inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de otros contratos, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 190 en relación con las obras, los servicios y los suministros centralizados en el ámbito estatal.

Estos contratos podrán adjudicarse directamente por parte del órgano contratante y sin publicidad, siempre que los adjudicatarios contratistas tengan capacidad de obrar y dispongan de la habilitación profesional correspondiente en el Registro Electrónico de Empresas Licitadoras (RELI), del cual hablaremos en el apartado 2.2.8.

En este caso, el expediente de contratación es muy simplificado y, básicamente, solo se exige la aprobación del gasto por parte de la Administración correspondiente y la incorporación de la factura una vez prestado el servicio. La duración, no obstante, no podrá ser superior al año, con prohibición explícita de prórroga.

El Govern de la Generalitat y algunas administraciones locales han introducido medidas específicas para el fomento de la contratación de determinados tipos de servicios y suministros que son objeto de contrato menor por su importe, y que analizaremos más adelante en el apartado 2.2.3.

B. Contratos sujetos y no sujetos a regulación armonizada:

Los contratos sujetos a regulación armonizada son aquellos que, por razón de la entidad contratante, de su tipo y de su cuantía, quedan sometidos a las directrices europeas en cuanto a normativa y publicidad del contrato. Por tanto, en estos casos, la normativa aplicable son las directrices europeas y el contrato debe ser objeto de publicidad en el *Diario Oficial de la Comunidad Europea* (DOCE).

No obstante, los servicios que normalmente se engloban dentro del concepto de servicios sociales quedan fuera del ámbito objetivo de los «contratos sujetos a regulación armonizada».

C. Respecto a la adjudicación de los contratos de gestión de servicios públicos:

C.1. Contratos menores:

Podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario u organización, teniendo en cuenta lo que dispone el apartado 2.2.3 en cuanto a la contratación por el sistema de reserva a entidades sociales.

C.2. Resto de contratos:

Los contratos de gestión de servicios públicos que no reúnan las condiciones por tener la consideración de «contratos menores», se adjudicarán por los procedimientos siguientes:

C.2. Resto de contratos

Procedimiento	Definición
En general	Abierto
	Procedimiento abierto a todo empresario o a toda entidad social interesado/a, siguiendo los procedimientos correspondientes de publicidad y libre concurrencia pública abierta.
Excepcionalmente	Restringido
	Procedimiento en el que solo se pueden presentar los empresarios o las entidades del Tercer Sector Social que, a petición de la propia Administración, sean invitados por ésta a presentarse en el proceso de contratación, sin posibilidad de negociar ninguno de los términos del contrato.
Negociado	Procedimiento por el cual el órgano de contratación elige, justificadamente y por razones técnicas, un licitador único, después de haber efectuado consultas y negociado con los diversos proveedores potenciales y no haber encontrado otras empresas o entidades que reúnan las características necesarias para la prestación del servicio a contratar. La justificación técnica de este procedimiento está en el hecho de que haya solo un solicitador en condiciones de prestar el servicio, ya sea por su especialización o por ser el único ofertante posible en el territorio.
	Diálogo competitivo
	Procedimiento excepcional previsto para contratos complejos por el cual el órgano de contratación dirige un diálogo y una negociación con los candidatos seleccionados, previa solicitud de éstos, para desarrollar una o diversas soluciones que servirán de base para que los candidatos presenten una oferta.

2.1.1. La aplicación práctica de los procedimientos de adjudicación

La normativa establece que la adjudicación de contratos públicos se hará, ordinariamente, a través de los procedimientos abierto o restringido, quedando los procedimientos negociado y de diálogo competitivo reservados a determinados casos en los que esté técnicamente justificado tener que recurrir a este procedimiento.

Regla general: procedimientos abierto y restringido:

PROCEDIMIENTO ABIERTO

Artículo 141. Delimitación del procedimiento abierto.

En el procedimiento abierto todo empresario interesado puede presentar una proposición, y queda excluida toda negociación de los términos del contrato con los licitadores.

PROCEDIMIENTO RESTRINGIDO**Artículo 146. Caracterización.**

En el procedimiento restringido solo pueden presentar proposiciones los empresarios que, a solicitud suya y atendiendo a su solvencia, sean seleccionados por el órgano de contratación. En este procedimiento está prohibida cualquier negociación de los términos del contrato con los solicitantes o los candidatos.

La regla general es que la adjudicación se hará a través de los procedimientos abierto o restringido, según los importes y el tipo de servicios.

Los procedimientos deberán ser publicados en el boletín oficial que corresponda en cada caso, según la Administración contratante y el importe, en las condiciones establecidas en el artículo 126 de la Ley 30/2007.

Como regla general, los plazos para la presentación de las proposiciones serán de quince días en los procedimientos abiertos y de diez días en los restringidos.

El procedimiento negociado:**SECCIÓN 4.^a PROCEDIMIENTO NEGOCIADO****Artículo 153. Caracterización.**

1. En el procedimiento negociado la adjudicación recae en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, después de efectuar consultas con diversos candidatos y negociar las condiciones del contrato con uno o diversos de ellos.
2. El procedimiento negociado debe ser objeto de publicidad previa en los casos que prevé el artículo 161, en los cuales es posible la presentación de ofertas en concurrencia por parte de cualquier empresario interesado. En el resto de supuestos, no es necesario dar publicidad al procedimiento y la concurrencia se asegura mediante el cumplimiento de lo que prevé el artículo 162.1.

El procedimiento negociado solo podrá aplicarse en los casos siguientes:

- 1) Cuando las ofertas o las proposiciones presentadas en procedimientos abiertos, restringidos o de diálogo competitivo, previamente seguidos, resulten irregulares o inaceptables. Por tanto, hay que tener siempre presente que los procedimientos negociados son muy a menudo consecuencia de procedimientos previos abiertos en los cuales, por diferentes motivos, las ofertas presentadas no satisfacen los objetivos contractuales.
- 2) Excepcionalmente, también se aplicará el procedimiento negociado cuando se trate de contratos de los cuales no se pueda determinar previamente el precio.

En estos dos casos, el órgano de contratación deberá publicar el correspondiente anuncio, excepto cuando se incluyan todos los licitadores que habían participado en la negociación por procedimiento abierto.

- 3) Cuando, después de seguir un procedimiento abierto o restringido, no se haya presentado ninguna oferta o candidatura.
- 4) Cuando, por razones técnicas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva, el contrato solo se pueda encomendar a un empresario o a una entidad del Tercer Sector Social. Como veremos, ésta es una práctica habitual en la contratación de servicios sociales, cuando el objeto de contratación son determinados servicios que solo los ofrece un tipo de entidad o solo hay una entidad con los recursos físicos y humanos para prestar determinados servicios en un territorio. Éste podría ser el caso de la contratación de servicios de apoyo para familiares de personas con enfermedad mental, cuando solo hay una entidad que reúne los requisitos para prestarlos.
- 5) Cuando por una imperiosa urgencia se solicite una rápida ejecución.
- 6) Cuando el contrato haya sido declarado secreto o reservado.

Adicionalmente, en el caso de los contratos de gestión de servicios públicos, podrá acudirse al procedimiento negociado en los casos siguientes:

- a) Cuando se trate de servicios públicos respecto a los cuales no sea posible promover concurrencia en la oferta: éste sería el caso de la contratación de plazas residenciales para personas con discapacidad cuando solo hay una entidad en el territorio que dispone de los recursos físicos y humanos para prestarlo en las condiciones de calidad exigidas.
- b) Los de gestión de servicios con un presupuesto de gastos de primer establecimiento que se prevea inferior a 500.000 euros y con un plazo de duración que sea inferior a cinco años. Cuando el valor estimado sea superior a los 60.000 euros, el órgano de contratación deberá publicar el correspondiente anuncio.
- c) Los relativos a la prestación de servicios de asistencia sanitaria concertados con medios ajenos, derivados de un convenio de colaboración entre las administraciones públicas o de un contrato marco, siempre que éste haya sido adjudicado con sujeción a la normativa vigente.

El procedimiento de diálogo competitivo:

El procedimiento de diálogo competitivo solo está previsto para contratos especialmente complejos, entendiendo como tales aquellos en los que el órgano de contratación no se encuentre, objetivamente, con capacidad para definir los medios o los objetivos necesarios, y para los contratos de colaboración entre los sectores público y privado previstos en el artículo 11 de la Ley 30/2007.

Cabe, por tanto, mencionar que la Ley 30/2007 permite recurrir al procedimiento negociado para la contratación de servicios sociales con una entidad del Tercer Sector, sin tener que recurrir al procedimiento abierto de contratación, en caso de que recurrir a este procedimiento esté justificado.

En cuanto a los contratos de gestión de servicios sociales públicos, son motivos justificados para acceder a procedimiento negociado los dos supuestos siguientes:

a) Garantizar el acceso a los servicios sociales en todo el territorio catalán con equidad.

A menudo los únicos operadores que pueden prestar determinados servicios sociales, como por ejemplo la atención social a personas con disminución en un territorio determinado, son entidades del Tercer Sector.

Este tipo de servicios a contratar están necesariamente asociados a la existencia de un equipamiento determinado en el que se presta el servicio, y muchas veces solo hay un equipamiento de estas características del cual es titular una asociación o una fundación. También, como ya hemos dicho, se puede dar el caso de que la especialización requerida por el procedimiento de contratación solo esté en condiciones de ser prestada por parte de entidades del Tercer Sector Social: éste puede ser el caso de la mayoría de los servicios de atención a la infancia o de los servicios de inclusión social a personas vulnerables.

Esta práctica es habitual en los sectores de la contratación pública de salud y de educación, en los cuales la disponibilidad de un equipamiento es imprescindible para la prestación del servicio objeto del contrato, y en que no hay otros operadores en el territorio que dispongan o puedan disponer del mismo a corto y medio plazo.

b) Gestionar servicios con presupuesto de gastos de primer establecimiento inferior a 500.000 euros y un plazo de duración inferior a cinco años.

Exactamente, la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público establece:

Artículo 156. Contratos de gestión de servicios públicos.

Además de los supuestos que prevé el artículo 154, se puede acudir al procedimiento negociado para adjudicar contratos de gestión de servicios públicos en los casos siguientes:

- a) Cuando se trate de servicios públicos respecto a los cuales no sea posible promover concurrencia en la oferta.
- b) Los de gestión de servicios con un presupuesto de gastos de primer establecimiento que se prevea inferior a 500.000 euros y el plazo de duración sea inferior a cinco años.
- c) Los relativos a la prestación de asistencia sanitaria concertados con medios ajenos, derivados de un convenio de colaboración entre las administraciones públicas o de un contrato marco, siempre que éste haya sido adjudicado con sujeción a las normas de esta Ley.

Con esta introducción al proceso de contratación, hemos visto que hay legalmente muchas posibilidades de recurrir a la contratación por procedimiento restringido en el ámbito de los servicios sociales con entidades del Tercer Sector.

La especialización o la falta de competencia son los argumentos de fondo; ahora bien, también veremos cómo se pueden aplicar las cláusulas sociales en aquellos casos en los que sea necesario un procedimiento abierto y, por tanto, la competencia y el precio del servicio sean a veces determinantes: esto puede ser contraproducente a medio plazo para la propia Administración y para los ciudadanos que recibirán los servicios sociales y los servicios personales, ya que el precio no es siempre garantía de un servicio adecuado a las personas.

2.2. Evolución de las medidas para el fomento de los objetivos sociales en la contratación pública: las cláusulas sociales y la reserva

En los últimos años se ha incrementado el esfuerzo de las administraciones públicas para conseguir una mayor coherencia entre las políticas y los compromisos internacionales adoptados y sus propios comportamientos internos. Uno de los principales indicadores de esta coherencia son los criterios usados en la compra pública, y en concreto las cláusulas sociales.

Las cláusulas sociales en la contratación pública suponen la introducción de ciertos criterios en los procesos de compra pública, incorporando en el contrato aspectos de política social como requerimientos previos (criterio de admisión), como elementos de valoración (puntuación) o como obligaciones (exigencia de ejecución). Esta introducción hace que la contratación pública se convierta en una herramienta eficaz para la reducción de la desigualdad social.

2.2.1. La contratación con libre concurrencia: introducción de condiciones más allá del precio

La inclusión de aspectos sociales en los procesos de contratación, como criterios de admisión, criterios de adjudicación en la fase de valoración o criterios de obligación en la fase de ejecución, es una práctica llevada a cabo por diversas Administraciones de todo el territorio español y catalán. A continuación y de manera ilustrativa se detallan algunas de estas experiencias.

La normativa que regula los criterios de adjudicación del contrato es la siguiente:

Artículo 134. Criterios de valoración de las ofertas.

1. Para valorar las proposiciones y determinar la oferta económicamente más ventajosa se deben atender criterios directamente vinculados al objeto del contrato, como son la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o la entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las cuales pertenezcan los usuarios o los beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y el coste de los recambios, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio posventa u otros similares. Cuando solo se utilice un criterio de adjudicación, éste debe ser, necesariamente, el del precio más bajo.
2. Los criterios que deben servir de base para la adjudicación del contrato los determina el órgano de contratación y se deben detallar en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo.
3. La valoración de más de un criterio es procedente, en particular, en la adjudicación de los contratos siguientes:
 - a) Aquellos cuyos proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente y deban ser presentados por los licitadores.
 - b) Cuando el órgano de contratación considere que la definición de la prestación es susceptible de ser mejorada por otras soluciones técnicas, a proponer por los licitadores mediante la presentación de variantes, o por reducciones en el plazo de ejecución.
 - c) Aquellos para cuya ejecución facilite el órgano, el organismo o la entidad contratante materiales o medios auxiliares cuya buena utilización exija garantías especiales por parte de los contratistas.
 - d) Aquellos que requieran el uso de tecnología especialmente avanzada o cuya ejecución sea particularmente compleja.
 - e) Contratos de gestión de servicios públicos.
 - f) Contratos de suministros, salvo que los productos que se deben adquirir estén perfectamente definidos porque están normalizados y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, y que, por tanto, el precio sea el único factor determinante de la adjudicación.
 - g) Contratos de servicios, salvo que las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, y que, por tanto, el precio sea el único factor determinante de la adjudicación.
 - h) Contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente, en cuya adjudicación se deben valorar condiciones ambientales medibles, como son el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso eficiente del agua, la energía y los materiales, el coste ambiental del ciclo de vida, los procedimientos y los métodos de producción ecológicos, la generación y la gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos.
4. Cuando se tome en consideración más de un criterio, se debe precisar la ponderación relativa atribuida a cada uno de estos, que se puede expresar fijando una franja de valores con una amplitud adecuada. En caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en diversas fases, también se debe indicar en cuáles de estas se irán aplicando los diferentes criterios, así como el umbral mínimo de puntuación exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo. Cuando, por razones debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios escogidos, estos se deben enumerar por orden decreciente de importancia.
5. Los criterios escogidos y su ponderación se deben indicar en el anuncio de licitación, en caso de que se tenga que publicar.
6. Los pliegos o el contrato podrán establecer penalidades, de acuerdo con lo que prevé el artículo 196.1, para los casos de incumplimiento o de cumplimiento defectuoso de la prestación que afecten a características de ésta que se hayan tenido en cuenta para definir los criterios de adjudicación, o atribuir a la puntual observancia de estas características el carácter de obligación contractual esencial a los efectos señalados en el artículo 206.h).

Partiendo de este artículo, han sido diversas las experiencias de inclusión de criterios adicionales en el precio, que tienen como objetivo, precisamente, valorar la calidad o las exigencias sociales del contrato. Es importante resaltar que en la fase de definición de las cláusulas técnicas se incluyan otros criterios además del precio o que la valoración del precio sea proporcionada respecto al objetivo del contrato, a fin de evitar procesos de subasta u ofertas temerarias, que finalmente acaban perjudicando de una manera u otra el servicio ofrecido a los ciudadanos.

Algunos ejemplos de aplicación de criterios que van más allá del precio en el ámbito de los servicios sociales y los servicios personales son los siguientes:

- Cláusulas de calidad social en los órganos de contratación pública de Catalunya.¹² Desde hace algunos años, las administraciones incorporan cláusulas sociales en sus procesos de contratación (no específicamente en la contratación de servicios sociales) en diferentes fases de adjudicación de un contrato.
- El Ayuntamiento de Sevilla aprobó el pliego de cláusulas administrativas generales de calidad social, declaración que obliga al cumplimiento de las condiciones especiales de calidad social en la ejecución de contratos de obras y servicios para todas las empresas que resulten adjudicatarias en los contratos que incorporen estos pliegos.
- Cláusulas de calidad social en el Ayuntamiento de La Coruña.¹³ El Ayuntamiento de La Coruña incluye en los procedimientos de contratación de grandes obras cláusulas para favorecer la contratación de personas en situación de riesgo, así como cláusulas para la conciliación de la vida familiar y laboral.
- Cláusulas de calidad social en la Generalitat Valenciana. Mediante el Dictamen 1/2003 de 21 de marzo, la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana recomienda la introducción de diversos criterios sociales en los diferentes tipos de contratos según las fases de contratación.
- Cláusulas de calidad social en la Comunidad Foral de Navarra. El Gobierno de Navarra, en el contrato para la contratación y la ejecución de las obras de instalación de aulas prefabricadas en la Granja Haritz-Berri de Ilundain, incluye cláusulas para la contratación de personas en riesgo o en situación de exclusión.

¹² <http://www.gencat.cat/treball>

¹³ <http://www.lamegi.org>

Cabe remarcar que en el País Vasco la nueva Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales incluye medidas de discriminación positiva en la concertación con las entidades no lucrativas:

Art. 65.1:

A los efectos de establecimiento de conciertos, las administraciones públicas darán prioridad, cuando existan análogas condiciones de eficacia, calidad y costes, a las entidades dedicadas a la prestación de servicios sociales que tengan carácter no lucrativo.

Por otra parte, la ley vasca también recoge la posibilidad de hacer convenios plurianuales para la gestión de equipamientos sin seguir el procedimiento de contratación. Esta medida pretende no tanto modificar el procedimiento de contratación, sino que la Administración del Gobierno vasco pueda formalizar las subvenciones mediante convenios plurianuales. Por tanto, abre una opción alternativa para la financiación de la gestión de los equipamientos por parte de las entidades, que evita la complejidad del procedimiento de contratación pública:

Art. 71:

- 1.- Cuando las administraciones públicas vascas no opten por la gestión directa de los servicios del Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, podrán recurrir a la gestión indirecta de los mismos cuando, por su naturaleza o por su carácter innovador, no resulte posible recurrir al régimen de concierto.
- 2.- La gestión indirecta de los centros y servicios del catálogo deberá adecuarse a las disposiciones previstas para los contratos de gestión de servicios públicos en la normativa reguladora de los contratos de las administraciones públicas. Estos contratos se formalizarán a través de contratos-programa en los términos previstos para los conciertos en el artículo 68.

La propia ley vasca prevé la inclusión de las cláusulas sociales como criterios en la contratación:

Art. 72.1:

Cláusulas sociales, medidas de discriminación positiva y otros criterios en la contratación: Las administraciones públicas incorporarán, en los procedimientos de adjudicación de contratos de gestión de servicios del Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, cláusulas sociales que hagan referencia, entre otros, al cumplimiento por parte de la entidad del requisito de atención continuada, durante el tiempo que se determine en función de la naturaleza del servicio, a personas, familias y/o grupos con necesidades similares a las de los destinatarios del servicio o centro cuya gestión se pretende adjudicar, debiendo otorgarse una consideración especial a su presencia previa en la zona en la que se vaya a prestar el servicio.

Finalmente, la mencionada ley vasca establece criterios de discriminación positiva a favor de las entidades no lucrativas, en línea con los objetivos de la presente publicación de la Taula del Tercer Sector Social de Catalunya:

También se aplicarán, independientemente de la forma jurídica de la entidad, criterios o medidas de discriminación positiva a favor de aquellas entidades que, entre otras, reúnan las siguientes características:

- a) Destinar los resultados económicos de la actividad a la mejora continua de los servicios y centros objeto de contrato.
- b) Mejorar las ratios establecidas en la Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.
- c) Contribuir a disminuir los costes asociados a la prestación del servicio o a la gestión del centro a través de la utilización combinada de recursos de otros servicios o centros.
- d) Articular la participación de las personas afectadas, a través de actividades de ayuda mutua, y las actividades de voluntariado social.
- e) Contar con más de un 40% de mujeres en los órganos de dirección.

En la contratación de actividades de responsabilidad pública referidas en el apartado 3 del artículo anterior, distintas de la gestión de servicios y centros, las administraciones públicas vascas darán preferencia a las entidades de servicios sociales que no tengan ánimo de lucro, cualquiera que sea su forma jurídica —asociaciones, fundaciones, cooperativas de iniciativa social y otras entidades no lucrativas—, cuando existan análogas condiciones de eficacia, calidad y costes.

Así pues, la Ley 12/2008 de Servicios Sociales del País Vasco establece un primer precedente a nivel legislativo de reconocimiento de las cláusulas sociales en la contratación de servicios sociales y de atención a las personas, y le garantiza una cobertura legal específica de acuerdo con la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público.

Asimismo, en el ámbito europeo la introducción de cláusulas sociales en la compra pública es una práctica en crecimiento. A continuación nos hacemos eco de algunas de las experiencias más destacadas.

Unión Europea. Campaña Eurocities: proyecto CARPE

La campaña Eurocities para el consumo responsable pretende difundir y conseguir que las ciudades europeas sean conscientes del hecho de que pueden convertirse en consumidores responsables. Dentro de esta campaña, el proyecto CARPE (Ciudades Europeas para el Consumo Responsable) ha llevado a cabo una investigación para identificar los mecanismos necesarios para adoptar criterios sociales y ambientales en las prácticas adquisitivas de las ciudades europeas. El resultado es la Guía CARPE¹⁴ de compra responsable que, entre otros aspectos, desarrolla directrices detalladas sobre la compra social. Este texto enfoca la compra social como aquella práctica que utiliza los contratos públicos para mejorar la cohesión social y, partiendo de esta perspectiva, identifica y desarrolla cláusulas sociales en relación con los criterios siguientes:

- ➔ El fomento de la ocupación.
- ➔ El apoyo a la economía social.
- ➔ El mantenimiento de las condiciones laborales.
- ➔ La promoción de la igualdad de oportunidades y la accesibilidad.

Gran Bretaña. Informe de la Comisión de Administración Pública

El informe elaborado por la Comisión de Administración Pública de Gran Bretaña¹⁵, de junio de 2008, plasma de manera explícita el reconocimiento de las virtudes del Tercer Sector como operador de servicios sociales de la reforma de los servicios públicos en Gran Bretaña.

Al mismo tiempo, este informe presenta un aspecto más polémico. Si bien se hace un reconocimiento explícito de los valores diferenciales del Tercer Sector Social, también se afirma de manera contundente que no se han aportado pruebas concluyentes del impacto de este valor añadido en la atención al usuario del servicio, a la vez que plantea dudas respecto a si estos valores son exclusivos de las organizaciones del Tercer Sector ante la empresa.

Gran Bretaña. Encuesta de aplicación de las cláusulas sociales

Durante el año 2007, la Oficina del Tercer Sector del Gobierno de Gran Bretaña¹⁶ llevó a cabo una encuesta vía web sobre la aplicación de las cláusulas sociales con el objetivo de informar y promover el debate en esta área. La encuesta iba dirigida tanto a diversos actores de la

Administración Pública (Gobierno central, administraciones locales y regionales, etc.) como a un amplio abanico de organizaciones sin ánimo de lucro.

La encuesta abordó aspectos como las barreras existentes para la aplicación de las cláusulas sociales, los instrumentos que deben ayudar a permitir y enfocar la aplicación de las cláusulas, etc.

Francia. Guía de compra pública y personas en riesgo o en situación de exclusión

La Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía, Finanzas e Industria elabora esta guía de compra en el marco del Observatorio Económico de Compra Pública (2007).¹⁷ El objetivo principal era facilitar el desarrollo de las cláusulas sociales en los mercados públicos franceses, más particularmente las cláusulas que permiten recuperar la ocupación y la inserción profesional y social a las personas que sufren una situación de desempleo o de exclusión, o a las personas que todavía tienen algunas dificultades en la búsqueda de empleo.

Este documento surge de un análisis previo de los obstáculos reales o supuestos, y del convencimiento de que una información jurídica más precisa y fiable puede atenuar estos obstáculos. Tanto los «compradores» públicos como las organizaciones licitadoras necesitan importantes fundamentos jurídicos y acompañamiento técnico para definir estas cláusulas y controlar su ejecución. Por tanto, podemos decir que el objetivo final de esta guía es hacer accesible para todos la dimensión jurídica de las cláusulas sociales.

Escocia. Informe sobre la compra pública y sus beneficios en la comunidad

Este informe de 2008 presenta los resultados de la investigación de la Dirección de Compra Pública escocesa y del programa piloto de beneficios comunitarios en la compra pública de comunidades escocesas (CBIP).¹⁸

Entre las cuestiones que aborda se encuentran un conjunto de instrumentos para la aplicación de cláusulas sociales en la compra pública y sus procedimientos para conseguir los máximos beneficios en la comunidad. También identifica buenas prácticas de diversas organizaciones y mide sus impactos.

¹⁴ Guía CARPE de compra responsable. <http://www.eurocities.org/carpe-net>

¹⁵ «Serveis Públics i Tercer Sector Social; retòrica i realitat» (Servicios Públicos y Tercer Sector Social; retórica y realidad). Informe de la Comisión de Administración Pública del Parlamento de Gran Bretaña de 26 de junio de 2008. <http://www.parliament.the-stationeryoffice.com>

¹⁶ Social Clauses Project, Responses to Consultation. Cabinet Office, Office of the Third Sector. <http://www.cabinetoffice.gov.uk>

¹⁷ Commande publique et accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées, Guide à l'attention des acheteurs publics, abril de 2007. <http://www.publictenders.be>

¹⁸ «Community benefits in public procurement», Scottish Government, febrero de 2008. <http://www.scotland.gov.uk>

2.2.2. Preferencia en la adjudicación por entidades del Tercer Sector

Como ya se ha mencionado anteriormente, la Ley 30/2007 y la Directiva 2004/18 establecen una serie de medidas que permiten a las administraciones contratantes establecer cláusulas sociales o bien preferencias en la adjudicación de contratos a las entidades del Tercer Sector en igualdad de condiciones de precio y calidad que el sector empresarial.

En primer lugar, la **cláusula adicional sexta 1** establece que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se podrá dar preferencia en igualdad de condiciones a aquellas empresas que tengan un porcentaje superior al 2% de su plantilla integrada por personas con discapacidad.

Por tanto, se trata de una medida que tiene como objetivo promover la integración de las personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo, y facilitar su contratación por parte de las empresas privadas.

La **cláusula adicional sexta 2** va más allá, al ampliar la preferencia en la adjudicación del contrato, en igualdad de condiciones y calidad, a aquellas empresas de inserción y aquellas entidades del Tercer Sector que tengan como objetivo el fomento de la contratación de personas en riesgo de exclusión.

Las medidas de preferencia en la adjudicación tienen su fundamento en la necesidad de facilitar el acceso al mercado laboral a personas en riesgo de exclusión o bien con especiales dificultades por diferentes razones. Responden a un momento en el que la situación de desempleo era muy diferente a la actual y el foco de las políticas públicas laborales se orientaba a la inclusión de los grupos con dificultades especiales para acceder al mercado de trabajo. Literalmente, la disposición adicional sexta 2 establece:

1. Igualmente se puede establecer la preferencia en la adjudicación de contratos, en igualdad de condiciones con las que sean económicamente más ventajosas, para las proposiciones presentadas por aquellas empresas dedicadas específicamente a la promoción y a la inserción laboral de personas en situación de exclusión social, reguladas en la disposición adicional novena de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el Incremento del Empleo y la Mejora de su Calidad, y se valora el compromiso formal del licitador de contratar no menos del 30% de sus puestos de trabajo a personas que pertenezcan a los colectivos siguientes, cuya situación debe ser acreditada por los servicios sociales públicos competentes:

- a) Perceptores de rentas mínimas de inserción, o cualquier otra prestación de la misma naturaleza o similar, según la denominación adoptada en cada comunidad autónoma.
- b) Personas que no puedan acceder a las prestaciones a las que hace referencia el párrafo anterior, por falta del período exigido de residencia o empadronamiento, por la constitución de la unidad perceptora o por haber agotado el período máximo de percepción legalmente establecido.

- c) Jóvenes de más de dieciocho años y de menos de treinta, procedentes de instituciones de protección de menores.
 - d) Personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en procesos de rehabilitación o de reinserción social.
 - e) Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo, así como liberados condicionales y ex reclusos.
 - f) Personas con discapacidad.
2. En la misma forma y las mismas condiciones se puede establecer esta preferencia en la adjudicación de los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial para las proposiciones presentadas por entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, siempre que su finalidad o su actividad tenga relación directa con el objeto del contrato, según se desprenda de sus respectivos estatutos o de sus respectivas reglas fundamentales y figuren inscritas en el registro oficial correspondiente. En este caso, el órgano de contratación puede requerir a estas entidades la presentación del detalle relativo a la descomposición del precio ofrecido en función de sus costes.

Hay que tener en cuenta, por tanto, que los beneficiarios de la preferencia en la adjudicación son el conjunto de las entidades del Tercer Sector que trabajen para la inclusión social y la inserción laboral de personas en situación de vulnerabilidad.

A pesar de la buena voluntad de esta disposición adicional sexta, la realidad de la contratación pública es que por el tipo de sistemas de puntuación que se establecen, tanto en relación con el precio como con otros criterios de valoración técnica y de mejoras adicionales, las situaciones de empate entre dos ofertas son prácticamente inexistentes y convierten estas medidas de preferencia en la adjudicación en imposibles de aplicar.

2.2.3. La contratación reservada: los centros especiales de trabajo, las empresas de inserción y las entidades del Tercer Sector

Desde hace años, las administraciones públicas exigen a cualquier empresa de más de 50 trabajadores que al menos el 2% de su plantilla la formen personas con discapacidad, o bien que alternativamente:

- Hagan donaciones a estas entidades por el importe equivalente a los salarios de las personas con discapacidad hasta cubrir dicho 2%.
- Establezcan un contrato mercantil o civil con un centro especial de trabajo o con un trabajador autónomo con discapacidad, para:
 1. El suministro de materias primas, maquinaria o cualquier otro bien necesario para el normal desarrollo de la empresa.
 2. La prestación de servicios ajenos y accesorios a la actividad normal de la empresa.

La nueva Ley 30/2007 establece, en su disposición adicional sexta, la preferencia en la adjudicación a entidades del Tercer Sector en igualdad de condiciones con otras ofertas. Y la disposición séptima establece la figura de los contratos reservados a centros especiales de trabajo (CET) en el procedimiento de adjudicación de contratos, o de reserva de su ejecución en el marco de los programas de trabajo protegido, a aquellos CET y aquellas empresas de inserción en los cuales al menos el 70% de la plantilla sean personas con discapacidad que no puedan ejercer su actividad profesional en condiciones normales, y a cualquier entidad del Tercer Sector cuando se trate de la contratación de servicios sociales o asistenciales.

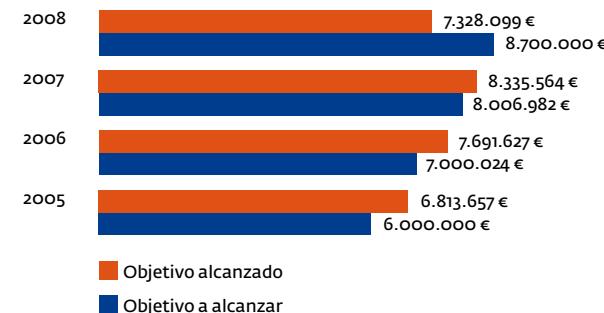
Últimamente, se han incorporado nuevas medidas de fomento del procedimiento de reserva de la contratación para entidades del Tercer Sector, que analizaremos a continuación:

- Por una parte, la reserva a entidades sociales de contratos menores del Govern de la Generalitat para determinadas actividades. Esta práctica también ha sido seguida por parte de diferentes administraciones locales.
- Por otra parte, más reciente y nueva, la inclusión de la reserva de contratación a favor de entidades del Tercer Sector «de los servicios accesorios y/o complementarios» en las cláusulas de contratación. Esto supone la obligación de que la empresa privada adjudicataria de determinados contratos de gestión de servicios públicos, en la fase de ejecución del contrato, esté obligada a contratar determinados servicios complementarios al núcleo principal del contrato de servicios públicos, en centros especiales de trabajo.

Los contratos reservados¹⁹ son una de las prácticas más extendidas en Catalunya, mediante las cuales se reserva un porcentaje del total de la contratación pública anual de determinados contratos de suministros y de servicios a entidades sociales. Para hacerlo, se sigue el procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía, es decir, se trata de contratos menores. Estas reservas se introdujeron en el artículo 35 de la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, modificado por el artículo 19 de la Ley 7/2004, de 16 de julio, y por el artículo 19 de la Ley 17/2007, de 21 de diciembre, como un instrumento de fomento y de gestión de determinadas políticas públicas de carácter social.

Para el año 2007, el Govern de la Generalitat estableció como objetivo a alcanzar una cuantía de reserva de 8.006.982 euros. Este objetivo se consiguió con creces ya que, a fecha de 31 de diciembre de 2007, la contratación con reserva social finalmente alcanzada fue de 8.335.564 euros, el 104,10% del objetivo marcado inicialmente. Para el año 2008, la cantidad obtenida fue del 84,23% respecto a la previsión inicial.

Evolución del cumplimiento de los objetivos previstos por la Generalitat de Catalunya relativos a la contratación reservada al fomento de los objetivos sociales en euros



Ahora bien, este procedimiento de reserva, recogido en la disposición adicional segunda de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público, está siendo objeto de una interpretación restringida en la medida que solo se aplica a los contratos menores, con importe inferior a 18.000 €, sin IVA.

Disposición adicional séptima. Contratos reservados.

Se puede reservar la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos a centros especiales de ocupación, o reservar su ejecución en el marco de programas de ocupación protegida, cuando al menos el 70% de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales. En el anuncio de licitación se debe hacer referencia a esta disposición.

La disposición adicional reconoce y fomenta la práctica legal de la contratación reservada al fomento de los objetivos sociales, que en ningún caso la limita a los contratos menores a pesar de la interpretación restrictiva que en este sentido están haciendo algunas administraciones. Sería necesario, por tanto, que las administraciones públicas no limitaran la contratación reservada en función del importe de los contratos.

¹⁹ «Memòria 2007 de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa» (Memoria 2007 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa), Dirección General de Contratación Pública, Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat de Catalunya. <http://www.gencat.cat/economia>

2.2.4. Cláusulas sociales en la fase de ejecución: las prestaciones accesorias

La nueva Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público prevé una nueva posibilidad de incluir las cláusulas sociales, en cualquier tipo de contrato, como prestaciones accesorias al contrato principal.

Esto supone que la Administración puede solicitar en la fase de publicidad que determinados servicios accesorios al contrato principal se tengan que gestionar necesariamente mediante entidades del Tercer Sector Social. Esta posibilidad está abierta a cualquier tipo de contrato y supondría, por ejemplo, que en la construcción o la explotación de un servicio público, como por ejemplo un hospital o una carretera, determinados servicios, como la lavandería del hospital o el mantenimiento de la pintura de la carretera, se tengan que subcontratar necesariamente a una entidad del Tercer Sector Social.

Como ejemplo de este modelo de prestaciones accesorias, el Departamento de Acción Social y Ciudadanía ha incluido recientemente un nuevo modelo de pliego de cláusulas administrativas particulares para regir contratos de gestión de servicios sociales públicos a adjudicar mediante procedimiento abierto, en modalidades de concesión y concurso, con reserva de prestaciones accesorias a entidades del Tercer Sector Social.

Esta nueva modalidad supone que a cualquier empresa adjudicataria de un contrato de gestión de servicios públicos del Departamento se le podrá exigir, como condición de adjudicación del contrato, la obligación de que en la fase de ejecución subcontrate determinados servicios incluidos en la gestión de los servicios públicos, como por ejemplo una residencia propia del ICASS, a centros especiales de trabajo, empresas de inserción u otras entidades del Tercer Sector que trabajen para la integración de personas en riesgo de exclusión social.

Los servicios que se pueden incluir como prestaciones accesorias a la adjudicación del contrato son los siguientes:

- Alimentación
- Lavandería industrial y a domicilio
- Catering y restauración: incluye colectividades
- Embalaje y envasado
- Embalaje y envasado: incluye rotulación, serigrafía y estampación textil
- Informática, diseño y publicidad: incluye digitalización de documentos, diseño de webs y grabación de datos

- Jardinería: incluye mantenimiento e implantación de jardinería
- Copistería, reprografía e impresión
- Manipulación: incluye manipulación industrial y publienvío
- Limpieza de edificios y espacio público
- Recogida y reciclaje
- Textil: uniforme empresa, equipo de protección y recogida de ropa usada
- Transporte, mensajería y mudanzas

El fundamento de este pliego de cláusulas viene recogido en el artículo 102 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público:

Artículo 102. Condiciones especiales de ejecución del contrato.

1. Los órganos de contratación pueden establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato. Estas condiciones de ejecución se pueden referir, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o a consideraciones de tipo social, a fin de promover la ocupación 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 desempleo, favorecer la formación en el puesto de trabajo u otros fines que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para la ocupación, definida en el artículo 125 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, o garantizar el respeto por los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo.
2. Los pliegos o el contrato pueden establecer penalidades, de conformidad con lo que prevé el artículo 196.1, para el caso de incumplimiento de estas condiciones especiales de ejecución, o atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales a los efectos señalados en el artículo 206.g). Cuando el incumplimiento de estas condiciones no se tipifique como causa de resolución del contrato, puede ser considerado en los pliegos o en el contrato, en los términos que se establezcan por reglamento, como infracción grave a los efectos que establece el artículo 49.2.e).

En cualquier caso, será condición de exigibilidad a la empresa adjudicataria que en la zona geográfica donde se encuentra el equipamiento objeto de concurso haya centros especiales de trabajo que presten estos servicios.

En concreto, el pliego de cláusulas establece el nuevo anexo siguiente:

ANEXO 6
(Sobre B)

Modelo de compromiso de aceptación de subcontratación (relléñese un compromiso para cada prestación a subcontratar)

El/la Sr./a , con DNI n.º , declara bajo su responsabilidad, en nombre y representación de , con NIF/CIF , que la empresa/entidad que representa es:

— Centro de inserción laboral de personas con discapacidad, empresas de inserción sociolaboral reguladas por la Ley 27/2002, de 20 de diciembre, sobre Medidas Legislativas para Regular las Empresas de Inserción Sociolaboral

— Entidad sin ánimo de lucro que tenga como finalidad la integración de personas en riesgo de exclusión social
Y se compromete a ejecutar, en calidad de subcontratista, las prestaciones accesorias correspondientes a
..... del contrato de
..... (exp. n.º/...), en caso de que la empresa/entidad , que ha presentado su oferta para la adjudicación del contrato, resulte adjudicataria.

(lugar y fecha)

Firma del/de la representante de la empresa subcontratista

Ésta es una medida que si todos los departamentos del Govern y los ayuntamientos aplicaran podría tener un fuerte impacto en la mejora de las oportunidades de trabajo de personas con discapacidad de los centros especiales de trabajo y las empresas de inserción.

También conviene remarcar el acuerdo del pleno municipal del Ayuntamiento de Barcelona de octubre de 2008, con el cual se pretende dar un nuevo impulso a la contratación social y ambiental. Entre las medidas de gobierno que se incluyen, destacamos:

→ Mecanismo: el establecimiento de la reserva de un porcentaje de la contratación pública de determinadas obras y determinados objetos contractuales de los contratos de suministros y de servicios, mediante procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía o mediante contratos menores.

→ Cuantía: el Ayuntamiento de Barcelona —incluyendo sus organismos autónomos, entidades públicas empresariales y empresas municipales con capital íntegro o mayoritariamente municipal— debe alcanzar una cuantía global a partir del ejercicio 2009 no inferior a cinco millones de euros ni superior al 20% del importe contratado en el ejercicio anterior mediante contratos menores o procedimientos negociados.

→ Tipos de contratos y condiciones: al mismo tiempo, se determina que los objetos contractuales susceptibles de reserva social sean las obras y los servicios de conservación y mantenimiento de bienes inmuebles, los servicios de mensajería, correspondencia y distribución, los servicios de artes gráficas, de limpieza y lavandería, de restauración, de recogida y transporte de residuos, y los servicios y los suministros auxiliares para el funcionamiento de la Administración. Además, que todos estos sean adjudicados como contratos menores o por procedimiento negociado por razón de la cuantía económica. Asimismo, que en estos contratos de reserva social no se requiera la constitución de garantías provisionales ni definitivas.

2.2.5. La ampliación de la contratación reservada en el ámbito de los servicios sociales

Tal como se ha expuesto en el punto anterior, los contratos reservados son una herramienta importante que la Administración está utilizando para el fomento de políticas de carácter social, pero hay que tener en cuenta que muchas de las entidades pertenecientes al Tercer Sector no tienen cabida en el supuesto concreto de la norma que las habilita.

La disposición adicional sexta de la Ley de Contratos del Sector Público (véase la página 113) prevé que los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial se puedan adjudicar preferentemente a entidades sin ánimo de lucro, siempre que las proposiciones igualen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios que sirvan de base para la adjudicación del contrato. Es decir, una preferencia a su favor en caso de igualdad de puntuación.

Esta previsión también se recoge en la ley respecto a entidades con una plantilla de personas con discapacidad superior al 2%, a entidades de promoción e inserción social y a productos de comercio justo.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón (Informe 17/2008) ha dado a conocer favorablemente la posibilidad de que, cuando la comunidad autónoma apruebe sus propias normas de contratación administrativa, se amplíe la categoría de contratos reservados al ámbito de los servicios sociales a entidades sin ánimo de lucro. En todos los casos, esta ampliación debe tener la finalidad de una mejor prestación de los fines públicos y al mismo tiempo se debe articular una concurrencia adecuada entre estas entidades de iniciativa social.

Además, el informe aconseja que, en caso de regularse esta modalidad, se acuerde que el importe de los contratos no supere un umbral determinado, a efectos de evitar una distorsión indeseable de la competencia. Igualmente, siguiendo el principio de transparencia, los anuncios de licitación y de adjudicación de los contratos objeto de esta reserva deberán hacer mención expresamente de tal configuración.

Literalmente, el informe dice: ²⁰

IV. Sobre la posibilidad de acudir a la figura de contratos reservados.

Como decíamos en el apartado II de este Informe, los criterios sociales están admitidos y fomentados por las instituciones comunitarias dado que la contratación pública no es un fin en sí misma sino que es una potestad al servicio de otros fines de interés general (como son la estabilidad laboral, medio ambiente, integración social) y que en modo alguno restringen o limitan la competencia, permitiendo dar efectividad a valores superiores actualmente recogidos en el TCE (art. 2), como bien ha recordado la Comisión Europea en su comunicación de 15 de octubre de 2001. Así se entiende la previsión del artículo 19 de la Directiva 2004/18, de permitir la existencia de contratos reservados a favor de entidades de carácter social por la que se limitaría a éstas la posibilidad de participar o se permitiría reservar su ejecución a determinadas empresas en el marco de programas de empleo protegido cuando la mayoría de los trabajadores afectados sean personas discapacitadas que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales. Igualmente, en una adecuada interpretación teleológica, parece lógico entender que también podrán ser beneficiarias de la reserva las empresas que tienen por objeto la integración de personas en riesgo de exclusión social. En esta misma línea insiste la Exposición de Motivos LCSP:

«Incorporando en sus propios términos y sin reservas las directrices de la Directiva 2004/18/CE, las principales novedades afectan a la previsión de mecanismos que permiten introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social y medioambiental, configurándolas como condiciones especiales de ejecución del contrato o como criterios para valorar las ofertas, prefigurando una estructura que permita acoger pautas de adecuación de los contratos a nuevos requerimientos éticos y sociales, como son los de acomodación de las prestaciones a las exigencias de un "comercio justo" con los países subdesarrollados o en vías de desarrollo como prevé la resolución del Parlamento Europeo en Comercio Justo y Desarrollo [2005/2245 (INI)], y que permitan ajustar la demanda pública de bienes y servicios a la disponibilidad real de los recursos naturales, a la articulación de un nuevo procedimiento de adjudicación, el diálogo competitivo, pensado para contratos de gran complejidad en los que la definición final de su objeto solo puede obtenerse a través de la interacción entre el órgano de contratación y los licitadores».

De lo expuesto se deduce que nada impide que la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante norma con rango legal, reserve determinados contratos, en el ámbito de los servicios sociales, a instituciones de iniciativa social siempre que la finalidad sea una mejor prestación de los fines públicos y se articule una adecuada concurrencia entre estas entidades de iniciativa social. En todo caso, parece aconsejable que, de regularse esta modalidad, se prevea que el importe de los contratos no supere determinado umbral a efectos de evitar una indeseable distorsión de la competencia. Igualmente, por mor del principio de transparencia, los anuncios de licitación y de adjudicación de los contratos objeto de esta reserva deberán mencionar expresamente tal configuración.

Por este motivo, la Taula d'entitats del Tercer Sector Social ha propuesto a la Generalitat de Catalunya que, haciendo uso de sus competencias legislativas y dentro del marco de la legalidad comunitaria y estatal, promueva un proyecto de ley para que el Parlamento de Catalunya apruebe y modifique los supuestos de los contratos reservados, a los cuales se refiere el artículo 35 de la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, ampliándolos a los supuestos de contratos sociales o asistenciales que presten entidades sin ánimo de lucro, sin perjuicio de que esta posibilidad se incluya también en el proyecto de ley de contratos de las administraciones públicas catalanas.

2.2.6. Las cláusulas sociales y la libre concurrencia y competencia en la jurisprudencia estatal²¹

La contratación pública puede y debe salvaguardar sus principios básicos de libre concurrencia y no discriminación, pero al mismo tiempo puede incorporar otros principios y objetivos de carácter social. Compaginarlos no solo es lícito, sino coherente con los principios rectores del ordenamiento eficiente, ya que se optimiza el presupuesto de la contratación para actuaciones finalistas, dado que se avanza en la cohesión social, además de sinérgico, al suponer una actuación multiplicadora de efectos, y al mismo tiempo también rentable económica y comunitariamente.

La discriminación positiva encuentra su sentido cuando determinadas personas o determinados colectivos necesitan una protección especial y se justifica, al mismo tiempo, porque se diferencian de las empresas convencionales por su finalidad y sus resultados, ya que tienen un alcance mayor que el de la rentabilidad económica, así como por su naturaleza cívica y su carácter social, que contribuye al beneficio de la colectividad. Se cita, en lo que respecta a este tema, la unánime jurisprudencia:

→ El Tribunal Constitucional, en sentencias 128/1987 de 5 de mayo y 16 de julio de 1983, determinó que:

«El principio de igualdad permite el tratamiento desigual ante situaciones de hecho desiguales» y «la actuación de los poderes públicos para poner remedio a la situación de determinados grupos sociales en innegable desventaja en el ámbito laboral no puede considerarse vulneradora del principio de igualdad».

²⁰ Informe 17/2008, de 21 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. <http://portal.aragon.es>

²¹ Manual para la aplicación de cláusulas sociales, Santiago Lesmas Zabalegui, Fundación Gaztelan. <http://www.gaztelan.org>

→ Otras sentencias de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Supremo establecen:

«No toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, ya que el alcance de la igualdad ante la Ley no impone un tratamiento igualitario absoluto». «La igualdad ante la Ley no impone un tratamiento igualitario absoluto, siempre que la desigualdad en el trato jurídico posea una justificación objetiva y razonable». «La igualdad ante la Ley no implica un tratamiento igual con abstracción de cualquier elemento fáctico diferenciador». «La infracción del principio de igualdad solo se da ante situaciones iguales, pero no cuando exista una justificación objetiva y razonable de la desigualdad». «A supuestos iguales les corresponden consecuencias jurídicas también iguales, pero no toda desigualdad de trato legislativo respecto de la regulación de una determinada materia supone la infracción del principio de igualdad, sino tan solo las que no posean una cualificación objetiva y razonable para ello, lo que prohíbe el principio de igualdad, son desigualdades que puedan calificarse de artificiosas, arbitrarias o injustificables».

→ Y, finalmente, una sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de julio de 1997 establece:

«La actuación de los poderes públicos para remediar, así, la situación de determinados grupos sociales definidos y colocados en posiciones de innegable desventaja en el ámbito laboral, por razones que resultan de tradiciones y hábitos profundamente arraigados en la sociedad y difícilmente eliminables, no puede considerarse vulneradora del principio de igualdad, aun cuando se establezca para ellos un trato más favorable, pues se trata de dar tratamiento distinto a situaciones efectivamente distintas. Desde esta perspectiva, las medidas protectoras de aquellas categorías de trabajadores que estén sometidas a condiciones especialmente desventajosas para su acceso al trabajo o permanencia en él no podrán considerarse opuestas al citado principio de igualdad, sino al contrario, dirigidas a eliminar situaciones de discriminación existentes».

2.2.7. Los beneficios de la introducción de cláusulas sociales en la contratación pública de servicios sociales y de atención a las personas

Contrariamente a la percepción extendida entre algunos sectores de la Administración Pública, la aplicación de las cláusulas sociales no supone un coste añadido, no duplica subvenciones ni comporta nuevas partidas presupuestarias específicas; más bien, debido a la intervención del Tercer Sector Social, tiene un impacto directo en la mejora de los servicios y, de manera indirecta, un impacto positivo para el conjunto de la sociedad, que podemos resumir en los aspectos mencionados a continuación.

Los beneficios para cada uno de los colectivos implicados en la prestación de servicios a las personas son:

→ Para los usuarios de los servicios

- a. Los principios de actuación del Tercer Sector Social son la atención a las personas, por encima del beneficio empresarial.
- b. El usuario puede recibir una atención más integral en la medida que también recibe otros servicios de la misma entidad, hecho que crea sinergias y una atención más personalizada.
- c. El usuario del servicio participa en la definición del servicio que recibe. Por tanto, la atención es más personalizada.
- d. La atención que recibe el usuario se basa en los principios de proximidad a su familia y a su entorno.
- e. Recibe más calidad en la atención, ya que los recursos humanos del Tercer Sector Social son más estables y tienen menos rotación.

→ **Para las administraciones públicas**

- a. Como hemos dicho, no les suponen un coste adicional. Al contrario, el Tercer Sector aporta más valor a la sociedad al invertir sus beneficios en la propia entidad, en sus recursos humanos y en la sociedad en la que trabaja.
- b. Facilita herramientas válidas de inserción a los servicios sociales, que mejoran la capacidad y la incidencia de estos dispositivos.
- c. En la medida que en las entidades del Tercer Sector Social se contratan personas en riesgo de exclusión, este hecho supone un ahorro real en términos de rentas mínimas de inserción, subsidios de desempleo o prestaciones económicas específicas.
- d. La complementariedad de los servicios que dan las entidades y el trabajo en red suponen más sinergias y más calidad de atención.
- e. El gasto que comporta la atención a las personas se reduce debido a la red de relaciones y a la coordinación con otros servicios públicos, como son los servicios de salud, de educación, de empleo o de ocio.
- f. La proximidad y los vínculos del Tercer Sector en el ámbito local facilitan el diálogo con los municipios, la participación del tejido asociativo y la creación de capital social.
- g. Las decisiones del Tercer Sector Social se producen desde el ámbito local y de proximidad. Por tanto, no están dirigidas por la visión del capital de las empresas, a veces alejado.
- h. Las entidades del Tercer Sector Social están para quedarse: no huyen cuando cambian las circunstancias socioeconómicas.
- i. La actividad económica del Tercer Sector Social también crea ingresos para la propia Administración en términos de cotizaciones a la Seguridad Social, IRPF, Impuesto de Sociedades, impuestos locales e IVA.

→ **Para el conjunto de la sociedad**

- a. Son un agente clave en la cohesión social en el municipio y en nuestra sociedad.
- b. Realiza una función de sensibilización de toda la sociedad sobre su misión y las necesidades de su entorno.
- c. Promueve la participación de la población en los propios proyectos, como voluntarios o como socios. Y son agentes activos del tejido social del municipio y de la sociedad.
- d. Están arraigados al territorio y a sus necesidades.
- e. Incorporan como empleados a aquellas personas en riesgo de exclusión del propio municipio y de manera coordinada con los servicios sociales municipales.
- f. Son defensores de los derechos de aquellas personas más vulnerables de la sociedad.

Todo este conjunto de ventajas y de valor añadido para los usuarios de los servicios, para las administraciones contratantes y para la sociedad es exclusivo e identitario del Tercer Sector Social, respecto a otros operadores y otras empresas de servicios sociales y atención a las personas.

La Fundación Olof Palme de Estocolmo y la Fundación Engrunes de Barcelona analizaron²² la diferencia económica que al conjunto de las administraciones les supone una persona en situación de exclusión, según el coste total de los recursos que se le destinan, y el ingreso que esta misma persona integrada laboralmente aporta a las arcas públicas. El coste para el sector público, en el primer caso, supone alrededor de doce mil euros y, en el segundo, los ingresos por IVA, IRPF y Seguridad Social, entre tres mil seiscientos y seis mil euros. En consecuencia, cada puesto de trabajo de inserción generado supone una cesación de coste y un beneficio por importe de dieciocho mil euros aproximadamente, argumento contundente desde el prisma objetivo para que desde la Administración Pública se diseñen y se implanteen políticas activas de ocupación.

²² Castillo, J. B. y Pagés, R. (1997): «La marginación, un problema medioambiental»; Temas de Planificación y Gestión Ambiental, n.º 2; Ed. Fundación Olof Palmer, Universidad de Barcelona y Pagès Editors.

2.2.8. El Registro Electrónico de Empresas Licitadoras (RELI)

Un punto esencial que las entidades sin ánimo de lucro deben tener en cuenta en relación con la introducción de cláusulas sociales es el Registro Electrónico de Empresas Licitadoras o RELI.

El proceso de contratación pública se encuentra en un período de cambio en el que la digitalización de sus procesos avanza positivamente, pero todavía son muchas las entidades sin ánimo de lucro que no están incluidas en este proceso.

El RELI es un registro administrativo electrónico gestionado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en el que hay datos referidos a empresas que quieran hacer un contrato con las administraciones públicas.

El objetivo del RELI es facilitar a las empresas la concurrencia en procedimientos de adjudicación de contratos públicos. Efectivamente, el RELI es depositario de la documentación que las empresas deben aportar en los diferentes procedimientos de licitación de contratos públicos, de manera que la presentación de esta documentación por una sola vez evita que se deba aportar de nuevo en futuras licitaciones.

A pesar de que la inscripción en este registro es voluntaria, resulta preceptiva para el acceso a la reserva social, de manera que se aconseja a las entidades sin ánimo de lucro que se inscriban, ya que:

1. Es válido para las diferentes administraciones públicas: las empresas inscritas en el RELI pueden participar tanto en procedimientos de licitación de la Administración de la Generalitat de Catalunya como en licitaciones de las diferentes entidades locales y otras administraciones públicas catalanas, si así lo acuerdan y lo recogen, en este caso, sus respectivos pliegos.
2. Facilita a los técnicos de los órganos contratantes la invitación de las empresas y las entidades inscritas: incorpora información añadida de las diferentes empresas inscritas, con la finalidad de que los órganos y las mesas de contratación puedan disponer de información útil en los procesos de invitación y selección de empresas en los procedimientos negociados por razón de cuantía y contratos menores.

3. El sistema de indicadores del valor añadido del Tercer Sector Social

3. El sistema de indicadores del valor añadido del Tercer Sector Social

3.1. Definición y clasificación

El sistema de indicadores del valor añadido del Tercer Sector Social pretende convertirse en una herramienta de evaluación integral que mida el valor añadido que la actividad de las entidades del Tercer Sector Social aporta a las personas, a la sociedad y a las propias organizaciones. Se trata, por tanto, de un sistema que, coherente con las cláusulas sociales de la contratación, quiere evidenciar de manera objetiva y cuantificable el valor añadido que las entidades sociales aportan en la gestión y la prestación de servicios. Existe la conciencia de que el valor añadido del Tercer Sector Social va más allá de los indicadores desarrollados pero, aun así, se ha considerado necesario que las organizaciones del Tercer Sector Social dispongan de una herramienta que las ayude a objetivar este valor añadido.

Para definir los indicadores, hay que tener en cuenta que el Tercer Sector Social representa una realidad muy compleja y diversa en la que conviven organizaciones muy variadas (fundaciones, cooperativas, asociaciones, entidades religiosas, etc.).

Por este motivo, se ha desarrollado una batería de indicadores amplia en la que cada organización se pueda ver identificada en algún indicador, pero en ningún caso pretende ser una lista exacta para su cumplimiento por parte de todas las organizaciones. Por tanto, la importancia de este sistema es el factor acumulativo o la suma de cumplimiento de los diferentes indicadores, y no el cumplimiento de cada indicador de manera diferenciada.

El sistema de indicadores del valor añadido del Tercer Sector Social definido consta de 34 indicadores clasificados según tres grandes tipos de indicadores:

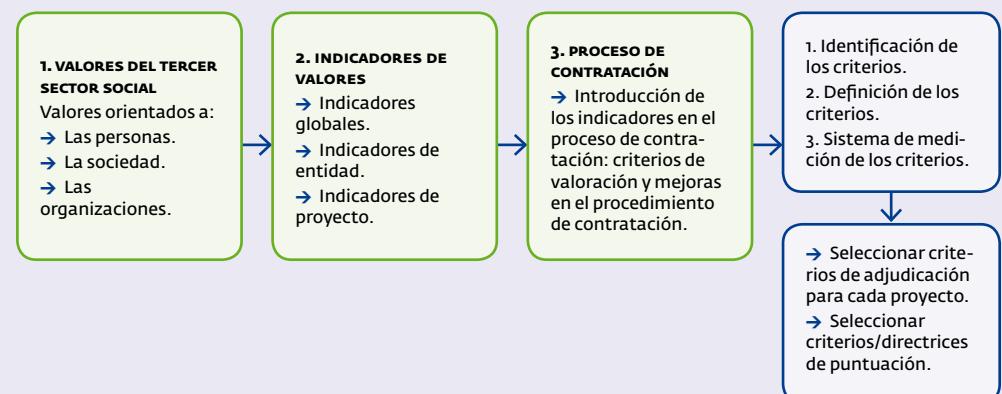
Estos indicadores no solo deben ser objetivos, sino que al mismo tiempo deben ser aplicables a las organizaciones del Tercer Sector y, en la medida de lo posible, concretarse en variables cuantificables precisas que evidencien el valor añadido del sector.

Sistema de indicadores de valores del Tercer Sector Social

Indicadores GLOBALES de sector	Indicadores de ENTIDAD	Indicadores de PROYECTO
<ul style="list-style-type: none"> → Se trata de aquellos indicadores que pretenden poner en relieve los hechos diferenciales del Tercer Sector Social y el impacto de su actividad. → Por ejemplo: Volumen de ocupación del Tercer Sector Social. 	<ul style="list-style-type: none"> → Se trata de aquellos indicadores que pretenden poner en relieve los hechos diferenciales de cada entidad del Tercer Sector Social y el valor añadido de su actividad. → Por ejemplo: Participación del usuario en la definición y la mejora de servicios (número de horas de reuniones). 	<ul style="list-style-type: none"> → Se trata de aquellos indicadores que pretenden poner en relieve la aportación diferencial de cada entidad en el proyecto objeto del concurso. → Por ejemplo: Dimensión comunitaria del proyecto.

Aplicación práctica

El proceso de introducción de los indicadores en el proceso de contratación, en coherencia con las cláusulas sociales, ha seguido el proceso que se ve a continuación y que se detalla en los capítulos siguientes:



La aplicación práctica y, por tanto, la utilidad de estos indicadores es diferente para cada tipo de indicador, de manera que podemos decir que tienen una función importante y necesaria para poner en relieve el valor añadido del Tercer Sector Social.

Tal como refleja el esquema siguiente:

Utilidad de los indicadores



1. Los indicadores globales de sector son un conjunto de variables iguales para todas las entidades que conforman el Tercer Sector, y para éstas se convierten en una herramienta para potenciar la visibilidad y la imagen del Tercer Sector.

2. Los indicadores de entidad son un conjunto de variables de las que dispone cada entidad y que, según su naturaleza, sus circunstancias y sus preferencias, puede escoger aquellos indicadores que más la representen:

→ La integración de estos indicadores en la memoria de la entidad permitirá potenciar y hacer más objetivos algunos de sus rasgos diferenciales, y dar a conocer su solvencia técnica como entidad prestadora de servicios.

→ Al mismo tiempo, algunos de estos indicadores pueden ser incluidos por la entidad como mejoras de los proyectos que presenta a procedimiento de contratación.

3. Los indicadores de proyecto son un conjunto de variables que hacen referencia a proyectos de servicios sociales concretos.

→ Los órganos de contratación pública, en los procesos de contratación de servicios de atención a las personas, pueden incluir cláusulas técnicas que se verifiquen mediante los indicadores.

→ La entidad puede incluir en sus proyectos los indicadores que más se ajusten al objeto del contrato del procedimiento de contratación al cual se presenta en cada caso.

Un ejemplo ilustrativo de como una organización puede incorporar los indicadores de entidad (aquejlos que más se ajusten a su identidad y sus características) en su memoria:

Fundación Pro Personas Mayores

Indicadores	Valor actual
Volumen de personas sensibilizadas con valores y derechos sociales	730 personas sensibilizadas
Voluntariado en la entidad	45-148 horas de voluntariado (25 voluntarios a tiempo completo/año)
Índice de trabajadores con nivel educativo superior	100%
La primacía de las personas y de la misión por encima del lucro en la política de la organización	Sí
Volumen de la base social	491 socios y donantes

Sistema de indicadores del valor añadido del Tercer Sector Social

Tipo	N.º	Indicadores	Tipo	N.º	Indicadores
Sector	1.1	Volumen presupuestario del Tercer Sector Social	Proyecto	3.1	Dimensión comunitaria del proyecto
	1.2	Peso de la financiación privada en el presupuesto del Tercer Sector Social		3.2	Volumen de personas en riesgo o en situación de exclusión social contratadas para la ejecución del proyecto
	1.3	Volumen económico aportado por la base social		3.3	Participación del usuario en el diseño y la mejora del servicio
	1.4	Volumen de usuarios del Tercer Sector Social		3.4	Complementariedad de servicios
	1.5	Volumen económico de la aportación de la base social por usuario		3.5	Voluntariado en el proyecto
	1.6	Peso del Tercer Sector Social en la economía catalana		3.6	Información y sensibilización social sobre la materia objeto del proyecto
	1.7	Volumen de ocupación del Tercer Sector Social		3.7	Participación democrática en el proyecto
	1.8	Volumen de trabajo voluntario del Tercer Sector Social		3.8	Participación con la Administración en la identificación de nuevas necesidades
	1.9	Peso de los voluntarios en la población catalana		3.9	Volumen de acuerdos para el trabajo en red
	1.10	Peso de la base social del Tercer Sector Social		3.10	Conocimiento del territorio local
Entidad	2.1	Ratio de usuarios/beneficiarios en situación de exclusión social		3.11	Adaptación a la identidad sociocultural local
	2.2	Volumen de personas sensibilizadas con valores y derechos sociales		3.12	Transferencia de conocimiento en el proyecto
	2.3	Volumen de servicios propios y accesibles		3.13	Retorno social local
	2.4	Voluntariado en la entidad			
	2.5	Tasa de contratación indefinida			
	2.6	Volumen de la base social de la organización			
	2.7	Participación y trabajo en red			
	2.8	La primacía de las personas y de la misión por encima del lucro en la política de la organización			
	2.9	Incidencia de las actuaciones innovadoras			
	2.10	Transferencia de conocimiento			
	2.11	Retorno social			

3.2. Los diez indicadores globales del Tercer Sector Social

Los diez indicadores del conjunto del sector definidos son:

Tipo	N.º	Indicadores
Sector	1.1	Volumen presupuestario del Tercer Sector Social
	1.2	Peso de la financiación privada en el presupuesto del Tercer Sector Social
	1.3	Volumen económico aportado por la base social
	1.4	Volumen de usuarios del Tercer Sector Social
	1.5	Volumen económico de la aportación de la base social por usuario
	1.6	Peso del Tercer Sector Social en la economía catalana
	1.7	Volumen de ocupación del Tercer Sector Social
	1.8	Volumen de trabajo voluntario del Tercer Sector Social
	1.9	Peso de los voluntarios en la población catalana
	1.10	Peso de la base social del Tercer Sector Social

fuente: elaboración propia

1.1 Volumen presupuestario del Tercer Sector Social

Descripción: cuantificación de los valores presupuestarios absolutos de todas las entidades del Tercer Sector Social de Catalunya.

Fórmula de cálculo: Σ de los presupuestos anuales de todas las entidades del Tercer Sector Social de Catalunya.

Unidad de medida: millones de euros.

Valor actual: 5.500 M€.

Fuente de información: Anuario 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya.

Periodicidad de recogida: bienal.

1.2 Peso de la financiación privada en el presupuesto del Tercer Sector Social

Descripción: porcentaje que los fondos de todas las entidades del Tercer Sector Social de Catalunya procedentes de cuotas de socios, donantes regulares, fundaciones, cuotas de usuarios y pagos de servicios representan respecto al volumen presupuestario total del Tercer Sector Social.

Fórmula de cálculo: $(\sum \text{fondos privados de todas las entidades del Tercer Sector Social} / \sum \text{fondos totales de todas las entidades del Tercer Sector Social}) \times 100$

Unidad de medida: %.

Valor actual: 51%.

Fuente de información: Anuario 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya

Periodicidad de recogida: bienal.

1.3 Volumen económico aportado por la base social en el presupuesto del Tercer Sector Social

Descripción: Σ de la aportación económica directa que realizan los socios/voluntarios/donantes.

Fórmula de cálculo: $(\sum \text{de los fondos procedentes de cuotas de socios / donantes y donaciones privadas} / (\sum \text{de los fondos privados totales}) \times 100$

Unidad de medida: %

Valor actual: 34% de la financiación privada.

Fuente de información: Anuario 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya.

Periodicidad de recogida: bienal.

1.4 Volumen de usuarios del Tercer Sector Social

Descripción: cuantificación de personas que reciben servicios de las entidades del Tercer Sector Social de Catalunya.

Fórmula de cálculo: Σ del número de usuarios de las entidades del Tercer Sector Social de Catalunya (estimación realizada en el Libro Blanco del Tercer Sector Social).

Valor actual: 1.700.000 personas usuarias.

Unidad de medida: numérica.

Fuente de información: Anuario 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya.

Periodicidad de recogida: bienal.

1.5 Volumen económico de la aportación de la base social por usuario

Descripción: aportación económica directa proporcionada por la base social a cada usuario del Tercer Sector Social.

Fórmula de cálculo: volumen económico aportado por la base social/total de usuarios del sector.

Unidad de medida: euros por usuario.

Cálculo del valor actual:

Volumen económico aportado por la base social: 953,7M€.

Total usuarios del sector: 1.700.000 personas.

Valor actual = $(953.700.000 / 1.700.000) = 561\text{€} / \text{usuario}$.

Fuente de información: Anuario 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya.

Periodicidad de recogida: bienal.

1.6 Peso del Tercer Sector Social en la economía catalana

Descripción: volumen presupuestario anual de todas las entidades del Tercer Sector Social de Catalunya respecto al producto interior bruto catalán.

Fórmula de cálculo: volumen presupuestario del Tercer Sector Social catalán/producto interior bruto catalán.

Unidad de medida: % del PIB catalán.

Valor actual: 2,8% PIB catalán.

Fuente de información: Anuario 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya.

Periodicidad de recogida: bienal.

1.7 Volumen de ocupación del Tercer Sector Social

Descripción: cuantificación del número de personas contratadas por todas las entidades del Tercer Sector Social de Catalunya.

Fórmula de cálculo: Σ del número de personas contratadas (equivalencia tiempo completo) por todas las entidades del Tercer Sector Social de Catalunya.

Unidad de medida: número de trabajadores/as.

Valor actual: 100.093 trabajadores/as.

Fuente de información: Anuario 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya.

Periodicidad de recogida: bienal.

1.8 Volumen de horas de voluntariado del Tercer Sector Social

Descripción: cuantificación del número de personas voluntarias (dedicando parte de su tiempo) en todas las entidades del Tercer Sector Social de Catalunya.

Fórmula de cálculo: Σ del número de personas que dedican tiempo voluntario a las entidades del Tercer Sector Social de Catalunya.

Unidad de medida: horas por usuario y año.

Cálculo del valor actual:

Número de voluntarios = 245.000

Total de horas de voluntariado semanales = 2.321.375

Valor actual = $(2.321.375 \times 52 \text{ semanas}) / 1.700.000 = 71 \text{ horas/usuario y año}$

Fuente de información: Anuario 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya.

Periodicidad de recogida: bienal.

1.9 Peso de los voluntarios en la población catalana

Descripción: porcentaje del número de personas voluntarias en relación con el total de población catalana.

Fórmula de cálculo: volumen de personas voluntarias/volumen de población en Catalunya.

Unidad de medida: %.

Valor actual: > 4,13% de la población catalana de dieciséis años o más (6.010.762 personas).

Fuente de información: Anuario 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya.

Periodicidad de recogida: bienal.

1.10 Peso de la base social del Tercer Sector Social

Descripción: cuantificación del número de personas que pertenecen a las entidades del Tercer Sector Social de la población de Catalunya.

Fórmula de cálculo: número de voluntarios + número de usuarios del total de entidades del Tercer Sector Social.

Cálculo = 245.000 voluntarios + 1.700.000 usuarios = 1.945.000 personas conforman la base social del Tercer Sector Social.

Valor actual: 1.945.000 personas.

Unidad de medida: numérica.

Fuente de información: Anuario 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya.

Periodicidad de recogida: bienal.

3.3. Los once indicadores de entidad

	Tipo	N.º	Indicadores
Entidad	2.1		Ratio de usuarios/beneficiarios en situación de exclusión social
	2.2		Volumen de personas sensibilizadas con valores y derechos sociales
	2.3		Volumen de servicios propios y accesibles
	2.4		Voluntariado en la entidad
	2.5		Tasa de contratación indefinida
	2.6		Volumen de la base social de la organización
	2.7		Participación y trabajo en red
	2.8		La primacía de las personas y de la misión por encima del lucro en la política de la organización
	2.9		Incidencia de las actuaciones innovadoras
	2.10		Transferencia de conocimiento
	2.11		Retorno social

2.1 Ratio de usuarios en situación de exclusión social

Valor de referencia: la dignidad humana (valores orientados a las personas).

Descripción: cuantificación del volumen de usuarios/beneficiarios de las actuaciones de la entidad en situación de exclusión social respecto al volumen total de usuarios/beneficiarios de la entidad. Se considerarán personas en situación de exclusión social aquellas que cumplan los criterios de exclusión social establecidos por el VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008 (anexo incluido en el capítulo 3.6).

Fórmula de cálculo: (\sum de usuarios en situación de exclusión social/ \sum de usuarios totales) x 100.

Unidad de medida: %.

Fuente de información: memorias de los proyectos de la entidad.

Periodicidad de recogida: anual.

2.2 Volumen de personas sensibilizadas con valores y derechos sociales

Valor de referencia: la educación en derechos sociales (valores orientados a las personas).

Descripción: cuantificación de los participantes de las actuaciones de sensibilización y conocimiento de los valores y los derechos sociales realizadas por la entidad.

Fórmula de cálculo: Σ del número de participantes en actuaciones a favor de los derechos sociales.

Unidad de medida: personas.

Fuente de información: memorias de actividades.

Periodicidad de recogida: anual.

2.3 Volumen de servicios propios y accesibles

Valor de referencia: la solidaridad (valores orientados a las personas).

Descripción: cuantificación del número de servicios de la entidad (no concertados exclusivamente con la Administración) gratuitos o con reducción de precio, en relación con el coste, para el usuario/beneficiario. Ejemplo: servicio de seguimiento posterior a la recepción de otros servicios de los niños que han alcanzado la mayoría de edad.

Fórmula de cálculo: Σ del número de servicios gratuitos o rebajados.

Unidad de medida: número de servicios.

Fuente de información: memorias de actividades.

Periodicidad de recogida: anual.

2.4 Voluntariado en la entidad

Valor de referencia: la voluntariedad/proximidad relacional (valores orientados a las personas).

Descripción: volumen de horas dedicadas por voluntarios en el seno de la entidad y/o en sus actuaciones.

Fórmula de cálculo: Σ del número de horas dedicadas por los voluntarios de la entidad.

Unidad de medida: horas.

Fuente de información: memoria de la entidad y documentación acreditativa del trabajo activo de los voluntarios.

2.5 Tasa de contratación indefinida

Valor de referencia: la voluntariedad/proximidad relacional (valores orientados a las personas).

Descripción: relación entre el número de contratos indefinidos de la entidad respecto al número de personas en plantilla de la entidad en el último año.

Fórmula de cálculo: $(\Sigma \text{ del número de contratos indefinidos} / \Sigma \text{ del número total de contratos de la entidad}) \times 100$.

Unidad de medida: %.

Fuente de información: información de RR. HH. de la entidad e información del índice de temporalidad de Catalunya (Departamento de Trabajo de la Generalitat de Catalunya/Idescat).

Periodicidad de recogida: anual.

2.6 Volumen de la base social de la organización

Valor de referencia: la implicación social (valores orientados a la sociedad).

Descripción: cuantificación del volumen de la base social (socios, voluntarios y donantes) de la entidad.

Fórmula de cálculo: Σ del número de socios, voluntarios y donantes.

Unidad de medida: número de personas.

Fuente de información: memoria de la entidad y/u otros documentos de la entidad.

Periodicidad de recogida: anual.

2.7 Participación y trabajo en red

Valor de referencia: la participación democrática (valores orientados a la sociedad).

Descripción: cuantificación del número de redes del Tercer Sector Social a las cuales la entidad se encuentra adherida y con las que colabora activamente mediante grupos de trabajo u otros mecanismos similares.

Fórmula de cálculo: Σ del número de redes del Tercer Sector Social a las cuales se encuentra adherida la entidad.

Unidad de medida: redes del Tercer Sector Social.

Fuente de información: memoria de la entidad.

Periodicidad de recogida: anual.

2. 8 La primacía de las personas y de la misión por encima del lucro en la política de la organización

Valor de referencia: la primacía de las personas y de la misión por encima del lucro (valores orientados a las organizaciones).

Descripción: existencia de un apartado en los estatutos de la propia entidad que ponga de manifiesto la primacía de las personas y del objeto social por encima del lucro, y que al mismo tiempo se trate de una entidad que no pertenezca a una corporación empresarial.

Fórmula de cálculo: afirmación/negación.

Unidad de medida: sí/no.

Fuente de información: estatutos y reglamentos.

Periodicidad de recogida: anual.

2. 9 Incidencia de las actuaciones innovadoras

Valor de referencia: la primacía de las personas y de la misión por encima del capital (valores orientados a las organizaciones).

Descripción: cuantificación del número de usuarios/beneficiarios directos de las actuaciones innovadoras de la entidad. (Se entiende por actuaciones innovadoras aquellas que atendiendo a nuevas demandas o utilizando nuevos procedimientos producen resultados de mejora en el seno de la propia entidad, sus usuarios o la sociedad en general).

Fórmula de cálculo: Σ del número de usuarios directos de las actividades innovadoras.

Unidad de medida: usuarios/beneficiarios.

Fuente de información: memoria de la entidad y/o memoria de actividades.

Periodicidad de recogida: anual.

2. 10 Transferencia de conocimiento

Valor de referencia: la primacía de las personas y de la misión por encima del capital (valores orientados a las organizaciones).

Descripción: cuantificación de los resultados formales de la investigación de la entidad durante los últimos tres años (publicaciones en revistas del sector y/o comunicaciones formales en congresos, jornadas, etc., entre las cuales no se contabilizan aquellas publicaciones y/o comunicaciones hechas en los medios de comunicación propios de la organización).

Fórmula de cálculo: Σ del número de publicaciones + Σ del número de comunicaciones formales.

Unidad de medida: publicaciones y/o comunicaciones.

Fuente de información: memorias de la entidad y documentación acreditativa que avale dichas publicaciones y/o comunicaciones.

Periodicidad de recogida: anual.

2.11 Retorno social

Valor de referencia: la ausencia de lucro (valores orientados a las organizaciones).

Descripción: volumen de beneficios de la entidad aplicados a la detección de nuevas necesidades sociales, la innovación y la mejora de los servicios, y/o la profesionalización del personal respecto al total de beneficios de la entidad.

Fórmula de cálculo: volumen de beneficios de retorno social/total del volumen de beneficios.

Unidad de medida: %.

Fuente de información: memoria económica de la entidad y memorias de actividad.

Periodicidad de recogida: anual.

Los once indicadores de entidad definidos son:

Tipo	N.º	Indicadores
Proyecto	3.1	Dimensión comunitaria del proyecto
	3.2	Volumen de personas en riesgo o en situación de exclusión social contratadas para la ejecución del proyecto
	3.3	Participación del usuario en el diseño y la mejora del servicio
	3.4	Complementariedad de servicios
	3.5	Voluntariado en el proyecto
	3.6	Información y sensibilización social sobre la materia objeto del proyecto
	3.7	Participación democrática en el proyecto
	3.8	Participación con la Administración en la identificación de nuevas necesidades
	3.9	Volumen de acuerdos para el trabajo en red
	3.10	Conocimiento del territorio local
	3.11	Adaptación a la identidad sociocultural local
	3.12	Transferencia de conocimiento en el proyecto
	3.13	Retorno social local

3.4. Los trece indicadores de proyecto

Los trece indicadores de proyecto definidos son:

3.1 Dimensión comunitaria del proyecto

Valor de referencia: la dignidad humana (valores orientados a las personas).

Descripción: cuantificación del número total de actividades abiertas a la comunidad incluidas en el proyecto y/o del número total de actividades que los usuarios/beneficiarios del proyecto llevan a cabo en la comunidad.

Fórmula de cálculo:

→ Σ del número total de actividades del proyecto abiertas a la comunidad.

→ Σ del número total de actividades de la comunidad incluidas en el proyecto.

Unidad de medida: número de actividades.

Fuente de información: documentación acreditativa de las especificaciones técnicas con una definición detallada de la metodología y del planteamiento técnico del proyecto; acreditación de la participación de los usuarios en actividades de la comunidad expedida por las organizaciones que llevan a cabo estas actividades.

3.2 Volumen de personas en riesgo o en situación de exclusión social contratadas para la ejecución del proyecto

Valor de referencia: la dignidad humana (valores orientados a las personas).

Descripción: cuantificación del número de personas del colectivo en riesgo o en situación de exclusión (personas que pertenecen a los colectivos explicitados en la disposición adicional sexta de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público) que la entidad se compromete a contratar y/o subcontratar para la ejecución del proyecto.

Fórmula de cálculo: Σ del número de trabajadores que pertenecen a colectivos en riesgo o en situación de exclusión.

Unidad de medida: trabajadores.

Fuente de información: memoria de la entidad, contratos laborales firmados con personas en riesgo o en situación de exclusión social en los últimos dos años, y documentación acreditativa de las especificaciones técnicas con una definición detallada de la metodología y del planteamiento técnico del proyecto.

3.3 Participación del usuario en el diseño y la mejora del servicio

Valor de referencia: la solidaridad (valores orientados a las personas).

Descripción: volumen de horas de reuniones con usuarios/beneficiarios para el diseño, la definición y la mejora del servicio objeto del proyecto que la entidad se compromete a realizar.

Fórmula de cálculo: Σ del número de horas de reuniones con usuarios/beneficiarios que la entidad se compromete a realizar.

Unidad de medida: número de horas.

Fuente de información: documentación acreditativa de las especificaciones técnicas con una definición detallada de la metodología y del planteamiento técnico del proyecto (protocolos de participación, etc.).

3.4 Complementariedad de servicios

Valor de referencia: la solidaridad (valores orientados a las personas).

Descripción: volumen de servicios complementarios/adicionales en la atención a las necesidades de las personas destinatarias del proyecto (por el contenido o el público al que va dirigido; por diversos miembros de una misma familia) que la entidad realiza o se compromete a realizar en el seno del proyecto.

Fórmula de cálculo: Σ del número de servicios complementarios al proyecto que la entidad realiza o se compromete a realizar en el seno del proyecto.

Unidad de medida: servicios.

Fuente de información: cartera de servicios de la entidad y documentación acreditativa de las especificaciones técnicas con una relación detallada de los servicios que realiza o se compromete a realizar la entidad.

3.5 Voluntariado en el proyecto

Valor de referencia: la voluntariedad/proximidad relacional (valores orientados a las personas).

Descripción: volumen de horas de atención directa o indirecta a los usuarios llevadas a cabo por voluntarios que la entidad se compromete a aportar.

Fórmula de cálculo: Σ del número de horas de atención por parte de voluntarios.

Unidad de medida: número de horas.

Fuente de información: memoria de la entidad y documentación acreditativa de las especificaciones técnicas, con una relación detallada de los voluntarios que prestarán la atención.

3.6 Información y sensibilización social sobre la materia objeto del proyecto

Valor de referencia: la implicación social (valores orientados a la sociedad).

Descripción: volumen de actividades de divulgación local (conferencias, sesiones, etc.) para la información y la sensibilización sobre la materia objeto del proyecto que la entidad se compromete a llevar a cabo durante el desarrollo del mismo.

Fórmula de cálculo: Σ del número de actividades de información y de sensibilización.

Unidad de medida: número de actividades.

Fuente de información: documentación acreditativa de las especificaciones técnicas con una relación detallada de las actividades que realiza o se compromete a realizar la entidad.

3.7 Participación democrática en el proyecto

Valor de referencia: la participación democrática (valores orientados a la sociedad).

Descripción: aplicación de metodologías y de mecanismos de diálogo y de participación de los agentes implicados (órgano contratante, profesionales prestadores de servicios, usuarios y voluntarios) en el desarrollo del proyecto.

Fórmula de cálculo: afirmación o negación mediante la revisión de los documentos formales de la entidad.

Unidad de medida: sí/no.

Fuente de información: documentación acreditativa de las especificaciones técnicas con una definición detallada de la metodología y del planteamiento técnico del proyecto.

3.8 Participación con la Administración en la identificación de nuevas necesidades

Valor de referencia: la participación democrática y el trabajo en red (valores orientados a la sociedad).

Descripción: participación en grupos de trabajo municipales, comarcas, etc. (de la demarcación territorial correspondiente) para la identificación de nuevas necesidades en la materia objeto del proyecto, a la cual la entidad se compromete en el desarrollo del proyecto.

Fórmula de cálculo: afirmación o negación mediante la revisión de los documentos formales de la entidad.

Unidad de medida: sí/no.

Fuente de información: documentación acreditativa de las especificaciones técnicas con una definición detallada de la metodología y del planteamiento técnico del proyecto.

3.9 Volumen de acuerdos para el trabajo en red

Valor de referencia: el trabajo en red (valores orientados a la sociedad).

Descripción: número de acuerdos del Tercer Sector Social para el desarrollo del servicio objeto del contrato.

Fórmula de cálculo: Σ del número de acuerdos con otras organizaciones del Tercer Sector Social.

Unidad de medida: número de acuerdos.

Fuente de información: documentación acreditativa de las especificaciones técnicas con una definición detallada de la metodología y del planteamiento técnico del proyecto.

3.10 Conocimiento del territorio local

Valor de referencia: el arraigo al territorio (valores orientados a la sociedad).

Descripción: la entidad debe demostrar el conocimiento del territorio donde se desarrolla el proyecto (barrio, distrito, municipio, ciudad, demarcación, etc.) con la realización de uno o diversos proyectos en aquel mismo territorio durante los últimos tres años.

Fórmula de cálculo: afirmación o negación mediante la revisión de los documentos formales de la entidad.

Unidad de medida: sí/no.

Fuente de información: memorias de la entidad.

3.11 Adaptación a la identidad sociocultural local

Valor de referencia: el arraigo al territorio (valores orientados a la sociedad).

Descripción: existencia de adaptaciones específicas del proyecto a la realidad cultural de los territorios en los que se desarrolla.

Fórmula de cálculo: afirmación/negación.

Unidad de medida: sí/no.

Fuente de información: documentación acreditativa de las especificaciones técnicas con una definición detallada de la metodología y del planteamiento técnico del proyecto.

3.12 Transferencia de conocimiento en el proyecto

Valor de referencia: la primacía de las personas y de la misión por encima del capital (valores orientados a la sociedad).

Descripción: realización de un trabajo de investigación con un resultado formal (una publicación en una revista del sector y/o una comunicación formal en congresos, jornadas, etc.) que la entidad se compromete a llevar a cabo durante el desarrollo del proyecto.

Fórmula de cálculo: afirmación/negación.

Unidad de medida: sí/no.

Fuente de información: memoria de la entidad y documentación acreditativa de las especificaciones técnicas, con una definición detallada de la metodología y del planteamiento técnico del proyecto.

3.13 Retorno social local

Valor de referencia: el arraigo al territorio (valores orientados a la sociedad).

Descripción: volumen de actuaciones en el seno del proyecto o en otros proyectos que la entidad se compromete a financiar y/o desarrollar (fondos propios) en el mismo territorio.

Fórmula de cálculo: Σ del número de actuaciones propias de la entidad en el mismo territorio que la entidad se compromete a financiar y/o desarrollar.

Unidad de medida: número de actuaciones.

Fuente de información: memorias de la entidad.

3.5. Cuando hay que introducir criterios sociales en la contratación: las fases del proceso de contratación

La incorporación de aspectos sociales en la contratación es una cuestión compleja pero reconocida por las diferentes normativas que los aplican.

Según la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y el Consejo de 31 de marzo de 2004:

«Considerando 46: [...] el poder adjudicador podrá regirse por criterios destinados a satisfacer exigencias sociales que, en particular, respondan a necesidades —definidas en las especificaciones del contrato— propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los beneficiarios usuarios de las obras, suministros y servicios que son objeto del contrato».

Según la Ley de Contratos del Sector Público:

«Artículo 134. Criterios de valoración de las ofertas.

1. Para valorar las proposiciones y determinar la oferta económicamente más ventajosa se deben atender criterios directamente vinculados al objeto del contrato, como son la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o la entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las cuales pertenezcan los usuarios o los beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y el coste de los recambios, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio posventa u otros similares».

En el cuadro siguiente se pueden visualizar las diferentes fases del procedimiento de contratación, en las cuales resulta posible la incorporación de criterios sociales.



1. Identificación de las necesidades e idoneidad del contrato

Referencia legislativa: artículo 22 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público.

Se trata de definir el servicio que se quiere contratar. Los organismos públicos solo pueden suscribir contratos que sean necesarios para el cumplimiento y la realización de sus fines. Los poderes públicos definen libremente el objeto del contrato respetando el derecho comunitario y los principios de libre circulación de mercancías y servicios.

Esta fase puede resultar crucial en la aplicación de cláusulas sociales en la contratación pública, dado que, según la normativa y las directivas comunitarias relativas a esta materia, los criterios de adjudicación y las condiciones de ejecución del contrato deben estar directamente vinculados al objeto del contrato y ser proporcionales. Por este motivo, no tan solo es posible incorporar criterios sociales en esta fase del procedimiento, sino que es conveniente porque valida la posterior incorporación de criterios de valoración o de condiciones de ejecución de carácter social.

2. Expediente de contratación

Referencia legislativa: artículo 93 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público.

El expediente de contratación se refiere a la totalidad del objeto del contrato y debe estar motivada la necesidad de realización del contrato por el organismo público correspondiente.

En esta fase se prevé la explicación de la necesidad o la conveniencia del objeto del contrato para los objetivos públicos. Por tanto, se trata de explicitar por qué una administración pública considera que la incorporación de criterios sociales formará parte del contrato como objeto principal o accesorio de éste y que estas características estarán integradas en las condiciones de ejecución, las especificaciones técnicas o los criterios de valoración.

3. Pliego de cláusulas particulares

Referencia legislativa: artículo 99 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público.

En los pliegos de cláusulas administrativas particulares se deben incluir los pactos y las condiciones definidores de los derechos y las obligaciones de las partes del contrato.

4. Pliego de prescripciones técnicas

Referencia legislativa: artículo 101 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público.

Representan las características técnicas que se deben definir de manera objetiva y que son de obligado cumplimiento.

La Administración contratante tiene en consideración criterios de exclusión y de solvencia técnica profesional y financiera para seleccionar a aquellos licitadores más idóneos cuyas ofertas serán evaluadas.

Una vez definido y justificado el objeto del contrato, se fijan las características técnicas que los licitadores deben cumplir para que su oferta se ajuste a los requerimientos del mismo. Deben ser parámetros medibles que constituyan los criterios mínimos para aceptar o rechazar una oferta.

Para no constituir un obstáculo injustificado a la competencia y al comercio, los criterios introducidos deben estar ligados al objeto del contrato; es decir, deben estar detallados

en la documentación de contratación garantizando el acceso igualitario de todos los potenciales oferentes.

Si se hace referencia a estándares predefinidos, las ofertas que no tienen el estándar pero pueden demostrar su equivalencia deben ser incluidas en el procedimiento. Los licitadores pueden utilizar cualquier medio para probar su equivalencia con el estándar, y corresponde a la Administración comprobar que dicha equivalencia no existe (art. 61 de la Directiva 2004/18/EC).

En esta fase también se deciden los criterios de valoración de la propuesta, específicamente el valor del precio y de los demás criterios de valoración que se aplicarán en el momento de la adjudicación. Es, por tanto, otro momento crítico del proceso para incluir las cláusulas sociales.

5. Licitación

Referencia legislativa: artículos 122 a 134 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público.

Se lleva a cabo el procedimiento de adjudicación mediante el procedimiento abierto o restringido, o excepcionalmente negociado o de diálogo competitivo. Este procedimiento dispondrá de la publicidad necesaria realizada mediante un anuncio de información previa a fin de dar a conocer los contratos que tengan proyectados adjudicar en el período de los doce meses siguientes. Para la realización de la licitación se debe establecer un período de tiempo razonable para la realización de ofertas y de solicitudes de participación, atendiendo a la complejidad del contrato en cuestión.

Es una fase formal, que determina los plazos para la presentación de las ofertas.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, la normativa de contrataciones en el ámbito de los servicios sociales permite que, en determinados casos después de la fase de licitación por procedimiento abierto o restringido, se pueda utilizar el procedimiento negociado cuando no haya otros proveedores de servicios sociales en el territorio que puedan prestar los servicios sociales objeto del contrato. Ahora bien, esta opción deberá ser siempre previa a la justificación del órgano contratante.

6. Selección y adjudicación

Referencia legislativa: artículo 134 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público.

Para valorar las proposiciones y determinar la oferta económicamente más ventajosa se deben atender criterios directamente vinculados al objeto del contrato, como son la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o la entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las cuales pertenezcan los usuarios o los beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y el coste de los recambios, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio posventa u otros similares. Cuando solo se utilice un criterio de adjudicación, éste debe ser, necesariamente, el del precio más bajo.

7. Formalización del contrato

Referencia legislativa: artículo 140 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público.

Los contratos que suscriban las administraciones públicas se deben formalizar en un documento administrativo. No obstante, el contratista puede solicitar que el contrato se eleve a escritura pública.

8. Ejecución del contrato

Referencia legislativa: artículo 102 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público.

Una vez se ha elegido la oferta más ventajosa y se ha adjudicado el contrato, se entra en la fase de ejecución. El órgano de contratación puede establecer condiciones especiales de ejecución del contrato siempre que sean compatibles con la legislación vigente y se hayan incluido en el pliego de condiciones, en el anuncio de licitación o en el contrato correspondiente.

9. Seguimiento y evaluación

En esta fase, las administraciones deberán velar para que el adjudicatario cumpla las obligaciones en la fase de ejecución, en la cual se le puede exigir que contrate determinados servicios a entidades del Tercer Sector.

El paso de un modelo de financiación mediante subvenciones a un sistema de contratación de plazas o servicios públicos supone un cambio muy significativo en el ámbito de los servicios sociales.

El modelo de subvención como aportación graciable de la Administración, que financiaba parcialmente un servicio, no requería un seguimiento de la ejecución del contrato, que a menudo no iba más allá de la justificación del gasto.

El concierto en el ámbito de los servicios sociales, en cambio, supone que es la entidad del Tercer Sector la que presta los servicios por delegación y en nombre de la administración pública contratante. Por tanto, esta función de seguimiento más enfocada a la parte cualitativa del servicio en la fase de ejecución del contrato cobrará en el futuro una importancia decisiva.

En la medida que el concierto supone la gestión de servicios públicos a cargo de terceros, esta nueva función de seguimiento y evaluación es buena para el Tercer Sector Social en tanto que éste podrá demostrar su valor añadido en los términos de los indicadores que recoge esta guía de cláusulas sociales y, por otra parte, supondrá el control y la evaluación del cumplimiento de determinadas mejoras que a menudo ofrecen empresas mercantiles y que no les son propias, como por ejemplo el voluntariado.

Esta fase de seguimiento y evaluación también deberá permitir que las empresas titulares de gestión de servicios públicos subcontraten a entidades del Tercer Sector como las prestaciones accesorias, según se ha comentado en el apartado 2.2.4.

3.6. Las seis cláusulas sociales en los contratos de servicios sociales. Cómo y cuándo introducirlas en el proceso de contratación

A pesar de que las cláusulas sociales se pueden introducir en muchos de los procesos de compra pública, tan solo se tratarán las cláusulas sociales en la contratación pública de servicios sociales y, por tanto, se obviarán aquellos aspectos que hagan referencia a contratos de obras, contratos de ejecución y gestión de servicios diversos, etc. A continuación, se definen una serie de cláusulas sociales para que sean introducidas en la contratación de servicios sociales, las cuales incorporan:

- Su descripción y su justificación.
- Las fases del proceso de contratación en las cuales pueden ser introducidas. Cabe destacar que las cláusulas sociales introducidas como criterios de valoración/adjudicación hacen referencia al desarrollo del servicio objeto del contrato y no a aspectos más genéricos, como por ejemplo la solvencia técnica del licitador.
- Los indicadores que permiten verificar su cumplimiento.

3.6.1. Las seis cláusulas sociales

Cláusula social 1. Ajuste de los servicios a las necesidades de los grupos receptores

Las condiciones del contrato deben formularse de manera que los servicios objeto del contrato se desarrollen garantizando la respuesta mejor y más adecuada a las necesidades de los grupos receptores. Por este motivo, el pliego de cláusulas administrativas debe tener en cuenta no tan solo el cumplimiento de las características técnicas básicas del servicio, sino otras características propias de la configuración y la prestación del servicio y también otras actuaciones paralelas al servicio que pueden impactar positivamente en su desarrollo, como por ejemplo:

- La accesibilidad de un servicio por parte de las personas con discapacidad.
- En el caso de los contratos de servicios dirigidos a grupos determinados (personas inmigrantes, mujeres jóvenes con necesidades de empleo, etc.), se pueden tener en cuenta las capacidades de los licitantes para responder a las necesidades específicas de los grupos, valorando, por ejemplo, la complementariedad de servicios ofrecida por las empresas o las entidades licitadoras.
- Asimismo, en el caso de los contratos de servicios dirigidos a grupos determinados se puede considerar un criterio de adjudicación la participación de personas de este grupo en el desarrollo del servicio para garantizar la adaptación de los servicios a las necesidades de los grupos receptores.

Cláusulas sociales	Indicadores	Fases del proceso		
		Criterio de valoración/de adjudicación	Mejora	N.º
Ajuste de los servicios a las necesidades de los grupos receptores	Participación del usuario en el diseño y la mejora del servicio	x		3.3
	Complementariedad de servicios	x		3.4
	Participación con la Administración en la identificación de nuevas necesidades	x		3.8
	Volumen de acuerdos para el trabajo en red	x		3.9
	Adaptación a la identidad sociocultural local	x		3.11
	Transferencia de conocimiento en el proyecto	x		3.12
	Volumen de servicios propios y accesibles		x	2.3
	Participación y trabajo en red		x	2.7
	Incidencia de las actuaciones innovadoras		x	2.9
	Transferencia de conocimiento		x	2.10

Cláusula social 2. Fomento de la calidad del empleo

Las condiciones del contrato deben formularse de manera que el órgano de contratación tenga en cuenta no solo un buen precio sino otros aspectos, como por ejemplo la relación calidad-precio o la promoción de servicios de calidad y, en consecuencia, mejores condiciones laborales para el personal. Algunas de estas condiciones laborales de calidad son:

- Las cualificaciones profesionales, la experiencia, la motivación y la formación de los profesionales de la organización, que se vuelven fundamentales para conseguir un servicio de calidad. Si una organización dispone de un personal bien cualificado con posibilidades de ascenso, es debido al hecho de que proporciona puestos de trabajo satisfactorios y salarios adecuados. Unas tasas de absentismo bajas implican un personal motivado y contento con su entorno de trabajo.

Cláusulas sociales	Indicadores	Fases del proceso			N.º
		Criterio de valoración/de adjudicación	Mejora		
Fomento de la calidad en las condiciones laborales	Tasa de contratación indefinida		x		2.5

Cláusula social 4. Proximidad a la comunidad local

La proximidad en el ámbito de los servicios sociales se concibe como un valor añadido, dado que favorece la individualización de los procesos de intervención y la adaptación a las necesidades reales de las personas y a la realidad social y territorial en la que viven, a la vez que permite movilizar y potenciar los recursos disponibles en el mismo territorio. Aun así, cabe destacar que no se trata de favorecer a las empresas locales en la adjudicación de contratos públicos, sino de valorar algunos aspectos de la proximidad para la prestación de servicios en determinados contratos de servicios sociales.

		Fases del proceso			
Cláusulas sociales	Indicadores	Criterio de valoración/de adjudicación	Mejora	N.º	
Proximidad a la comunidad local	Dimensión comunitaria del proyecto		x		3.1
	Información y sensibilización social sobre la materia objeto del proyecto		x		3.6
	Conocimiento del territorio local		x		3.10
	Retorno social local		x		3.13

Cláusula social 5. Inclusión de beneficios a la sociedad

Las condiciones del contrato pueden formularse de manera que se valoren los beneficios que el Tercer Sector y las entidades sin ánimo de lucro proporcionan a la sociedad. La valoración positiva de estas organizaciones encuentra su sentido cuando determinadas personas o determinados colectivos necesitan una protección especial y se justifica, al mismo tiempo, porque se diferencian de las empresas convencionales por su finalidad y sus resultados, con un mayor alcance que el de la rentabilidad económica, así como por su naturaleza cívica y social, que contribuye al beneficio de la colectividad.

Cláusulas sociales	Indicadores	Fases del proceso			N.º
		Criterio de valoración/de adjudicación	Mejora		
Promoción del empleo de determinados grupos	Volumen de personas en riesgo o en situación de exclusión social contratadas para la ejecución del proyecto	x			3.2

		Fases del proceso		
Cláusulas sociales	Indicadores	Criterio de valoración/de adjudicación	Mejora	N.º
Inclusión de beneficios a la sociedad	La primacía de las personas y de la misión por encima del lucro en la política de la organización		x	2.8
	Ratio de usuarios/beneficiarios en situación de exclusión social		x	2.1
	Volumen de personas sensibilizadas con valores y derechos sociales		x	2.2
	Retorno social		x	2.11

Cláusula social 6. Promoción de la participación

Los valores, las prácticas y los conocimientos de participación ciudadana enriquecen la calidad de vida democrática. Concretamente, en el ámbito de los servicios sociales, se hace necesario mantener y desarrollar procesos y espacios en los que los ciudadanos participen en el diseño y la ejecución de las políticas sociales y de los proyectos sociales.

		Fases del proceso		
Cláusulas sociales	Indicadores	Criterio de valoración/de adjudicación	Mejora	N.º
Promoción de la participación	Voluntariado en el proyecto	x		3.5
	Participación democrática en el proyecto	x		3.7
	Volumen de la base social de la organización		x	2.6
	Voluntariado en la entidad		x	2.4

El órgano de contratación, en el pliego de cláusulas administrativas, puede considerar la participación como una característica positiva propia del servicio y/o de la entidad que lo desarrolla y que puede impactar favorablemente en su diseño y su ejecución.

3.6.2. Criterios para la valoración y la puntuación de las cláusulas sociales según los tipos de servicio

Según la legislación vigente, la ponderación de los criterios de adjudicación definidos para cada contrato no tiene unos baremos máximos ni mínimos establecidos y, por tanto, es cada órgano adjudicador el que determina el peso relativo que se da a cada criterio. Cuando se trata de la ponderación relativa de diversos criterios, la ley tan solo determina:

1. Dar más importancia a los criterios que se puedan valorar con la aplicación de fórmulas (establecidas en los pliegos).
2. Establecer un valor a cada criterio con la amplitud adecuada.

Artículo 134. Criterios de valoración de las ofertas.

2. [...] En la determinación de los criterios de adjudicación se debe dar preponderancia a los que hagan referencia a características del objeto del contrato que se puedan valorar mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.

4. Cuando se tome en consideración más de un criterio, se debe precisar la ponderación relativa atribuida a cada uno de estos, que se puede expresar fijando una franja de valores con una amplitud adecuada. En caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en diversas fases, también se debe indicar en cuáles de estas se irán aplicando los diferentes criterios, así como el umbral mínimo de puntuación exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo. Cuando, por razones debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios escogidos, estos se deben enumerar por orden decreciente de importancia.

La puntuación debe estar en concordancia con la naturaleza de la prestación y no resultar determinante sobre el baremo total para no atribuir a la entidad adjudicadora una libertad incondicional de elección. Según la jurisprudencia, los criterios sociales establecidos como criterios de adjudicación deben tener un peso relativo del 20-25% del total del baremo²⁴.

No obstante, y teniendo en cuenta la importancia que los criterios sociales tienen en el diseño y la prestación de servicios sociales, se considera posible y adecuado que los órganos contratantes de servicios sociales den al criterio económico puro una importancia relativa:
 → El criterio puramente económico debe suponer como máximo el 10% de la puntuación total de los criterios de adjudicación, teniendo presente que este modelo ya lo están poniendo en práctica algunos órganos contratantes en contratos de servicios sociales (véase el capítulo 6: Buenas prácticas).

→ El criterio puramente económico solo se considerará cuando la igualdad de puntuación en otros criterios lo justifique.

²⁴ Guía de contratación pública sostenible: Incorporación de criterios sociales (2008), Santiago Lesmes Zabalegui, Fundación Centro de Recursos Ambientales de Navarra e IDEAS. <http://www.comprapublicaetica.org>

Al mismo tiempo, las cláusulas sociales tienen una importancia relativa según el tipo de servicio social objeto del contrato. Por este motivo, y para facilitar la futura introducción y puntuación de las cláusulas sociales en los procesos de contratación de servicios sociales, se ha realizado una priorización orientativa de las cláusulas sociales para cada uno de los diferentes tipos de servicios sociales. Los dos ejes de la clasificación son:

→ **Tipos de servicio:** se consideran seis tipos de servicio teniendo en cuenta su definición más amplia. Estos seis tipos de servicio se han definido a partir de la cartera de servicios sociales 2008-2009 del Departamento de Acción Social y Ciudadanía, teniendo en consideración la

necesidad de reducir la lista de servicios al máximo. Por este motivo, se han desestimado algunos tipos de servicio porque eran poco representativos (en volumen y/o presupuesto) y otros servicios similares se han fusionado en un único servicio (aunque se dan para colectivos diversos y a partir de centros y recursos diferentes).

→ Cláusulas sociales: seis cláusulas sociales definidas en las páginas anteriores.

La puntuación establecida describe una priorización, de manera que el primero es el más valorado y el sexto, el último.

Sistema de puntuación orientativo de las cláusulas sociales según los tipos de servicio

Tipos de servicio	Ajuste de los servicios a las necesidades de los grupos receptores	Fomento de la calidad en las condiciones laborales	Promoción del empleo de determinados grupos	Proximidad a la comunidad local	Inclusión de beneficios a la sociedad	Promoción de la participación
Servicios de asesoramiento y apoyo	1. ^º	3. ^º	6. ^º	2. ^º	4. ^º	5. ^º
Servicios de atención domiciliaria	1. ^º	2. ^º	4. ^º	3. ^º	5. ^º	6. ^º
Servicios de centro de día	1. ^º	4. ^º	3. ^º	2. ^º	5. ^º	6. ^º
Servicios de centro residencial	1. ^º	4. ^º	3. ^º	2. ^º	5. ^º	6. ^º
Servicios de inserción laboral	2. ^º	4. ^º	1. ^º	3. ^º	6. ^º	5. ^º
Servicios sociales comunitarios	5. ^º	4. ^º	6. ^º	1. ^º	3. ^º	2. ^º

4. Las diez conclusiones finales

4. Las diez conclusiones finales

El valor añadido del Tercer Sector en la prestación de servicios públicos. Guía práctica de cláusulas sociales en la contratación pública de servicios sociales y de atención a las personas se publica casi dos años después de la publicación de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público que desarrolla la Directiva Europea 2004/18 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministros y servicios, y que tiene como objetivo, entre otros, consolidar un mercado de servicios a escala europea. Las conclusiones principales de *El valor añadido del Tercer Sector en la prestación de servicios públicos* son las siguientes:

- 1** La nueva Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público establece un conjunto de principios, normas y artículos que, entre otras, tienen las finalidades siguientes:
- Por una parte, reconocer la necesidad de que la contratación pública siga criterios de sostenibilidad social, económica y medioambiental.
 - Por otra parte, reconocer un espacio propio y específico para la aplicación de cláusulas sociales en los procedimientos de contratación pública en beneficio de las entidades del Tercer Sector o no lucrativas.

Por este motivo, *El valor añadido del Tercer Sector en la prestación de servicios públicos* considera que las administraciones públicas, en todos sus niveles, deben ser coherentes en la aplicación de estos criterios y en la introducción de cláusulas sociales en la contratación de servicios sociales y de atención a las personas.

- 2** En este ámbito, y de acuerdo con la evolución del marco legal de la contratación pública, las administraciones públicas han promovido y aplicado diversas medidas en los últimos años:
- La adjudicación directa debido a la falta de oferta alternativa o a la especialización del servicio a contratar.
 - La inclusión de cláusulas sociales en las cláusulas técnicas particulares de los contratos, de manera que el precio no sea el único criterio a considerar.

- Los contratos reservados, es decir, el establecimiento como criterio de admisión de la adjudicación a centros especiales de trabajo, empresas de inserción o entidades del Tercer Sector que tengan como objetivo el trabajo para la inclusión social y la inserción laboral.
- La inclusión de cláusulas sociales en la contratación como criterio o exigencia de ejecución de los proyectos de obras, servicios o suministros, a fin de que determinados servicios o suministros sean prestados obligatoriamente por entidades del Tercer Sector Social.

- 3** La Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya ha impulsado la presente publicación *El valor añadido del Tercer Sector en la prestación de servicios públicos* con la finalidad de demostrar de manera objetiva y contrastada, mediante un sistema de indicadores, el valor añadido que el Tercer Sector aporta a la sociedad en la prestación de servicios sociales y de atención a las personas.

Se trata de una iniciativa innovadora, y en línea con las tendencias y los objetivos actuales de la Unión Europea y de países anglosajones. Y, por este motivo, en el contexto de la nueva Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público, la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya ha querido avanzar en el esfuerzo de facilitar herramientas a las administraciones y al propio Tercer Sector para aplicar adecuadamente las cláusulas sociales y poder medir de manera objetiva el valor añadido del sector.

- 4** La iniciativa de *El valor añadido del Tercer Sector en la prestación de servicios públicos* también se justifica por otros factores de los últimos años:
- La evolución del modelo de financiación de los servicios sociales de la subvención a la concertación y a la compra de servicios y de plazas.
 - La entrada creciente de la empresa privada mercantil en el ámbito de los servicios sociales y de atención a las personas en el actual contexto de importante crecimiento del gasto público en servicios sociales.
 - El riesgo de que el precio se convierta en el criterio único o dominante en la compra de servicios sociales por parte de las administraciones, y que prevalega sobre el valor añadido para los usuarios y para la sociedad que aportan las entidades del Tercer Sector.

5 *El valor añadido del Tercer Sector en la prestación de servicios públicos* establece indicadores de este valor añadido a partir de los valores del sector, estructurados en tres niveles:

- Indicadores de valor del Tercer Sector Social como conjunto.
- Indicadores de valor de cada entidad.
- Indicadores de valor del proyecto.

Los primeros indicadores muestran el peso específico del Tercer Sector Social en la sociedad catalana, mientras que los de entidad y los de proyecto son los que hay que tener en cuenta en los procedimientos de contratación.

6 Hay diez indicadores de valor del Tercer Sector Social como conjunto, que permiten mostrar la relevancia estratégica del sector en la sociedad catalana, ya que atiende a más de 1,7 millones de personas, da empleo a 100.093 personas contratadas y representa el 2,8% del PIB de Catalunya. Además, el Tercer Sector Social ofrece 71 horas de voluntariado al año para cada persona atendida, y cuenta con una base social de socios y donantes de 1.945.000 personas.

Por este motivo, podemos afirmar que el Tercer Sector Social tiene un fuerte impacto cualitativo en la sociedad en la medida que crea cohesión, transmite valores, es un instrumento de participación y devuelve a la sociedad todos sus beneficios.

7 Hay once indicadores de valor añadido de las entidades, que permiten poner en relieve el valor añadido propio de cada organización no lucrativa. En la fase de contratación, estos indicadores de valor añadido sirven para demostrar la solvencia técnica de la entidad, como por ejemplo la ratio de usuarios en situación de exclusión social, la accesibilidad y la complementariedad de determinados servicios para el mismo perfil de usuarios, la tasa de contratación indefinida, la transferencia del conocimiento y, especialmente, el retorno a la sociedad de los beneficios obtenidos por la organización.

8 Hay trece indicadores de valor añadido de los proyectos, que también se propone tenerlos en cuenta en los procedimientos de contratación, como criterios cualitativos de valoración o bien como mejoras de la oferta, y que es necesario que estén incorporados en las cláusulas técnicas particulares de los contratos.

9 Hay seis cláusulas sociales que han sido identificadas y clasificadas, que aportan criterios de valoración cualitativos de las ofertas de las entidades del Tercer Sector:

- El ajuste de los servicios a las necesidades de los usuarios.
- El fomento de la calidad del empleo.
- La promoción del empleo de determinados colectivos en riesgo de exclusión.
- La proximidad a la comunidad local donde se presta el servicio.
- La inclusión de beneficios adicionales para la sociedad en la gestión del proyecto o del servicio.
- La promoción de la participación en la gestión del proyecto o del servicio.

10 La nueva Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público también ha tenido como consecuencia que algunas administraciones públicas en el momento de valorar las diferentes propuestas económicas presentadas tengan en cuenta el precio ofertado sin que incluya el IVA correspondiente.

En la medida que las entidades del Tercer Sector realizan actividades preferentemente exentas de IVA, éstas no tienen derecho a deducirse el IVA soportado en sus adquisiciones de bienes y servicios, de modo que se convierten en consumidores finales del IVA soportado y, por tanto, sin posibilidad de deducirse el IVA soportado en sus costes.

En opinión de la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, esta nueva práctica sitúa al Tercer Sector en discriminación negativa respecto a las empresas, en la medida que éstas pueden ofrecer precios inferiores gracias a la recuperación de parte del IVA soportado en su compra de bienes y servicios.

5. El posicionamiento de la Taula del Tercer Sector sobre las cláusulas sociales y el IVA en la contratación

5. El posicionamiento de la Taula del Tercer Sector sobre las cláusulas sociales y el IVA en la contratación

5.1. Posicionamiento de la Taula del Tercer Sector sobre las cláusulas sociales

Documento de bases sobre el Tercer Sector y las cláusulas sociales en la prestación de servicios a las personas (aprobado por la Asamblea General de la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya el 14 de julio de 2008)

1 Las entidades de la Taula d'entitats del Tercer Sector Social consideramos que el valor diferencial fundamental que aportamos las entidades del Tercer Sector Social en la prestación de servicios públicos es la ausencia de lucro y la tradición en la prestación de servicios de estas características que vinculan a la ciudadanía.

2 Esta ausencia de lucro y la trayectoria hacen posible otros dos valores diferenciales muy importantes:

- a. La reinversión social de los beneficios.
- b. El fomento de la participación y la cohesión social.

3 Sobre esta base, en los procesos de contratación de servicios a las personas debemos avanzar, en primer lugar, en la concertación de servicios, desarrollando al máximo la ley de contratos vigente, dada nuestra tradición de prestación de servicios. Por otra parte, en la prestación a través de contratos reivindicamos la introducción de las cláusulas sociales siguientes:

a. En los criterios de admisión:

- La verificación previa de si la contratación es la vía correcta y/o necesaria en cada caso.
- La valoración administrativa de la naturaleza jurídica o lucrativa como un elemento diferencial y ventajoso para el servicio a prestar y para la sociedad en general.
- La puntuación de la solvencia social mediante la consideración de los valores sociales objetivables que aportamos las entidades no lucrativas, concretando cada administración las prioridades sociales a considerar. En este sentido se podrían considerar, entre otras, la

presencia de voluntariado, la participación de las organizaciones en órganos de representación (como conocimiento y generación de valores sociales) o la calidad laboral tanto de colectivos con dificultades especiales como normalizados.

b. En los criterios de adjudicación:

- Que se midan los objetivos sociales de los proyectos a través de indicadores.
- Que solo se considere el precio a igualdad de puntuación en otros criterios y, en todo caso, que el factor precio suponga como máximo el 10% de la puntuación total, y que se puntúen proporcionalmente las bajas y la viabilidad económica de las ofertas.
- Para evitar agravios comparativos y respetar la voluntad de la legislación fiscal (exención del IVA para ONL), que se tenga en cuenta que el IVA de las entidades no lucrativas es cero y que, por tanto, se consideren siempre los precios finales con el IVA incluido, sea cual sea el tipo de servicio y quien preste este servicio. Las comparativas de las diferentes ofertas deben hacerse siempre con el IVA incluido.
- Que la duración de los contratos sea de un mínimo de dos años.
- Que en las condiciones de pago se cumpla la legislación y que, por tanto, la Administración pague como máximo a sesenta días, y que su incumplimiento comporte automáticamente intereses de demora sin necesidad de reclamaciones específicas.
- Que en las cláusulas de revisión de precios de los contratos se prevean las modificaciones de costes derivadas de los convenios laborales.

c. En los criterios de seguimiento y control:

- Que se exija firmar siempre la totalidad del proyecto técnico y económico aprobado.
- Que se haga un seguimiento y un control del desarrollo del proyecto técnico y de los objetivos a alcanzar.
- Que se denuncien los incumplimientos y que se presente justificación de las posibles condiciones sociales a las que se pueda estar obligado, junto con los informes técnicos.
- Que el seguimiento y el control se fundamenten en la ejecución de la actividad más que en las verificaciones administrativas y burocráticas.

5.2. El IVA en la contratación pública y las entidades sin ánimo de lucro

Las entidades de carácter social que desarrollan actividades exentas de IVA presentan una problemática específica en cuanto a la tributación por el IVA, que deriva del hecho de que no tienen derecho a deducir el IVA soportado en sus adquisiciones de bienes y servicios, de manera que son tratadas como un consumidor final. Esta situación se ve agravada por la interpretación que, en ocasiones, se está haciendo de la legislación sobre contratación pública, de manera que, a efectos de valorar las propuestas económicas, se realiza teniendo en cuenta el precio ofertado sin que incluya el IVA.

El IVA de las actividades sociales en España

La Ley 37/1992 del Impuesto sobre el Valor Añadido (LIVA) determina, por motivos de interés público, la exención de una serie de actividades que, entre otras, son las siguientes:

- Actividades sanitarias: los servicios hospitalarios o de asistencia médica (privada o pública). Entrega de sangre, fluidos, tejidos y elementos del cuerpo humano. Transporte de enfermos.
- Actividades de enseñanza en cualquiera de sus grados y niveles educativos prestados en el marco de centros docentes. También se puede incluir el transporte de alumnos y las comidas.
- Actividades de asistencia social realizadas por centros públicos o por entidades de carácter social.
- Actividades socioculturales llevadas a cabo por entidades de carácter social.
- Actividades deportivas prestadas por entidades de carácter social.

De la enumeración anterior cabe remarcar que algunas exenciones son de carácter general; en otras, la exención solo se aplica cuando las actividades han sido prestadas por «entidades de carácter social», enumerándose en el artículo 20.3 de la LIVA los requisitos que deben cumplir las entidades privadas para ser consideradas de carácter social. Son los siguientes:

- 1) No tener fin lucrativo y dedicar, si procede, los beneficios eventualmente obtenidos al desarrollo de actividades exentas de idéntica naturaleza.
- 2) Los cargos de presidente, patrono o representante legal deben ser gratuitos y no pueden tener interés en los resultados económicos de la explotación por sí mismos o a través de una persona interpuesta.
- 3) Los socios, los comuneros, los partícipes de las entidades o sus familiares hasta segundo grado no pueden ser los principales destinatarios de las operaciones exentas ni gozar de condiciones especiales.

Este régimen de exención es rogado, de manera que las entidades deben solicitar expresamente la concesión a la Administración Tributaria. El hecho de tener que solicitar la exención ha llevado a pensar que podría ser renunciable. No obstante, la Administración entiende que esta exención no es de carácter renunciable sino que, una vez reconocida por la Administración Tributaria, mantiene su eficacia mientras concurren los requisitos que fundamentaron su reconocimiento, ya que se presume que los actos de reconocimiento realizados por la Administración son una mera comprobación del cumplimiento de los requisitos condicionantes del beneficio fiscal, y sus efectos se mantienen mientras se sigan cumpliendo todos los requisitos y las condiciones legales que definen la exención.

Efectos del régimen del IVA de entidades exentas

La exención del IVA aplicable a las entidades que llevan a cabo actividades de asistencia social y que están reconocidas como establecimientos de carácter social implica que no tienen derecho a deducir el IVA soportado en las adquisiciones de bienes y servicios necesarios para la realización de las actividades. Este hecho les supone una desventaja competitiva respecto al resto de entidades, ya que el IVA soportado no deducible representa un sobrecoste en la cuenta de resultados.

Así, el efecto de la exención se visualiza en el apartado siguiente:

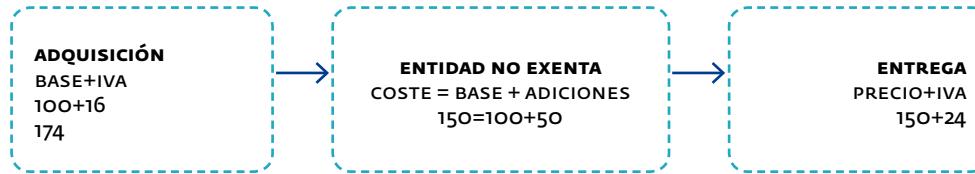
Entidad exenta:

Dado que las entidades que realizan actividades exentas no pueden deducir el IVA soportado en sus adquisiciones, lo deben contabilizar como coste. Este hecho hace que su precio final sin IVA sea superior al que tendría si no gozara de exención. En el diagrama que figura a continuación representamos también numéricamente una situación en la que tiene lugar una compra sujeta de 100 y la entidad incorpora adiciones por 50:



Entidad no exenta:

Por el contrario, para las entidades en régimen general el IVA es deducible, de manera que su coste está únicamente integrado por el precio sin IVA, lo que les permite que su precio de entrega sin IVA sea inferior, aunque el precio con IVA sea superior:



De lo que se ha expuesto queda evidente que, con unos mismos *inputs* y unas mismas incorporaciones, el precio sin IVA de las entidades exentas es superior; a pesar de ello, el coste para la Administración contratante es superior en el caso de una entidad no exenta.

Este efecto es contrario al inicialmente pretendido por la normativa europea y su transposición por parte del Estado español; normas que establecieron el régimen de exenciones para favorecer a las entidades sin fines lucrativos en la prestación de servicios de tipo social, de manera que el IVA no fuera un coste para el destinatario de los servicios.

Recientemente, el Consejo de Estado ha criticado esta situación en diversos dictámenes, en los cuales ha concluido que la actual normativa del IVA comporta que las entidades exentas sean tratadas como consumidores finales en la medida que no pueden deducirse el IVA soportado.

Planteamiento de la problemática del IVA en la contratación pública

La entrada en vigor de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público, y la interpretación que respecta a las entidades parcialmente exentas se está haciendo, en algunas ocasiones supone que:

→ El valor a tener en cuenta por la Administración en procedimientos de contrataciones es el importe total sin IVA.

→ Este valor sin IVA se está aplicando tanto a efectos de determinar el umbral para concurrir a los contratos públicos (presupuesto máximo de licitación) como a efectos de valorar las ofertas presentadas.

La forma de actuación explicada sitúa a las entidades exentas en clara desventaja, ya que, al no poder deducir el IVA soportado, su coste es superior al de las entidades sujetas y no exentas.

El efecto de lo expuesto en la contratación pública es el siguiente:

Efecto por:	Efecto por:	Entidad exenta
Igual precio con IVA	Mayor resultado	Menor coste
Igual precio sin IVA	Menor resultado	Mayor coste

La interpretación en el sentido de que el precio a comparar debe ser el IVA incluido coincide con la regulación que se recoge en el artículo 88. U. 2.^º párrafo de la Ley 30/2007, LIVA, que establece que en las entregas y las prestaciones de servicios cuyos destinatarios sean entes públicos «se entenderá siempre que los sujetos pasivos del impuesto, al formular sus propuestas económicas, aunque sean verbales, han incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido...».

La aplicación del criterio consistente en el hecho de que los precios a tener en cuenta son con «el IVA excluido» comporta las distorsiones siguientes:

1. Al fijar el tope para licitar como importe total sin IVA posiciona de inicio a las entidades exentas en una situación de desventaja, dado que el mayor coste que soportan por el IVA en sus adquisiciones comporta que el precio de los servicios que deben ofertar sea superior al de las entidades no exentas, que sí que habrán deducido el IVA soportado, hecho que las hace menos competitivas a la hora de concurrir a las licitaciones, aunque su precio final con IVA incluido sea inferior. Así, para licitar en igualdad de condiciones habría que comparar precios finales con el IVA incluido, tal como era normal en las contrataciones anteriormente. Alternativamente, se podría hacer que, a estos efectos, las entidades que están exentas pudieran minorar su precio en el importe de las cuotas del IVA soportadas en sus *inputs*.
2. La adjudicación según precios antes de la aplicación del IVA, además de comparar costes bajo criterios desiguales (conviene insistir en que las entidades exentas tienen como mayor coste el IVA soportado), supone la aplicación de un criterio restrictivo que no se prevé en la Ley de Contratos del Sector Público, hecho que comporta una discriminación negativa.
3. Además, considerar el tope de licitación sin el IVA puede obstaculizar la entrada de las entidades exentas como licitadoras, de manera que quedan excluidas aquellas propuestas que serían más favorables para el ente público, dado que no repercutirán en el IVA.

4. El tratamiento de los precios con el IVA incluido es también el criterio previsto por la Ley del IVA cuando establece que las propuestas de prestaciones a entes públicos siempre se debe entender que han incluido el IVA, y que el impuesto no debe suponer un incremento del importe contratado.

5. La Administración debe adjudicar los contratos a la oferta que le resulte «económicamente más ventajosa». Teniendo en cuenta que, para la Administración, el total del importe pagado constituye un coste (tanto el principal como el IVA), para la adjudicación se debería atender el total a pagar, sin discriminar si corresponde al IVA o no; de lo contrario, incumpliría la Ley de Contratos del Sector Público.

6. Las adjudicaciones de contratos del sector público deben tener presentes consideraciones de tipo social a efectos de valorar las ofertas. Los criterios de tope y adjudicación con el IVA excluido no solo incumplen el mandamiento de discriminación positiva que pretendía la normativa del IVA, sino que, como se ha expuesto, dan lugar a una discriminación negativa en contra de las entidades de carácter social.

7. En la misma línea de fundamentación de las exenciones, cabe señalar que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas entiende que la exención pretende reducir el coste para el usuario de los servicios de interés general de índole social. Así, en la sentencia del Asunto C-498/03, de 26 de mayo de 2005, declaró que «[...] dichas exenciones, al garantizar un trato más favorable en materia de IVA a determinadas prestaciones de servicios de interés general realizadas en el sector social, tratan de reducir el coste de estos servicios y hacerlos más accesibles a los particulares que puedan beneficiarse de las referidas exenciones».

8. Otra consecuencia negativa para la propia Administración resulta del hecho de que las entidades exentas destinan sus posibles ganancias a la realización de actividades de índole social que, de otra manera, deberían asumir las autoridades públicas.

9. En el mismo sentido actúa el hecho de que estas entidades ejercen una función social en una doble vertiente: la tipología social de los servicios que prestan a la comunidad y la creación de empleo a menudo destinado a la población en riesgo de exclusión.

Conclusions

La consideración del precio sin IVA en la licitación pública constituye una forma de proceder que:

1) Supone hacer una discriminación negativa hacia las entidades exentas que ni la Ley 30/2007 ni la Directiva 2004/18/CE prevén. Es más, cuando quieren distinguir precios con IVA y sin, lo explicitan.

2) La comparación de precios sin el IVA es contraria al principio de adjudicación, según el cual ésta se debe hacer a la oferta económicamente más ventajosa para el poder adjudicador.

3) Es contraria al espíritu que rige la creación de las exenciones en el IVA, ya que la finalidad es reducir el coste de estos servicios, tal como indica la normativa del IVA (tanto interna como comunitaria) y la interpretación que resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

De todo lo que se ha dicho anteriormente, se debe concluir que la aplicación práctica de la normativa de contratación del sector público sitúa a las entidades exentas en una situación de desventaja por el hecho de que deben incorporar el IVA como coste. De esta manera, las entidades sin ánimo de lucro que cumplen funciones de carácter social están discriminadas negativamente, y lo que es más paradójico es que esta actuación paralelamente redunde en un mayor coste para la Administración contratante.

Por tanto, en este ámbito la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya considera que se debería volver a los criterios interpretativos anteriores según los cuales los umbrales de licitación y los criterios de adjudicación se basan en precios con IVA, es decir, la oferta económicamente más ventajosa que rige en la Ley de Contratos del Sector Público.

6. Anexos

6. Anexos

6.1. Ejemplos de buenas prácticas en la contratación y de cláusulas sociales en las diferentes fases del proceso de contratación

Buenas prácticas en relación con las fases del procedimiento de contratación.

A) Fase de definición del objeto del contrato:

Adigsa,²⁵ como empresa pública del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, establece las cláusulas sociales siguientes en el pliego de bases:

→ Objeto del contrato y condición de ejecución. La particularidad de este caso consiste en el hecho de que la cláusula social establecida se incluye primeramente en el objeto del contrato. Adigsa aprovecha un importante volumen de contratación para favorecer la inserción sociolaboral de personas con dificultades de acceso al empleo mediante la inclusión de esta cláusula social como una exigencia obligatoria en la fase de ejecución del contrato; de esta manera, exige un compromiso por parte de la empresa licitadora y supone, en la práctica, la reserva de puestos de trabajo destinados a personas en riesgo o en situación de exclusión social.

B) Criterios de adjudicación, mejoras y/o criterios de preferencia en la adjudicación:

El Ayuntamiento de Pamplona,²⁶ en el procedimiento de contratación para el servicio de ayuda a domicilio, incorporó entre los criterios de adjudicación cláusulas sociales, como son la contratación de colectivos con dificultades de acceso al empleo y el hecho de ser entidad sin ánimo de lucro.

→ Criterios de adjudicación en los que la oferta económica recibe una puntuación máxima de 15 puntos, mientras que otros criterios que incluyen cláusulas sociales suponen los 85 puntos restantes: tipología de organización (máximo 20 puntos), contratación de personal

desfavorecido (máximo 25 puntos), mejoras en el servicio (máximo 25 puntos), programas de formación y otras atenciones sociales y/o condiciones laborales (máximo 15 puntos).

El Ayuntamiento de Barcelona, en el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato administrativo especial para el apoyo a las familias contra la violencia machista,²⁷ incluye:

- La preferencia en la adjudicación del contrato para las proposiciones presentadas por las entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, siempre que su finalidad o su actividad tenga relación directa con el objeto del contrato.
- Los criterios de adjudicación siguientes evaluables de manera automática: el compromiso de participar en grupos de trabajo municipales sobre la materia objeto del presente procedimiento de contratación, y el compromiso de efectuar charlas de sensibilización a población interesada sobre la materia objeto del presente procedimiento de contratación (3 y 2 puntos, respectivamente, de una puntuación total de 45 puntos).

La Diputación de Barcelona, en el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de servicios para el programa de acciones de promoción de las personas mayores de los municipios de la provincia de Barcelona, incorpora:²⁸

- Una puntuación máxima de 51 puntos a los criterios de adjudicación siguientes evaluables de manera automática: ampliación del equipo técnico mínimo (máximo 24 puntos), mejora económica de los precios unitarios de licitación (máximo 17 puntos), ampliación del número de reuniones como espacio de coordinación del equipo de trabajo (máximo 10 puntos).
- Una puntuación máxima de 49 puntos a los criterios de adjudicación siguientes, que dependen de un juicio de valor: plan de trabajo, estrategia, metodología (máximo 27 puntos), sistema de coordinación entre empresa/entidad destinataria y los servicios de acción social (12 puntos) y diseño de un sistema de indicadores de evaluación (10 puntos).

²⁵ http://www.lamegi.org/recursos/pliego_de_bases_adigsa.pdf

²⁶ <http://www.lamegi.org/recursos/pamplonadescripcion.pdf>

²⁷ Pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato administrativo especial para el apoyo a las familias contra la violencia machista (entregado por la Dirección de Servicios de Participación y Asociacionismo).

²⁸ Pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de servicios de la Diputación de Barcelona para el programa de acciones de promoción de las personas mayores de los municipios de la provincia de Barcelona.
http://www.diba.cat/licitacions/fitxers/serveis_231008.pdf

El Ayuntamiento de Barcelona, en el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato especial para la gestión de los puntos de información y atención a las mujeres (PIAD) existentes en los diez distritos municipales²⁹, incluye:

- La preferencia en la adjudicación del contrato para las proposiciones presentadas por las entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, siempre que su finalidad o su actividad tenga relación directa con el objeto del contrato.
- Un criterio de adjudicación que depende de un juicio de valor y que tiene que ver con la calidad de las condiciones laborales: número de medidas adoptadas para la fidelización del personal (máximo de 5 puntos de una puntuación total de 32 puntos).

El Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat de Catalunya, en los contratos para la gestión de residencias y centros de día de personas mayores dependientes y en los contratos para la concertación de plazas de servicios residenciales para personas con discapacidad, incorpora diversos criterios de adjudicación que suponen el 13,6% de la puntuación total (la propuesta económica puntuá el 9%).

- Recursos humanos: medidas para favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral (0,5 puntos), programa de prevención del absentismo y seguimiento de las bajas laborales (0,5 puntos), propuestas de contratación laboral de la bolsa de inclusión social del municipio (0,5 puntos), propuestas de convenios en prácticas con centros docentes relacionados con el ámbito de atención (0,5 puntos) y reciclaje y formación específica, si procede.
- Organización del trabajo: programa anual de formación, con calendario detallado de las áreas, con la duración de los cursos y el número de horas de formación destinados a cada trabajador/a (1 punto); mecanismos de participación de los/las trabajadores/as, recogida de sugerencias, grupos de mejora, asambleas, etc. (0,8 puntos).
- Programa de mejora de la calidad: estudios de satisfacción de las personas usuarias y de sus familiares: valoración de resultados (0,5 puntos).
- Participación: mecanismos de participación individual y colectiva de las personas usuarias y de sus familiares: procesos y actividades (1 punto); propuesta del programa de interrelación con el entorno: número de colaboraciones externas y contenidos (0,5 puntos); programa de voluntariado: objetivos, contenido y actividades (0,5 puntos).
- Objetivo: apoyos y canales de divulgación y contenidos de información externa del servicio, como por ejemplo folletines, web y memorias objeto del contrato (0,5 puntos).

El Ayuntamiento de Burlada, en el pliego de cláusulas administrativas particulares para la adjudicación del servicio de ayuda a domicilio, aplicó como criterios de adjudicación:³⁰

- Empresas de economía social o sin ánimo de lucro (máximo 20% de los puntos).
- Empresas que integran un mínimo del 30% de personal de colectivos desfavorecidos (máximo 25% de los puntos).

La Comunidad de Madrid, en el procedimiento de contratación para la gestión de una residencia y pisos tutelados para personas con enfermedad mental crónica, incorpora en el pliego de prescripciones administrativas:³¹

- Una preferencia de adjudicación, en igualdad de condiciones con las económicamente más ventajosas, para las empresas que, sin estar sujetas a obligación por ley, acrediten en su plantilla más del 2% de trabajadores con discapacidad. Y también para las empresas dedicadas específicamente a la promoción y la inserción laboral de personas en exclusión social, con un compromiso formal de ocupar el 30% o más de los puestos de trabajo con personas en esta situación a la que se refiere el apartado 2 de la disposición adicional sexta de la LCSP.
- Una puntuación máxima de 25 puntos para las empresas que presenten las mejoras siguientes: un mayor número de horas de formación continuada del personal de atención del centro (máximo 12 puntos) respecto al mínimo establecido en los pliegos, la implantación de un sistema de calidad basado en el modelo EFQM para la gestión del objeto del presente contrato (máximo 8 puntos) y el compromiso de integración laboral de personas con discapacidad (máximo 5 puntos).

La Consejería de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno vasco, en el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato para la prestación de los trabajos necesarios para la atención del servicio de integración y convivencia intercultural Biltzen, da:

- A la oferta económica una puntuación máxima de 10 sobre 100, mientras que la calidad técnica del proyecto recibe una puntuación máxima de 50 puntos y la metodología del trabajo que se lleva a cabo, los 40 puntos restantes.³²

²⁹ Pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato administrativo especial para la gestión de los puntos de información y de atención a las mujeres (PIAD) existentes en los diez distritos municipales. <http://w3.bcn.es/V61>

³⁰ La contratación pública en la lucha contra la exclusión. Propuesta de la Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción, 2004. www.areinet.org/documents

³¹ Pliego de cláusulas administrativas particulares para el procedimiento de contratación de gestión de una residencia y de pisos tutelados para personas con enfermedad mental crónica de la CAM. <http://www.madrid.org/cs>

³² Pliego de cláusulas administrativas particulares para la prestación de los trabajos necesarios para la atención del servicio de integración y convivencia intercultural Biltzen. <http://www.euskadi.net>

La Consejería de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno vasco, en el contrato para el diseño de una campaña de sensibilización de la población adulta sobre el consumo de alcohol, incorpora en el pliego de cláusulas administrativas:³³

→ Una preferencia de adjudicación, en igualdad de condiciones con las económicamente más ventajosas, para las organizaciones que tengan el mayor porcentaje de personas con discapacidad (<2%), las empresas dedicadas específicamente a la promoción y a la inserción laboral de personas en situación de exclusión social, las empresas reconocidas como organizaciones de comercio justo en los contratos que tengan como objeto productos en los cuales existan alternativas de comercio justo, y en el caso de contratos relativos a prestaciones sociales o asistenciales las entidades sin ánimo de lucro (en la aplicación de la preferencia tendrán prioridad las empresas que reúnan más características).

La Comunidad Autónoma de Madrid, en el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de gestión para el centro de rehabilitación laboral para personas con enfermedad mental crónica en la zona norte de la Comunidad de Madrid,³⁴ incorpora:

→ Dos preferencias de adjudicación, en igualdad de condiciones con las económicamente más ventajosas: a) las organizaciones que, sin estar sujetas a obligación, en el momento tengan en su plantilla un número de trabajadores con discapacidad superior al 2%; b) las organizaciones dedicadas específicamente a la promoción y la inserción laboral de personas en situación de exclusión social valorando su compromiso formal de contratar no menos del 30% de sus puestos de trabajo con personas pertenecientes a estos colectivos (apartado 2 de la disposición adicional sexta de la LCSP).

→ Una puntuación máxima de 25 puntos para los proyectos que presenten las mejoras siguientes: mejoras en el programa de formación del personal (máximo 12 puntos) respecto a la formación establecida en los pliegos: 6 puntos por cada 10 horas anuales en formación continuada para el personal de atención de los centros del objeto de contrato; compromiso de integración laboral de personas con discapacidad (máximo 5 puntos): 3 puntos por contrato indefinido y 2 puntos por contrato temporal.

C) Condiciones de ejecución:

La Consejería de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno vasco, en el contrato para el diseño de una campaña de sensibilización de la población adulta sobre el consumo de alcohol, incorpora en el pliego de cláusulas administrativas:³⁵

→ Unas condiciones especiales de ejecución de tipo social: el contratista debe incluir la perspectiva de género y evitar los elementos de discriminación sexista en el uso del lenguaje y la imagen, y en el contenido de los cursos incorporar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (en caso que se desarrolle).

El Ayuntamiento de Sevilla (y todas sus delegaciones, organismos autónomos, empresas municipales y otros organismos con participación mayoritaria del Ayuntamiento) incorporan cláusulas sociales de calidad del empleo en todas las contrataciones públicas de obras y servicios con una cuantía superior a 150.000 euros y un plazo estimado de ejecución igual o superior a nueve meses.³⁶ Estas cláusulas son obligaciones de carácter especial que se incluyen como condiciones especiales de ejecución del contrato:

→ Inserción laboral de personas que se encuentren en especial dificultad en el acceso al empleo: el adjudicatario se compromete a contratar al menos el 10% de personas procedentes de colectivos desempleados que se encuentren en especial dificultad para acceder a un empleo, respecto al total de personas necesarias para ejecutar el contrato.

→ Acceso de la mujer al empleo y en condiciones de igualdad: todo adjudicatario que disponga de una representación de mujeres en plantilla desequilibrada (<40% de la plantilla) deberá hacer durante la ejecución del contrato al menos una nueva contratación de una mujer o transformar una contratación temporal en indefinida.

→ Estabilidad del empleo: durante la ejecución del contrato la organización adjudicataria deberá cumplir y acreditar al menos el 30% de la plantilla adscrita al servicio con contratación indefinida.

→ Fomento de acciones que facilitan la conciliación de la vida laboral y familiar: las organizaciones adjudicatarias llevarán a cabo durante la ejecución del contrato acciones de sensibilización, formación y orientación dentro de la jornada laboral para las personas trabajadoras.

³³ Pliego de cláusulas administrativas particulares para el diseño de una campaña de sensibilización de la población adulta sobre el consumo de alcohol. <http://www.euskadi.net>

³⁴ Pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de gestión para el centro de rehabilitación laboral para personas con enfermedad mental crónica en la zona norte de la Comunidad de Madrid.

³⁵ Pliego de cláusulas administrativas particulares para el diseño de una campaña de sensibilización de la población adulta sobre el consumo de alcohol. <http://www.euskadi.net>

³⁶ Cláusulas de calidad social en el Ayuntamiento de Sevilla. <http://www.sevilla.org>

6.2. Ejemplos de pliegos de cláusulas sociales por tipos de servicio: servicio de atención domiciliaria, gestión de centro residencial de acción educativa y centro de rehabilitación laboral

A continuación, se presentan tres modelos de pliegos ilustrativos, los cuales se basan en pliegos de contratos reales pero que incorporan algunas de las cláusulas sociales definidas en la presente publicación. Hemos eliminado las referencias concretas para que no sean identificables. Se trata, por tanto, de unos ejemplos que pretenden dibujar la aplicación concreta de las cláusulas sociales para la contratación de algunos de los servicios sociales más frecuentes:

1. La gestión del servicio de atención domiciliaria.
2. La gestión integral de un centro residencial de acción educativa para niños y/o adolescentes.
3. La gestión integral de un centro de rehabilitación laboral para personas con enfermedad mental crónica.

1) La gestión del servicio de atención domiciliaria

PLIEGO DE CLÁUSULAS DE EXPLOTACIÓN QUE DEBE REGIR EL CONTRATO DE GESTIÓN DEL SERVICIO DE ATENCIÓN DOMICILIARIA DE LOS SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS DE... PARA TRAMITACIÓN ORDINARIA, PROCEDIMIENTO ABIERTO.

CLÁUSULA xx. CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LAS OFERTAS

Puntuación de la totalidad de los criterios: hasta 95 puntos.

1. Evaluables de manera automática hasta 60 puntos.

Cuestiones técnicas, hasta 40 puntos.

Cuestiones económicas, hasta 20 puntos.

2. Que dependen de un juicio de valor hasta 35 puntos.

1. Los criterios vinculados al objeto del contrato evaluables de manera automática y que servirán de base para la adjudicación del contrato, por orden decreciente de importancia, son los siguientes:

CUESTIONES TÉCNICAS, hasta 40 puntos.

→ Participación del usuario en el diseño y la mejora del servicio: número de horas de reuniones con usuarios/beneficiarios para el diseño, la definición y la mejora del servicio objeto del proyecto que la entidad se compromete a llevar a cabo. Hasta 14 puntos, a razón de 0,10 puntos por hora de reunión.

→ Complementariedad de servicios: volumen de servicios complementarios/adicionales en la atención a las necesidades de las personas destinatarias del proyecto (por el contenido o el público al que se dirige) que la entidad realiza o se compromete a realizar en el seno del proyecto. Hasta 13 puntos, a razón de 2,5 puntos por servicio complementario.

→ Voluntariado en el proyecto: volumen de horas de atención directa o indirecta a los usuarios llevadas a cabo por voluntarios que la entidad se compromete a aportar. Hasta 13 puntos, a razón de 0,10 puntos por hora de voluntariado.

**HORA DE ATENCIÓN
PERSONAL DOMICILIARIA**
PRP
 $R = 16x \frac{\text{-----}}{\text{PMR}}$

**HORA DE LIMPIEZA
DEL HOGAR**
PRP
 $R = 14x \frac{\text{-----}}{\text{PMR}}$

CUESTIONES ECONÓMICAS, hasta 20 puntos.

La mejora en la oferta económica se valorará conforme a la fórmula siguiente:

Siendo:

R = resultado de puntos obtenidos.

PRP = porcentaje de reducción sobre el precio máximo neto del contrato (18,8818 euros/hora de atención personal domiciliaria y 15,7318 euros/hora de limpieza del hogar).

PMR = porcentaje máximo de reducción objeto de puntuación (6%).

El porcentaje máximo de reducción que será objeto de puntuación para cada zona se fija en el 6% del precio de licitación máximo por hora de servicio.

2. Los criterios vinculados al objeto del contrato que dependen de un juicio de valor y que servirán de base para su adjudicación, por orden decreciente de importancia, son los siguientes:

CUESTIONES TÉCNICAS, hasta 35 puntos.

Proyecto técnico del servicio. Se entiende como un proyecto de organización y gestión del SAD, en relación con la zona para la cual se licite. Su extensión será como máximo de 50 folios en una sola cara, y debe estar correctamente paginado y con el índice correspondiente. Se deberá presentar original y dos copias, una de las cuales en soporte CD-ROM.

Se valorará exclusivamente aquello que complemente las prescripciones técnicas y suponga innovaciones respecto a la organización planteada en el presente pliego de explotación del servicio. Los diferentes aspectos que se considerarán objeto de valoración son los siguientes:

- Proyecto de gestión de calidad con indicación de mecanismos de control y evaluación de la gestión del servicio, atención al cliente, y formación y consolidación de la plantilla (con especial mención de los profesionales que desarrollan la tarea en la modalidad socioeducativa) hasta 5 puntos.
- Participación con la Administración en la identificación de nuevas necesidades: participación en grupos de trabajo municipales, comarcas... (de la demarcación territorial correspondiente) para la identificación de nuevas necesidades en la materia objeto del proyecto a la cual se compromete la entidad en el desarrollo del proyecto hasta 5 puntos.
- La gestión, la metodología y el funcionamiento del servicio hasta 5 puntos.
- Descripción detallada de las mejoras tecnológicas dirigidas a los/las coordinadores/as técnicos/as para la realización de su tarea de seguimiento de los usuarios en los domicilios y en los espacios de coordinación que permitan tener la información a tiempo real y de manera automática hasta 5 puntos.
- Por una descripción detallada de un código deontológico hasta 5 puntos.
- Transferencia de conocimiento: realización de un trabajo de investigación referente al SAD con un resultado formal (una publicación en una revista del sector y/o una comunicación formal en congresos, jornadas, etc.) que la entidad se compromete a llevar a cabo durante el desarrollo del proyecto hasta 5 puntos.

2) La gestión integral de un centro residencial de acción educativa para niños y/o adolescentes de un municipio de xxx

MODELO DE PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES PARA REGIR CONTRATOS DE GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, EN MODALIDADES DE CONCESIÓN Y CONCIERTO, A ADJUDICAR MEDIANTE PROCEDIMIENTO ABIERTO.

Criterios objetivos para la adjudicación del contrato de la gestión integral del centro xxx del municipio xxx con una capacidad de xx plazas residenciales de acción educativa para niños y/o adolescentes dependientes de la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia del Departamento de Acción Social y Ciudadanía.

Los criterios de valoración que se aplicarán para valorar las ofertas presentadas, hasta un máximo de 100 puntos, son los siguientes:

1. Metodología de trabajo

La puntuación máxima es de 54 puntos. Se valorará la relación y la descripción de los servicios objeto del contrato en función del desglose que consta en los subcriterios siguientes, de acuerdo siempre con las especificaciones hechas en el pliego de prescripciones técnicas.

1.1. Definición y organización (hasta 17 puntos).

1.1.1. Objetivos generales y específicos: corresponden a la misión y a las finalidades de protección.

- Totalmente: 3,5
- Mucho: 2,5
- Bastante: 1,5
- Poco: 0,5
- Nada: 0

1.1.2. Servicios básicos y opcionales: los recursos mínimos de aplicación son coherentes y existen programas complementarios. Las titulaciones son las adecuadas.

- Totalmente: 3,5
- Mucho: 2,5
- Bastante: 1,5
- Poco: 0,5
- Nada: 0

1.1.3. Servicios propios y accesibles: desarrolla servicios (no concertados exclusivamente con la Administración) gratuitos o con reducción de precio, en relación con el coste, para el usuario/beneficiario. Ejemplo: servicio de seguimiento posterior a la recepción de otros servicios de los niños que han alcanzado la mayoría de edad.

- 3 o más servicios: 3,5
- 2 servicios: 2,5
- 1 servicio: 1
- Ninguno: 0

1.1.4. Definición de la misión: se dirige con realismo al encargo institucional.

- Totalmente: 3,5
- Mucho: 2,5
- Bastante: 1,5
- Poco: 0,5
- Nada: 0

1.1.5. Organigrama: su formulación sigue una estructura adecuada para el cumplimiento de la misión, y los objetivos, los roles y las funciones están definidos y diferenciados.

- Totalmente: 3,0
- Mucho: 2,5
- Bastante: 1,5
- Poco: 0,5
- Nada: 0

1.2. Recursos humanos (hasta 17 puntos).

1.2.1. Programa de formación del personal. Presentación del plan de formación del centro.

- El plan de formación garantiza a los trabajadores una formación mínima superior a 30 horas anuales 7 puntos.
- La formación garantizada es de 30 horas anuales..... 5 puntos.
- La formación garantizada es de 15-30 horas anuales..... 3 puntos.
- La formación garantizada es inferior a 15 horas anuales..... 0,5 puntos.

1.2.2 Promoción de la ocupación de determinados grupos: se valorará el compromiso del licitador en la ocupación de colectivos con necesidades especiales: personas en riesgo o en situación de exclusión. Se valorará hasta un máximo de 10 puntos por la aportación de uno o diversos puestos de trabajo a tiempo completo o a tiempo parcial según el baremo siguiente:

- 3 puntos para cada puesto de trabajo ofrecido a tiempo completo.
- 2 puntos para cada puesto de trabajo ofrecido a tiempo parcial.

1.3. Funcionamiento general (hasta 25 puntos).

- 1.3.1. Proyecto educativo del centro.
- Actualizado y flexible a los requerimientos de la DGAIA hasta 4 puntos.
- Aprobado en su momento, pero pendiente de revisión 1,5 puntos.

1.3.2. Plan de atención individualizada y proceso de elaboración y aplicación (PEI).

- Formulación del PEI como un proceso dinámico, detallado y evaluable de acuerdo con las necesidades del niño/adolescente hasta 4 puntos.
- Presentación del PEI 1,5 puntos.

1.3.3. Normas de funcionamiento o reglamento de régimen interior.

- Actualizado, emanado del PEC y responde a los criterios de la DGAIA hasta 4 puntos.
- Aprobado en su momento, pero pendiente de revisión 1,5 puntos.

1.3.4. Trabajo en red.

- Número de redes del Tercer Sector a las cuales la entidad está adherida y con las cuales colabora activamente mediante grupos de trabajo u otros mecanismos similares ...hasta 4 puntos.

1.3.5. Participación con la Administración en la identificación de nuevas necesidades.

- Compromiso de participar en grupos de trabajo municipales, comarcales... (de la demarcación territorial correspondiente) para la identificación de nuevas necesidades en la materia objeto y en el desarrollo del proyecto hasta 4 puntos.

1.3.6. Dimensión comunitaria: cuantificación del número total de actividades abiertas a la comunidad incluidas en el proyecto y/o del número total de actividades que los usuarios/beneficiarios del proyecto llevan a cabo en la comunidad.

- Número de actividades ofrecidas a la comunidad/número total de actividades $\geq 75\%$ 5 puntos.
- Número de actividades ofrecidas a la comunidad/número total de actividades 25-50% 2,5 puntos.
- Número de actividades ofrecidas a la comunidad/número total de actividades <25% 0 puntos.

2. Oferta económica.

La puntuación máxima es de 30 puntos. Se valorará de manera que la oferta más económica reciba la máxima puntuación. El resto de ofertas recibirán una puntuación proporcional a la más económica, que se determinará aplicando la fórmula siguiente:

$$\text{PUNTUACIÓN} = \text{oferta más económica} \times \text{puntuación máxima oferta}$$

3. Mejoras adicionales.

La puntuación máxima es de 11 puntos. Se valorarán, si procede, otras mejoras propuestas que perfeccionen los requisitos establecidos en el pliego de prescripciones técnicas en función de su utilidad para la prestación del servicio. Concretamente, se tendrá en cuenta la aportación de programas complementarios al residencial —con o sin aportación de más profesionales que, en todo caso, serán diferentes de la figura del educador— y que no sean paralelos a la red homologada actual de servicios sociales, sociosanitarios o sanitarios. Igualmente, se podrán tener presentes otras aportaciones complementarias que mejoren la prestación del servicio en el desarrollo del presente contrato, como por ejemplo el nivel educativo de los trabajadores de la entidad o la participación democrática en el proyecto. Al mismo tiempo, también se podrán considerar otras aportaciones adicionales que mejoren la prestación de este servicio en el futuro, como por ejemplo la incidencia de las actuaciones innovadoras en el ámbito de los servicios sociales que lleve a cabo el licitador o la transferencia de conocimiento respecto a los servicios a las personas que presta y/o los grupos receptores de estos servicios.

3) La gestión integral de un centro de rehabilitación laboral para personas con enfermedad mental crónica

PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES QUE HA DE REGIR EN EL CONTRATO DE GESTIÓN DE SERVICIO PÚBLICO, MODALIDAD CONCIERTO, TITULADO CENTRO DE REHABILITACIÓN LABORAL PARA PERSONAS CON ENFERMEDAD MENTAL CRÓNICA EN XXX, A ADJUDICAR POR PROCEDIMIENTO ABIERTO MEDIANTE PLURALIDAD DE CRITERIOS.

Criterios objetivos de adjudicación del contrato.

Los licitadores deberán aportar la información y la documentación acreditativa en relación con todos aquellos aspectos susceptibles de ser valorados de acuerdo con los presentes criterios. Se considerarán obligaciones contractuales los compromisos de mejora

que ofrezcan los licitadores, en el caso de resultar adjudicatarios, que hayan dado lugar al otorgamiento de puntuación. La no presentación de documentación acreditativa o documento de compromiso formalmente suscrito por el licitador impedirá valorar la mejora ofertada.

1. Valoración del proyecto de gestión. Puntuación máxima: 35 puntos.

El proyecto técnico que presenten las empresas o las entidades licitantes para la gestión de los servicios objeto del presente contrato se valorará en función de que la propuesta de organización y funcionamiento que se plantea suponga un desarrollo amplio, coherente y metodológica y organizativamente más articulado de lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas como base de la organización y el funcionamiento de la atención a los usuarios. No se valorarán ni puntuarán aquellos proyectos que supongan una mera reproducción de los contenidos y los aspectos técnicos reflejados y establecidos en el pliego de prescripciones técnicas. Sobre esta base y hasta un máximo de 35 puntos, se valorarán principalmente los siguientes elementos de los proyectos técnicos de gestión presentados por las empresas licitantes:

1.1. Organización global del funcionamiento de los centros (máxima: 12 puntos).

Se otorgarán hasta 12 puntos en función del mayor grado de adecuación, concreción y coherencia técnica en la organización global del funcionamiento de los centros objeto del presente contrato, incluyendo los aspectos de coordinación con otros recursos tanto específicos como comunitarios.

Esta puntuación se otorgará atendiendo a lo siguiente:

→ Mayor grado de adecuación, concreción y coherencia técnica en la organización global del funcionamiento: hasta 10 puntos.

→ Mayor grado de adecuación, concreción y coherencia técnica en los aspectos de coordinación con otros recursos tanto específicos como comunitarios: hasta 2 puntos.

1.2. Programación y desarrollo de las actividades de atención específica recogida en el pliego de prescripciones técnicas (máxima: 10 puntos).

Se otorgarán hasta 10 puntos en función del mayor grado de adecuación, desarrollo metodológico, protocolización y coherencia técnica en la programación de las actividades a realizar en los centros objeto del presente contrato:

→ Mayor grado de adecuación y desarrollo metodológico: hasta 5 puntos.

→ Mayor grado de protocolización y coherencia técnica: hasta 5 puntos.

1.3. Programación y desarrollo de las actividades de atención social, atención familiar y relación con el entorno (máxima: 10 puntos).

Se otorgarán hasta 10 puntos en función del mayor grado de adecuación, concreción, desarrollo y coherencia técnica en la programación de las actividades de atención social, atención familiar y relación con el entorno.

Esta puntuación se otorgará atendiendo a lo siguiente:

→ Mayor grado de adecuación y concreción de las actividades de atención social y atención familiar: hasta 6 puntos.

→ Mayor grado de adecuación desarrollo y coherencia técnica de la programación de las actividades de relación con el entorno: hasta 4 puntos.

1.4. Otros aspectos técnicos complementarios que se puedan reflejar que redunden en la calidad de la atención prestada y en el buen funcionamiento de la misma: .. hasta 8 puntos.
Principalmente se tendrán en cuenta aquellos aspectos relacionados con el ajuste de los servicios a las necesidades de sus grupos receptores.

2. Oferta económica. Puntuación máxima: 35 puntos.

Se valorará en este apartado la oferta económica que realicen los licitadores. Por ofertar un importe inferior al previsto en el pliego de cláusulas administrativas se podrán otorgar hasta 35 puntos, que se asignarán en función de la oferta de menor importe de las admitidas a licitación. Partiendo de dicha oferta se hallará la baja económica superior, a la que se asignará la máxima puntuación. El resto de las puntuaciones se otorgarán proporcionalmente.

A los efectos de lo previsto en el artículo 136 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, se considerará como anormal o desproporcionada la baja de toda proposición cuyo porcentaje exceda en 10 unidades a la media aritmética de los porcentajes de baja de todas las proposiciones presentadas.

3. Mejoras. Puntuación máxima: 25 puntos.

3.1. Compromiso de proximidad con la comunidad local. Se valorarán hasta un máximo de 12 puntos las mejoras, que por encima de lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas, oferten las entidades licitantes en la adaptación de los programas objeto del concierto a la realidad social y territorial en la que se desarrolla.

Se otorgarán hasta 12 puntos de acuerdo con lo siguiente:

→ 4 puntos por cada actividad de divulgación local (conferencias, sesiones, etc.) para la información y la sensibilización sobre la materia objeto del contrato que el licitador se comprometa a realizar.

3.2. Compromiso de integración laboral de determinados grupos.

Puntuación máxima: 13 puntos.

Se valorará el compromiso de apoyo a la integración laboral de los colectivos con especiales necesidades que puedan plantear las empresas licitantes a través de la oferta de puestos de trabajo para ser ocupados por:

→ personas en riesgo o en situación de exclusión social;

→ personas con discapacidad, y preferentemente del colectivo objeto de atención del presente contrato, bien en el propio centro o en cualquier otro puesto de trabajo que puedan ofertar las empresas licitantes.

Se valorará hasta un máximo de 13 puntos, por la aportación de uno o varios puestos de trabajo a tiempo completo, o a tiempo parcial, según lo siguiente:

→ 3 puntos por cada puesto de trabajo ofertado a tiempo completo.

→ 2 puntos por cada puesto de trabajo ofertado si es a tiempo parcial.

6.3. Recopilación de normativa aplicable a escala comunitaria, estatal y catalana

Las administraciones públicas están sujetas a la legislación de contratos públicos nacional y comunitaria, y en el caso de Catalunya también a la normativa catalana.

Normativa comunitaria

En cuanto a la legislación comunitaria, actualmente rigen:³⁷

- Comunicación de la Comisión de 15 de octubre de 2001, sobre contratos públicos e integración de aspectos sociales.
- Directiva 17/2004/CE.
- Directiva 18/2004/CE.

Las principales orientaciones del derecho comunitario sobre el uso de las cláusulas sociales son:

1. Admisión como criterio de selección, siempre que supongan un medio demostrativo de la capacidad técnica de la empresa.
2. Admisión como criterio para determinar la oferta económicamente más ventajosa, siempre que comporten una ventaja económica y resulten directamente vinculadas al objeto del contrato.
3. Admisión como condición de ejecución, siempre que no tengan un efecto discriminatorio directo o indirecto respecto a los licitadores.

Normativa comunitaria

Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en estos contratos.

RESUMEN

→ El objeto de la presente comunicación, que completa la comunicación de la Comisión «Los contratos públicos en la Unión Europea», adoptada por la Comisión el 11 de marzo de 1998 [1], pretende clarificar el abanico de posibilidades que ofrece el marco jurídico comunitario vigente para integrar aspectos sociales en los contratos públicos. Esta comunicación se inserta asimismo entre las acciones anunciadas en la agenda de política social, adoptada con ocasión del Consejo de Niza de diciembre de 2000 [2]. Dicha agenda forma parte del enfoque integrado europeo destinado a conseguir la renovación económica y social esbozada

en Lisboa. Concretamente, su finalidad es lograr una interacción positiva y dinámica entre medidas económicas, de empleo y sociales que se apoyen mutuamente.

[1] COM(98) 143.

[2] «Agenda de política social», COM(2000) 379 de 28.6.2000.

- La introducción de otras posibilidades y, en especial, el recurso a prácticas que trasciendan de los límites del actual régimen de las directivas sobre contratación pública requerirían la intervención del legislador comunitario.
- Siempre que sean compatibles con el derecho comunitario, todas las normas nacionales vigentes en el ámbito social, incluidas aquellas que incorporan al ordenamiento jurídico interno la reglamentación social comunitaria, son vinculantes para los poderes adjudicadores. Entre dichas normas se incluyen, en particular, las disposiciones relativas a los derechos de los trabajadores y a las condiciones de trabajo.
- El no respeto de determinadas obligaciones sociales puede conllevar la exclusión de los licitadores en algunos casos. Corresponde a cada Estado miembro determinar en cuáles.
- Es ante todo en la fase de ejecución, es decir, una vez adjudicado, cuando un contrato público puede constituir para los poderes adjudicadores un medio de fomentar la persecución de objetivos sociales. En efecto, estos pueden imponer al titular del contrato la observancia de cláusulas contractuales relativas a la forma de ejecución del contrato que sean compatibles con el derecho comunitario. Estas cláusulas pueden englobar medidas en favor de determinadas categorías de personas y actuaciones positivas en materia de empleo.
- Las directivas sobre contratación pública ofrecen, por lo demás, distintas posibilidades a la hora de tomar en consideración, con motivo de un procedimiento de contratación, aspectos sociales que guarden relación con los productos o las prestaciones solicitados, especialmente al definir las especificaciones técnicas y los criterios de selección.
- En lo que respecta a los contratos que no entran en el ámbito de aplicación de las directivas, los compradores públicos pueden libremente perseguir objetivos sociales a la hora de celebrar sus contratos, siempre que se atengán a las normas y a los principios generales del Tratado CE. Corresponde a los Estados miembros determinar si los poderes adjudicadores pueden, o incluso deben, perseguir tales objetivos a través de los contratos públicos.

Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales.

³⁷ Portal de acceso al derecho de la Unión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ>

(55) La adjudicación del contrato debe efectuarse con arreglo a criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato y la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva. Por tanto, conviene admitir solo la aplicación de dos criterios de adjudicación: el del precio más bajo y el de la oferta económicamente más ventajosa.

Para garantizar el respeto del principio de igualdad de trato en la adjudicación de los contratos, conviene establecer la obligación consagrada por la jurisprudencia de garantizar la transparencia necesaria que permita a todos los licitadores informarse razonablemente de los criterios y las modalidades que se aplicarán para determinar la oferta económicamente más ventajosa. Por consiguiente, será responsabilidad de las entidades adjudicadoras indicar los criterios de adjudicación del contrato y la ponderación relativa de cada uno de dichos criterios con la suficiente antelación para que los licitadores los conozcan en el momento de preparar sus ofertas. Las entidades adjudicadoras podrán prescindir de indicar la ponderación de los criterios de adjudicación del contrato en casos debidamente justificados, que deben estar en condiciones de motivar, cuando la ponderación no pueda establecerse con antelación, en particular habida cuenta de la complejidad del contrato. En tales casos, deben indicar los criterios por orden de importancia decreciente.

Cuando las entidades adjudicadoras decidan adjudicar un contrato al licitador económicamente más ventajoso, deben evaluar las ofertas para determinar cuál ofrece la mejor relación calidad/precio. A tal fin, deben determinar los criterios económicos y cualitativos que, en conjunto, permitan determinar la oferta económicamente más ventajosa para la entidad adjudicadora. La determinación de dichos criterios depende del objeto del contrato, ya que deben permitir que el nivel de rendimiento ofrecido por cada oferta se evalúe a la luz del objeto del contrato, tal como se define en las especificaciones técnicas, y que se mida la relación calidad/precio de cada oferta. A fin de garantizar la igualdad de trato, los criterios para la adjudicación del contrato deben hacer posible la comparación y la evaluación objetiva de las ofertas. Si se cumplen dichas condiciones, los criterios económicos y cualitativos para la adjudicación del contrato, como la satisfacción de los requisitos medioambientales, permitirán que la entidad adjudicadora satisfaga las necesidades del público afectado, tal como se manifiesta en las especificaciones del contrato. Bajo las mismas condiciones, una entidad adjudicadora podrá utilizar criterios orientados a satisfacer los requisitos sociales, en particular en respuesta a las necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, de los grupos de población particularmente desfavorecidos a los cuales pertenecen los beneficiarios/usuarios de las obras, los suministros o los servicios objeto del contrato.

Artículo 38. Condiciones de ejecución del contrato.

Las entidades adjudicadoras podrán estipular condiciones especiales relativas a la ejecución del contrato siempre que sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio utilizado como medio de convocatoria de licitación o en el pliego de condiciones. Las condiciones que regulen la ejecución de un contrato podrán referirse, en particular, a consideraciones de tipo social y medioambiental.

Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

(46) La adjudicación del contrato debe efectuarse basándose en criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato, así como la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva. Por consiguiente, conviene admitir únicamente la aplicación de dos criterios de adjudicación, a saber, el del precio más bajo y el de la oferta económicamente más ventajosa.

A fin de garantizar la observancia del principio de igualdad de trato en la adjudicación de los contratos, conviene establecer la obligación —consagrada por la jurisprudencia— de asegurar la transparencia necesaria para que cualquier licitador pueda informarse razonablemente de los criterios y de las modalidades que se aplicarán para determinar la oferta económicamente más ventajosa. Corresponde pues a los poderes adjudicadores indicar los criterios de adjudicación, así como la ponderación relativa atribuida a cada uno de dichos criterios, e indicarlo con antelación suficiente a fin de que los licitadores tengan conocimiento de ello para realizar sus ofertas. Los poderes adjudicadores podrán prescindir de indicar la ponderación de los criterios de adjudicación en casos debidamente justificados, que deben poder motivar, cuando esa ponderación no pueda establecerse previamente, debido, en particular, a la complejidad del contrato. En esos casos deben indicar los criterios por orden de importancia decreciente.

Cuando los poderes adjudicadores opten por adjudicar el contrato a la oferta económicamente más ventajosa, deben evaluar las ofertas con vistas a determinar cuál de ellas presenta la mejor relación calidad/precio. Para ello definirán criterios económicos y cualitativos que en su conjunto deben permitir determinar la oferta económicamente más ventajosa para el poder adjudicador. La determinación de esos criterios dependerá del objeto del contrato, de modo que los mismos permitan evaluar el nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas, así como evaluar la relación calidad/precio de cada oferta.

A fin de garantizar la igualdad de trato, los criterios de adjudicación deben permitir comparar las ofertas y evaluarlas de manera objetiva. Si se reúnen estas condiciones, determinados criterios de adjudicación económicos y cualitativos, como los que se refieren al cumplimiento de las exigencias medioambientales, podrán permitir que el poder adjudicador satisfaga las necesidades del público afectado, tal como se definieron en las especificaciones del contrato. En estas mismas condiciones, el poder adjudicador podrá regirse por criterios destinados a satisfacer exigencias sociales que, en particular, respondan a necesidades —definidas en las especificaciones del contrato— propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los beneficiarios/usuarios de las obras, los suministros y los servicios que son objeto del contrato.

Artículo 26. Condiciones de ejecución del contrato.

Los poderes adjudicadores podrán exigir condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato siempre que éstas sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones. Las condiciones en que se ejecute un contrato podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo social y medioambiental.

Normativa española

La normativa estatal sobre contratación es de referencia para todos los contratos formalizados por las diferentes administraciones públicas del Estado y, por tanto, determina el marco normativo de las cláusulas sociales en la contratación pública dentro del territorio catalán.

La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público³⁸ es la nueva legislación básica en materia de contratos. En cuanto a su repercusión en Catalunya, cabe destacar dos aspectos fundamentales:

- ➔ Admite opciones de desarrollo autonómico, especialmente en relación con la preparación y con la ejecución de los contratos.
- ➔ Incorpora en las diferentes fases del ciclo contractual normas sobre aspectos sociales vinculados a la contratación pública.

La ley incorpora nuevos aspectos directamente relacionados con la introducción de cláusulas sociales:

1. Integración de las diferentes cláusulas sociales en la definición del objeto del contrato:

- ➔ Los pliegos de prescripciones técnicas se definirán teniendo en cuenta criterios de accesibilidad universal y de diseño para todos, tal como estos son definidos en la Ley 51/2003 de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad.

2. Prohibiciones para contratar. Se incluyen:

- ➔ Los delitos contra los derechos de los trabajadores.
- ➔ Las infracciones graves en materia de integración laboral y de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad.
- ➔ Las infracciones muy graves en materia social, incluidas las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales.
- ➔ El incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución previstas en materia social en el contrato si éste lo tipifica como causa de resolución.

3. Solvencia:

- ➔ La declaración sobre la plantilla media anual de la empresa [...], excepto en los contratos de suministros.

4. Criterios de adjudicación:

- ➔ Incorpora la mención de los aspectos sociales, si bien se condiciona su inclusión como criterios de adjudicación cuando respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las cuales pertenezcan los usuarios o los beneficiarios de las prestaciones a contratar.

- ➔ Se prevé que, en el procedimiento de las ofertas con valores anormales o desproporcionados, el afectado debe justificar que su oferta ha tenido en cuenta las disposiciones sociales, medioambientales y fiscales.

- ➔ Cláusulas de preferencia en la adjudicación a igualdad de condiciones (DA 6): contratación de empresas que tengan en plantilla a personas con discapacidad o en situación de exclusión social y con entidades sin ánimo de lucro.

³⁸ Departamento de Economía y Finanzas, Generalitat de Catalunya. <http://www.gencat.net/economia>

5. Condiciones especiales de ejecución de los contratos (artículo 102):

Requerimientos para su establecimiento en las contrataciones:

- Que sean compatibles con el derecho comunitario;
 - Que se indiquen en el anuncio de licitación, en el pliego o en el contrato.
- Podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo social con la finalidad de:
- Promover la ocupación de personas con dificultades particulares o de inserción en el mercado laboral.
 - Eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en el mercado laboral.
 - Combatir el desempleo.
 - Favorecer la formación en el puesto de trabajo.
 - Otras finalidades.
- Los pliegos o el contrato podrán:
- Establecer penalidades en caso de incumplimiento de estas condiciones.
 - Atribuir a estas condiciones el carácter de obligaciones contractuales esenciales a efectos de que su incumplimiento sea considerado causa de resolución del contrato.
 - Considerar el incumplimiento como infracción grave (a efectos de las prohibiciones para contratar).

Normativa española

Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Artículo 49. Prohibiciones de contratar.

1. No pueden contratar con el sector público las personas en las que se dé alguna de las circunstancias siguientes:

a) Haber sido condenadas mediante sentencia firme por delitos de asociación ilícita, corrupción en transacciones económicas internacionales, tráfico de influencias, soborno, fraudes y exacciones ilegales, delitos contra la hacienda pública y la Seguridad Social, delitos contra los derechos de los trabajadores, malversación, recepción y conductas afines, delitos relativos a la protección del medio ambiente o a una pena de inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, oficio, industria o comercio. La prohibición de contratar incluye a las personas jurídicas, cuyos administradores o representantes, vigente su cargo o su representación, se encuentren en la situación mencionada por actuaciones realizadas en nombre o en beneficio de las personas jurídicas mencionadas, o en las cuales concurran las condiciones, las cualidades o las relaciones que requiera la correspondiente figura de delito para ser sujeto activo.

b) Haber sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia de disciplina de mercado, en materia profesional o en materia de integración laboral y de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad o por infracción muy grave en

materia social, incluidas las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, de acuerdo con lo que dispone el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, o en materia medioambiental, de acuerdo con lo que establece el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental; la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres; la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases; la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos; el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

Artículo 101. Reglas para el establecimiento de prescripciones técnicas.

1. Las prescripciones técnicas, en la medida de lo posible, se deben definir teniendo en cuenta criterios de accesibilidad universal y de diseño para todos, tal como se definen estos términos en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad, y, siempre que el objeto del contrato afecte o pueda afectar al medio ambiente, aplicando criterios de sostenibilidad y de protección ambiental, de acuerdo con las definiciones y los principios que regulan los artículos 3 y 4, respectivamente, de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Si no es posible definir las prescripciones técnicas teniendo en cuenta criterios de accesibilidad universal y de diseño para todos, se debe motivar suficientemente esta circunstancia.

2. Las prescripciones técnicas deben permitir el acceso en condiciones de igualdad de los licitadores, sin que puedan tener por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de los contratos públicos a la competencia.

Artículo 102. Condiciones especiales de ejecución del contrato.

1. Los órganos de contratación pueden establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato. Estas condiciones de ejecución se pueden referir, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o a consideraciones de tipo social, con la finalidad de promover la ocupación 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 desempleo, favorecer la formación en el puesto de trabajo u otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para la ocupación, definida en el artículo 125 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, o garantizar el respeto por los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo.

2. Los pliegos o el contrato pueden establecer penalidades, de conformidad con lo que prevé el artículo 196.1, para el caso de incumplimiento de estas condiciones especiales de ejecución, o atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales a los efectos señalados en el artículo

206.g). Cuando el incumplimiento de estas condiciones no se tipifique como causa de resolución del contrato, puede ser considerado en los pliegos o en el contrato, en los términos que se establezcan por reglamento, como infracción grave a los efectos que establece el artículo 49.2.e).

Artículo 103. Información sobre las obligaciones relativas a la fiscalidad, la protección del medio ambiente, el empleo y las condiciones laborales.

1. El órgano de contratación puede señalar en el pliego al organismo o los organismos cuyos candidatos o licitadores pueden obtener la información pertinente sobre las obligaciones relativas a la fiscalidad, a la protección del medio ambiente y a las disposiciones vigentes en materia de protección del empleo, las condiciones de trabajo y la prevención de riesgos laborales, que son aplicables a los trabajos efectuados en la obra o en los servicios prestados durante la ejecución del contrato.

2. El órgano de contratación que facilite la información a la que se refiere el apartado 1 debe solicitar a los licitadores o a los candidatos en un procedimiento de adjudicación de contratos que manifiesten que, en la elaboración de sus ofertas, han tenido en cuenta las obligaciones derivadas de las disposiciones vigentes en materia de protección del empleo, condiciones de trabajo y prevención de riesgos laborales, y protección del medio ambiente. Esto no obsta para la aplicación de lo que dispone el artículo 136 sobre verificación de las ofertas que incluyan valores anormales o desproporcionados.

Disposición adicional vigésima primera. Garantía de accesibilidad para personas con discapacidad.

En el ámbito de la contratación pública, la determinación de los medios de comunicación admisibles, el diseño de los elementos instrumentales y la implantación de los trámites procedimentales se deben hacer teniendo en cuenta criterios de accesibilidad universal y de diseño para todos, tal como son definidos estos términos en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad.

Artículo 134. Criterios de valoración de las ofertas.

1. Para valorar las proposiciones y determinar la oferta económicamente más ventajosa se deben atender criterios directamente vinculados al objeto del contrato, como son la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o la entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las cuales pertenezcan los usuarios o los beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y el coste de los recambios, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio posventa u otros similares. Cuando solo se

utilice un criterio de adjudicación, éste debe ser, necesariamente, el del precio más bajo.

2. Los criterios que deben servir de base para la adjudicación del contrato los determina el órgano de contratación y se deben detallar en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo. En la determinación de los criterios de adjudicación se debe dar preponderancia a los que hagan referencia a características del objeto del contrato que se puedan valorar mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos. Cuando en una licitación que se siga por un procedimiento abierto o restringido se atribuya a los criterios evaluables de manera automática por aplicación de fórmulas una ponderación inferior a la correspondiente a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, se debe constituir un comité que disponga de un mínimo de tres miembros, formado por expertos no integrados en el órgano proponente del contrato y con cualificación apropiada, al cual le corresponde evaluar las ofertas conforme a estos últimos criterios, o encomendar la evaluación a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos.

La evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se debe hacer después de efectuar previamente la de aquellos otros criterios en los que no se dé esta circunstancia, y se debe dejar constancia documental de ello. Las normas de despliegue de esta ley deben determinar los supuestos y las condiciones en las que se debe hacer pública la evaluación previa, así como la forma en la que se deben presentar las proposiciones para hacer posible esta valoración separada.

3. La valoración de más de un criterio es procedente, en particular, en la adjudicación de los contratos siguientes:

- a) Aquellos cuyos proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente y deban ser presentados por los licitadores.
- b) Cuando el órgano de contratación considere que la definición de la prestación es susceptible de ser mejorada por otras soluciones técnicas, a proponer por los licitadores mediante la presentación de variantes, o por reducciones en el plazo de ejecución.
- c) Aquellos para cuya ejecución facilite el órgano, el organismo o la entidad contratante materiales o medios auxiliares cuya buena utilización exija garantías especiales por parte de los contratistas.
- d) Aquellos que requieran el uso de tecnología especialmente avanzada o cuya ejecución sea particularmente compleja.
- e) Contratos de gestión de servicios públicos.
- f) Contratos de suministros, salvo que los productos que se deban adquirir estén perfectamente definidos porque estén normalizados y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, y que, por tanto, el precio sea el único factor determinante de la adjudicación.

g) Contratos de servicios, salvo que las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, y que, por tanto, el precio sea el único factor determinante de la adjudicación.

4. Cuando se tome en consideración más de un criterio, se debe precisar la ponderación relativa atribuida a cada uno de estos, que se puede expresar fijando una franja de valores con una amplitud adecuada. En caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en diversas fases, también se debe indicar en cuáles de estas se irán aplicando los diferentes criterios, así como el umbral mínimo de puntuación exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo. Cuando, por razones debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios escogidos, estos se deben enumerar por orden decreciente de importancia.

5. Los criterios escogidos y su ponderación se deben indicar en el anuncio de licitación, en caso de que se tenga que publicar.

Disposición adicional sexta. Contratación con empresas que tengan en plantilla a personas con discapacidad o en situación de exclusión social y con entidades sin ánimo de lucro.

1. Los órganos de contratación pueden señalar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos para las proposiciones presentadas por las empresas públicas o privadas que, en el momento de acreditar la solvencia técnica, tengan en plantilla un número de trabajadores con discapacidad superior al 2%, siempre que estas proposiciones igualen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios que sirvan de base para la adjudicación. Si diversas empresas licitadoras de las que han empatado en cuanto a la proposición más ventajosa acreditan que tienen relación laboral con personas con discapacidad en un porcentaje superior al 2%, tiene preferencia en la adjudicación del contrato el licitador que disponga del porcentaje superior de trabajadores fijos con discapacidad en su plantilla.

2. Igualmente se puede establecer la preferencia en la adjudicación de contratos, en igualdad de condiciones con las que sean económicamente más ventajosas, para las proposiciones presentadas por aquellas empresas dedicadas específicamente a la promoción y a la inserción laboral de personas en situación de exclusión social, reguladas en la disposición adicional novena de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el Incremento del Empleo y la Mejora de su Calidad, y se valora el compromiso formal del licitador de contratar no menos del 30% de sus puestos de trabajo a personas que pertenezcan a los colectivos siguientes, cuya situación debe ser acreditada por los servicios sociales públicos competentes:

a) Perceptores de rentas mínimas de inserción, o cualquier otra prestación de la misma naturaleza o similar, según la denominación adoptada en cada comunidad autónoma.

b) Personas que no puedan acceder a las prestaciones a las que hace referencia el párrafo anterior, por falta del período exigido de residencia o empadronamiento, por la constitución de la unidad perceptora o por haber agotado el período máximo de percepción legalmente establecido.

c) Jóvenes de más de dieciocho años y de menos de treinta, procedentes de instituciones de protección de menores.

d) Personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en procesos de rehabilitación o de reinserción social.

e) Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo, así como liberados condicionales y ex reclusos.

f) Personas con discapacidad.

3. En la misma forma y las mismas condiciones se puede establecer esta preferencia en la adjudicación de los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial para las proposiciones presentadas por entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, siempre que su finalidad o su actividad tenga relación directa con el objeto del contrato, según se desprenda de sus respectivos estatutos o de sus respectivas reglas fundacionales y figuren inscritas en el registro oficial correspondiente. En este caso, el órgano de contratación puede requerir a estas entidades la presentación del detalle relativo a la descomposición del precio ofrecido en función de sus costes.

4. Los órganos de contratación pueden señalar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos que tengan como objeto productos en los cuales haya alternativa de comercio justo para las proposiciones presentadas por aquellas entidades reconocidas como organizaciones de comercio justo, siempre que las proposiciones igualen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios que sirvan de base para la adjudicación.

Disposición adicional séptima. Contratos reservados.

Se puede reservar la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos a centros especiales de empleo, o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, 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. En el anuncio de licitación se debe hacer referencia a esta disposición.

Normativa catalana

El Estatuto de Autonomía de Catalunya establece la competencia de la Generalitat respecto a los contratos de las administraciones públicas catalanas:³⁹

Artículo 159.3

Corresponde a la Generalitat, con relación a los contratos de las administraciones públicas de Catalunya:

- a) La competencia exclusiva sobre organización y competencias en materia de contratación de los órganos de las administraciones públicas catalanas y sobre las reglas de ejecución, modificación y extinción de los contratos de la Administración, en aquello que no esté afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución.
- b) La competencia compartida en todo aquello que no es atribuido a la competencia exclusiva de la Generalitat por la letra a).

La reserva social en la legislación catalana se rige por las leyes siguientes:⁴⁰

- ➔ Artículo 35 de la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.
- ➔ Modificado por el artículo 19 de la Ley 7/2004, de 16 de julio, de Medidas Fiscales y Administrativas, y por el artículo 19 de la Ley 17/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

Esta primera Ley de 2002 dota de más contenido a la cuestión de las cláusulas sociales en el marco de la contratación administrativa de la Generalitat, y las posteriores reformas amplían las medidas de fomento de los objetivos sociales de la contratación pública, incluyendo las empresas de inserción sociolaboral.

El artículo 19 de la Ley 7/2004 modifica el artículo 35 de la Ley 31/2002, cuyo punto primero queda redactado de la manera siguiente: «[...] los departamentos, los organismos autónomos y las empresas públicas de la Generalitat deben reservar determinados contratos administrativos de obras, suministros y servicios a centros de inserción laboral de disminuidos, empresas de inserción sociolaboral reguladas por la Ley 27/2002, de 20 de diciembre [...], o a entidades sin ánimo de lucro que tengan como finalidad la integración laboral o social de personas en riesgo de exclusión social». En el punto 2 de este artículo 35 modificado se establece cuáles son los objetos contractuales susceptibles de esta reserva (obras y servicios de conservación

y mantenimiento de bienes inmuebles, servicios de mensajería, artes gráficas, limpieza, restauración y recogida y transporte de residuos, así como servicios y suministros auxiliares), mientras que el punto 5 exige que las entidades a las cuales se refiere el punto 1 se deben inscribir previamente en el Registro de Licitadores de la Generalitat. Finalmente, cabe destacar que el punto 6 impone un límite cuantitativo a la reserva social que puede aplicar cada departamento, de manera que el importe fijado no puede superar el 20% del importe contratado en el ejercicio anterior mediante contratos menores o procedimientos negociados que tengan por objeto las prestaciones definidas en el apartado 2 de este artículo.

Normativa catalana

Artículos de la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas

➔ Nota: el texto de este artículo recoge las modificaciones establecidas por el artículo 19 de la Ley 7/2004, de 16 de julio, de Medidas Fiscales y Administrativas, y de la Ley 17/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Financieras.

Artículo 35. Fomento de los objetivos sociales en la contratación.

1. En los términos establecidos por este artículo, los departamentos, los organismos autónomos y las empresas públicas de la Generalitat deben reservar determinados contratos administrativos de obras, suministros o servicios a centros de inserción laboral de disminuidos, empresas de inserción sociolaboral reguladas por la Ley 27/2002, de 20 de diciembre, sobre Medidas Legislativas para regular las Empresas de Inserción Sociolaboral, o a entidades sin ánimo de lucro que tengan como finalidad la integración laboral o social de personas en riesgo de exclusión social, siempre que cumplan los requisitos establecidos por las normas del Estado y de la Generalitat que les sean aplicables y que su finalidad o su actividad, de acuerdo con sus normas reguladoras, sus estatutos o sus reglas fundacionales, tengan relación directa con el objeto del contrato.
2. Los objetos contractuales susceptibles de reserva son las obras y los servicios de conservación y mantenimiento de bienes inmuebles, los servicios de mensajería, correspondencia y distribución, de artes gráficas, de limpieza y lavandería, de restauración, de recogida y transporte de residuos, y los servicios y los suministros auxiliares para el funcionamiento de la Administración. No obstante, los órganos de contratación pueden ampliar la reserva a otros objetos contractuales, en función de la adecuación de las prestaciones a las peculiaridades de los centros, las empresas y las entidades a las que se refiere este artículo.

³⁹ Estatuto de Autonomía de Catalunya, 2006. <http://www.gencat.net/generalitat/cat/estatut>

⁴⁰ Los objetivos sociales en la normativa de la Generalitat de Catalunya. <http://www.gencat.cat/economia>

3. Los contratos reservados son exclusivamente los adjudicados como contrato menor o por procedimiento negociado por razón de la cuantía económica, de acuerdo con los umbrales establecidos por la legislación de contratos de las administraciones públicas. Con los mismos límites cuantitativos aplicables a los procedimientos negociados, los órganos de contratación pueden no utilizar los procedimientos derivados del sistema de contratación centralizada cuando se pretenda adjudicar, mediante reserva social, alguna de las prestaciones a las que hace referencia el apartado 2.
4. Los contratos reservados se deben someter siempre al régimen jurídico establecido por la normativa reguladora de la contratación pública, sin que en ningún caso se pueda requerir la constitución de garantías provisionales o definitivas.
- «5. Las entidades a las que hace referencia el apartado 1 que quieran ser contratadas en cumplimiento de las medidas reguladas por este artículo se deben inscribir previamente en el Registro Electrónico de Empresas Licitadoras de la Generalitat, en las condiciones determinadas por vía reglamentaria» (modificado por la Ley 17/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Financieras).
6. El Govern debe fijar, al inicio de cada ejercicio, la cuantía económica de la reserva social que debe aplicar cada departamento, incluyendo los organismos o las empresas públicas vinculadas o dependientes. El importe fijado no debe superar el 20% del importe contratado en el ejercicio anterior mediante contratos menores o negociados por razón de la cuantía en los contratos que tienen por objeto las prestaciones a las que hace referencia el primer inciso del apartado 2.
7. Las entidades que integran la Administración local de Catalunya pueden aplicar la reserva social establecida por este artículo en los términos que establece el acuerdo correspondiente del pleno de la corporación.

6.4. Indicadores de exclusión social de Foessa para el cálculo de la población excluida atendida por las entidades sociales⁴¹

Ejes de exclusión	Dimensiones	Aspectos	N.º	Indicadores
Económico	Participación en la producción	Empleo	1	Hogares cuyo sustentador principal está en paro desde hace un año o más.
			2	Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión: vendedor a domicilio, venta ambulante marginal, empleadas de hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales temporeros, recogedores de cartón, reparto de propaganda, mendicidad.
			3	Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión: que no tiene cobertura de la Seguridad Social (empleo irregular).
			4	Hogares sin ocupados, ni pensionistas contributivos, ni de baja, ni con prestaciones contributivas por desempleo del INEM.
			5	Hogares con personas en paro y sin haber recibido formación ocupacional en el último año.
			6	Hogares con todos los activos en paro.
	Participación del producto social	Ingresos	7	Pobreza extrema: ingresos inferiores al 30% de la renta familiar mediana equivalente (3.360 €/año).
		Privación	8	Hogares que no cuentan con algún bien considerado básico por más del 95% de la sociedad (agua corriente, agua caliente, electricidad, evacuación de aguas residuales, baño completo, cocina, lavadora, frigorífico) por no poder permitírselo.
Político (ciudadanía)	Derechos políticos	Participación política	9	Derecho de elegir a tus representantes políticos y a ser elegido: hogares con alguna persona de 18 o más años, de nacionalidad extracomunitaria.
			10	Capacidad efectiva de ser considerado y de influir en el proceso de toma de decisiones colectivas: no participan en las elecciones por falta de interés y no son miembros de ninguna entidad ciudadana.
	Derechos sociales: acceso a los SPS	Educación	11	Hogares con menores de 3 a 15 años no escolarizados.
			12	Hogares en los que nadie de 16 a 64 años tiene estudios: de 16 a 44, sin completar EGB, ESO o graduado escolar; de 45 a 64, menos de 5 años en la escuela.
			13	Hogares con alguna persona de 65 años o más que no sabe leer y escribir.
		Vivienda	14	Infravivienda: chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar.
			15	Deficiencias graves en la construcción, ruina, etc.
			16	Humididades, suciedad y olores (insalubridad).
			17	Hacinamiento grave (<15 m/persona).
			18	Tenencia en precario (facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, ocupada ilegalmente).

⁴¹ VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008, Fundación Foessa.

Ejes de exclusión	Dimensiones	Aspectos	N.º	Indicadores
Político (ciudadanía)	Derechos sociales: acceso a los SPS	Vivienda	19	Entorno muy degradado.
			20	Barreras arquitectónicas con discapacitados físicos en el hogar.
			21	Gastos excesivos de la vivienda (ingresos – gastos vivienda < umbral pobreza extrema).
		Salud	22	Alguien sin cobertura sanitaria.
			23	Han pasado hambre en los 10 últimos años con frecuencia o la están pasando ahora.
			24	Todos los adultos con minusvalía, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria.
			25	Hogares con personas dependientes (que necesitan ayuda o cuidados de otras personas para realizar las actividades de la vida diaria) y que no la reciben.
			26	Hogares con enfermos que no han usado los servicios sanitarios en un año.
			27	Hogares que han dejado de comprar medicinas, seguir tratamientos o dietas por problemas económicos.
		Conflictos familiares	28	Alguien en el hogar ha recibido o recibe malos tratos físicos o psicológicos en los últimos 10 años.
			29	Hogares con relaciones muy malas, malas o más bien malas.
			30	Hogares con personas que tienen o han tenido en los 10 últimos años problemas con el alcohol, con otras drogas o con el juego.
Lazos sociales, relaciones sociales		Conductas asociales	31	Alguien ha sido o está a punto de ser madre adolescente sin pareja.
			32	Hogares con personas que tienen o han tenido en los 10 últimos años problemas con la justicia (antecedentes penales).
		Aislamiento social	33	Personas sin relaciones en el hogar y que no cuentan con ningún apoyo para situaciones de enfermedad o dificultad.
			34	Hogares con malas o muy malas relaciones con los vecinos.
			35	Hogares con personas en instituciones: hospitales y pisos psiquiátricos, centros de drogodependencias, de menores, penitenciarios, para transeúntes o mujeres.

6.5. Bibliografía y referencias

Bibliografía de referencia

- Anuari 2009 del Tercer Sector Social a Catalunya, Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya. <http://www.tercersector.cat>
- Llibre blanc del Tercer Sector cívicosocial, 2002. Generalitat de Catalunya 2002. <http://www.tercersector.cat>
- Institut d'Estadística de Catalunya. <http://www.idescat.cat/>
- Public Administration Select Committee: Public Services and the Third Sector: Rhetoric and Reality; Eleventh Report of Session 2007–08.
- Artículos «Measurement of social capital in the UK», Penny Babb, agost 2005, Office for National Statistics; i «Measurement of social capital in the UK», Rosalyn Harper and Maryanne Kelly, desembre 2003, Office for National Statistics.
- Memòria 2007 de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, Direcció General de Contractació Pública, Dep. d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya. <http://www.gencat.cat/economia/>
- Informe 17/2008, de 21 de juliol, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Comunitat Autònoma d'Aragó. <http://portal.aragon.es>
- Manual para la aplicación de cláusulas sociales, Santiago Lesmas Zabalegui, Fundación Gaztelan. <http://www.gaztelan.org>
- Guía de contratación pública sostenible: Incorporación de criterios sociales (2008), Santiago Lesmes Zabalegui, Fundación Centro de Recursos Ambientales de Navarra i IDEAS. <http://www.comprapublicaetica.org>
- Estatut d'autonomia de Catalunya 2006. <http://www.gencat.net/generalitat/cat/estatut/>
- Els objectius socials en la normativa de la Generalitat de Catalunya. <http://www.gencat.cat/economia/ambits/contractacio/jcca/>
- Portal de acceso al derecho de la Unión Europea. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ>
- Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya. <http://www.gencat.net/economia>
- VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008, Fundación Foessa.

Otras bibliografías consultadas

- «Serveis públics i Tercer Sector Social; retòrica i realitat». Informe de la Comissió d'Administració Pública del Parlament de la Gran Bretanya de 26 de juny de 2008. <http://www.parliament.the-stationery-office.com>

- Guía CARPE de compra responsable (2004), Silke Moschitz (Secretaria de Eurocities); Ciudades Europeas para el Consumo Responsable. <http://www.comprapublicaetica.org>
- Social Clauses Project, Responses to Consultation. Cabinet Office, Office of the Third Sector. http://www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector.aspx
- Commande publique et accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées. Guide à l'attention des acheteurs publics, abril 2007. <http://www.publictenders.be>
- Community benefits in public procurement, Scottish Government, febrer 2008. <http://www.scotland.gov.uk>
- Indicadores de calidad del empleo de la UE: «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Mejora de la calidad del empleo: examen de los progresos recientes». <http://eur-lex.europa.eu/>
- Juego de herramientas de ayuda a entidades sociales del Reino Unido para presentar y ganar contratos del sector público: Ditooolkit. <http://www.s-p-i-n.co.uk>
- Guía de indicadores sociales y cooperativos: Key Social and Co-operative Performance Indicators, guidance document, National Centre for Business and Sustainability for Co-operative, Regne Unit, maig 2004.
- Informe de la situación del Tercer Sector en el Reino Unido: Is Social Enterprise at a crossroads?, COI Strategic Consultancy and Research Division for Social Enterprise Team, Office of the Third Sector, setembre 2008.
- Measuring community capacity building, The Aspen Institute Rural Economic Policy Program, version 3-96.
- Services à la personne. Evolutions, organisation et conditions de travail. Frédéric Dumalin, Nadia Rahou. Anact, Réseau Edicions, maig 2008.
- «Cláusulas sociales y mercados tutelados: herramientas para la competitividad de las empresas de inserción». Ciriec España, revista de economía pública, social y cooperativa, núm. 59, octubre 2007.
- Dictamen exploratori sobre les clàusules socials en els plecs de contractació pública del 2006, Consell Econòmic i Social de Barcelona.
- Pla de suport al Tercer Sector Social 2008-2010, Departament d'Acció Social i Ciutadania, Generalitat de Catalunya.
- «El tamaño del Tercer Sector desde el punto de vista económico y sociológico», Revista Española del Tercer Sector, núm. 1, desembre 2005, Fundación Luis Vives.
- El sector no lucrativo en España, José I. Ruiz Olabuénaga, Fundació BBV, 2000.

6.6. Agradecimientos

A las siete personas y organizaciones de la Taula participantes en el comité de seguimiento del proyecto:

- Adela Camí, Federació d'Entitats d'Atenció i d'Educació a la Infància i l'Adolescència
- Àngels Guiteras, miembro de la Junta Directiva de la Taula. Federació Catalana d'Associacions d'Ajuda al Drogodependent
- Antoni Majó, miembro del equipo técnico de la Taula
- Helena Fontanet, Creu Roja
- Maribel Duaso, Coordinadora de Talleres para Personas con Discapacidad Psíquica de Catalunya
- Toni Codina, director general de la Taula
- Xema Gil, Fundació Catalana de l'Esplai

A los consultores contratados por la Taula para la elaboración y la redacción de la publicación:

- Ricard Valls, Mireia Ingelmo i Yolanda Rueda

A los consultores contratados por la Taula para la redacción del capítulo sobre el IVA:

- Antoni Mustera i Arantxa Hernández, Addvante

A las personas y las organizaciones del Tercer Sector Social que han compartido el trabajo de consulta y de reflexión de la publicación:

- A los dieciséis miembros del Grupo de Prestación de Servicios de la Taula
- A los cinco técnicos/as de entidades que participaron en el taller sobre indicadores:
 - Joan Segarra, Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya
 - Mònica Plana, Associació Benestar i Desenvolupament
 - Anna Vila Rull, Creu Roja Catalunya
 - Susanna Martínez, Fundació IReS i Entitats Catalanes d'Acció Social
 - Miguel A. Sencianes, Federació d'Entitats d'Atenció i d'Educació a la Infància i l'Adolescència

A las trece personas del ámbito de la contratación pública y del ámbito de los servicios sociales y de atención a las personas de nueve organizaciones del sector público que han aportado opiniones y sugerencias:

- Neus Colet i Olga Garcia, Direcció General de Contractació Pública, Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya
- Juli Ausàs, Secretaria General, Departament d'Acció Social i Ciutadania, Generalitat de Catalunya
- Àngel Lázaro, ICASS, Generalitat de Catalunya
- Jordi Serra, Associació Catalana de Municipis i Comarques
- Ivan Arcas, Federació de Municipis de Catalunya
- Núria Font, Valentí Bertran i Anna Jardí, Àrea de Benestar Social, Diputació de Barcelona
- José Fernàndez i Montserrat Gispert, Ajuntament de Barcelona
- Vanessa Català, Consorci d'Acció Social de Catalunya
- Mònica Rodríguez, Agència de Salut Pública de Barcelona

A los expertos del ámbito de la contratación de servicios sociales y de atención a las personas de los tres sindicatos con más presencia en el ámbito de actuación del Tercer Sector Social (CCOO, UGT y USOC), que también han hecho llegar sus aportaciones al documento.



En colaboración con



Apoyo a la edición

