

La inclusió d'aspectes ambientals, socials i de bon govern a la contractació pública

Anàlisi de casos

Resum executiu



Elaborat per:

Setem



El present estudi s'ha elaborat amb l'objectiu de promoure la incorporació de criteris ambientals, socials i de bon govern a les pràctiques de consum de les administracions públiques, a través de l'anàlisi de 5 casos reals de tot el territori espanyol i la sistematització dels aprenentatges que se'n deriven.

L'estudi s'ha realitzat de forma conjunta per SETEM Catalunya i Opcions, amb la col·laboració de la Direcció de Coordinació de la Contractació Pública de l'Ajuntament de Barcelona i FETS Finançament Ètic i Solidari, en el marc del conveni de col·laboració que SETEM Catalunya té formalitzat amb l'Ajuntament de Barcelona.

Context i Estat de l'Art

La compra i contractació pública amb criteris Ambientals, Socials i de bon Govern (ASG) és un aspecte estratègic de la gestió dels recursos públics, que ha incrementat la seva notorietat en els darrers anys. La compra pública comença a agafar rellevància el 1996, quan la Comunitat Europea publica el Llibre verd de la Contractació pública. En un inici, però, es va treballar des d'una perspectiva eminentment ambiental i en uns termes molt més limitats que en l'actualitat. Des de llavors fins avui dia, el procés de transformació de la compra pública ha sigut lent, però ha acabat sent considerada un element clau per promoure un creixement intel·ligent, sostenible i integrador. Així es reflecteix a l'Estratègia Europa 2020, publicada el 2010, i en la normativa europea que la materialitza: les Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE i 2014/25/UE.

Aquestes directives s'han transposat a l'Estat espanyol donant lloc a la nova Llei 9/2017 de Contractes del Sector Públic (LCSP). Aquesta llei suposa un canvi de paradigma de la compra i la contractació pública lligat a un nou ventall de possibilitats, tot i que també presenta limitacions per a la seva aplicació real. La llei aposta per la integritat i la transparència introduint mesures per acabar amb l'opacitat i incorporant aspectes ASG de manera transversal, tot reduint el pes de l'oferta econòmica i considerant la relació qualitat-preu en l'adjudicació. Ara bé, hi ha limitacions com el fet que gran part dels aspectes que es recullen són de caràcter potestatiu i no obligatori.

CASOS D'ESTUDI

ENERGIA

Objecte de contracte: Acord marc pel subministrament d'energia elèctrica renovable per edificis municipals i equipaments de l'Ajuntament de Madrid i els seus organismes autònoms

Òrgan de contractació: Ajuntament de Madrid

Per garantir que l'energia elèctrica contractada fos d'origen 100% renovable, l'Ajuntament de Madrid va incloure clàusules ASG en l'acord marc pel subministrament d'energia a edificis municipals i equipaments de 2018. Els plecs de clàusules administratives contemplaven com a solvència tècnica la certificació emesa per la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència (CNMC), en comptes de la Garantia d'Origen (GdO).

La certificació escollida, que s'emet un cop finalitzat l'exercici i es refereix a tota l'energia elèctrica comercialitzada per l'empresa, exclou totes aquelles comercialitzadores elèctriques que no subministrin energia 100% renovable durant l'any anterior. És per aquest motiu que el contracte deixava fora grans comercialitzadores d'energia com Gas Natural Comercializadora, SA, Iberdrola Clientes, SAU i Endesa Energia, SAU. Davant d'aquesta situació, aquestes companyies van presentar un recurs especial que, finalment, el Tribunal Administratiu de Contractació Pública de la Comunitat de Madrid va resoldre a favor de l'Ajuntament, donant llum verda al contracte i creant jurisprudència.

Són innumerables les administracions públiques locals que s'esforcen a contractar, per diferents mitjans i amb diferents certificacions, energia d'origen renovable. També són diversos els casos que han portat als Tribunals a resoldre en contra dels plecs, com en el cas dels ajuntaments de Barcelona i València, que incloïen clàusules per combatre la pobresa energètica. D'altres administracions, en canvi, estan apostant per ser auto-suficients energèticament i crear les seves pròpies comercialitzadores, com són Cádiz, Pamplona o Barcelona.

TÈXTIL

Objecte de contracte: Adquisició i gestió de la Uniformitat Bàsica Operativa (UBO) per a la Guàrdia Urbana de Barcelona, d'acord amb el plec de prescripcions tècniques i amb mesures de contractació pública sostenible

Òrgan de contractació: Ajuntament de Barcelona

El sector tèxtil es caracteritza perquè la cadena de subministrament sol estar deslocalitzada a països on els riscos de vulneració dels drets fonamentals de les persones treballadores són elevats. Per tant, és imprescindible requerir mesures de diligència deguda conforme les empreses fan seguiment del compliment dels drets



laborals a les fàbriques subcontractades implicades en el procés productiu.

Al contracte analitzat, de l'Ajuntament de Barcelona, destaca la inclusió de clàusules de compliment de les normes sociolaborals en el procés productiu i distribució comercial, i de respecte als principis de no discriminació i igualtat de tracte. En aquest aspecte, cal destacar el certificat de compromís ètic que ha de presentar l'empresa licitadora, ja que inclou l'obligació de reportar informació específica sobre les organitzacions (i països) que formen part de la cadena de subministrament implicada. A més, per acreditar que a tota la cadena de subministrament s'han respectat els drets bàsics del treball s'han de presentar certificacions externes com SGE21, SA 8000, Made in Green o similars o una certificació d'auditoria feta per auditories externes, o bé estar afiliat a la Fair Wear Foundation.

Un altre aspecte rellevant del sector tèxtil és l'impacte ambiental. En aquest aspecte, s'han inclòs clàusules de gestió ambiental relacionades amb la minimització d'envasos i la limitació de presència de productes químics a nivell de producte, juntament amb la disposició de sistemes de gestió ambiental a nivell d'organització. Ara bé, per certificar-ho es demana aportar certificats segons els estàndards internacionals com ISO 14001 o EMAS, però en el seu defecte es pot aportar una declaració responsable, equiparant ambdós mecanismes de certificació.

SEGURETAT

Objecte de contracte: Contracte del servei de seguretat i vigilància a diferents immobles de la Conselleria d'Educació, Joventut i Esports de la Comunitat de Madrid

Òrgan de contractació: Comunitat de Madrid

La Seguretat Privada és un sector molt intensiu en contractació de personal que presenta deficiències importants en termes de pràctiques laborals. És per aquest motiu que el cas d'estudi inclou principalment mesures per fomentar bones pràctiques laborals, com són els criteris d'adjudicació relatius al compliment de les remuneracions mínimes dels treballadors i treballadores (equivalents a les que estableix el Conveni Col·lectiu Estatal) i l'elaboració d'un Pla de Formació, els criteris de solvència vinculats a l'acreditació del compliment de mesures de seguretat i salut segons estàndards internacionals com l'OHSAS 18001 o les condicions especials d'execució de subrogació del personal i no subcontractació. L'empresa adjudicatària va acceptar el compliment tant de les remuneracions mínimes com de les hores màximes de formació, fet que li va permetre rebre la major puntuació, doncs es trobava en segona posició en termes d'oferta econòmica.

Es tracta d'una experiència molt rellevant ja que, després de diversos intents de l'Ajuntament de Madrid per incloure la remuneració mínima equivalent al Conveni Col·lectiu Estatal, la Comunitat de Madrid va poder finalment incorporar aquest criteri d'adjudicació (sense anomenar el conveni, però plantejant les mateixes remuneracions) a la jurisprudència.

Pel que fa a altres experiències rellevants, l'Ajuntament de Barcelona també va publicar el novembre de l'any 2017 un contracte que incorporava clàusules de detecció de l'oferta anormalment baixa per incompliment de convenis, el pagament del preu a les empreses subcontractades, la subrogació de la plantilla laboral i el manteniment de les condicions laborals durant la vigència del contracte. Pel que fa a la solvència tècnica, aquesta va ser més favorable per l'accés a les PIMES que la del contracte analitzat.

ALIMENTACIÓ

Objecte de contracte: Servei de cuina i alimentació en el seu cicle complet de les escoles infantils del patronat municipal d'educació i biblioteques de Saragossa

Òrgan de contractació: Ajuntament de Saragossa

Saragossa és considerada una de les ciutats que més polítiques desenvolupen en relació al foment de l'agroecologia. El contracte analitzat, de servei de menjador escolar d'escoles infantils de Saragossa, contempla múltiples i diverses clàusules, cobrint totes les matèries fonamentals de l'anàlisi de materialitat. S'han inclòs clàusules innovadores com l'especificació tècnica relativa a la utilització de producte de proximitat (producte fresc <50 km; producte sec <120 km), que contempla mesures de seguiment en execució com la presentació d'albarans i quantitats subministrades, o la procedència del 50% de productes ecològics de CETs o empreses d'inserció de Saragossa o de la 'Red de Huertas Agroecològicas de Zaragoza'. També destaca, com a criteri d'adjudicació, la presentació d'un Pla d'acció de reducció del malbaratament alimentari a totes les fases del procés i el compostatge de la fracció orgànica.

Hi ha altres ajuntaments amb experiències rellevants en la contractació de serveis d'alimentació. Per exemple, l'Ajuntament de Barcelona compta amb una instrucció específica que inclou la introducció d'aliments d'agricultura ecològica i de comerç just, la valoració d'articles i materials ecològics (de cuina, taula, neteja...), la valoració de bones pràctiques en eficiència energètica de la maquinària, la incorporació de pràctiques de prevenció i bona gestió de residus i la formació del personal en medi ambient. Per la seva part, l'Ajuntament de Madrid ha publicat la instrucció tècnica de compra i contractació pública alimentària sostenible i socialment responsable que inclou compromisos concrets com la inclusió progressiva d'aliments ecològics, de circuits curts i de comerç just.

SERVEIS FINANCERS

Els serveis financers es divideixen en serveis bancaris i d'inversió (que inclouen finançament, tresoreria i estalvi) i serveis d'assegurances. La LCSP en fa un tractament diferenciat: inclou els serveis d'inversió i assegurances, tot i que els dona caràcter de contracte privat, i n'exclou els serveis de finançament i tresoreria, considerant que es tracta d'una negociació privada entre dues parts. L'exclusió dels serveis de finançament i tresoreria implica principalment que no és possible disposar de documentació pública relacionada amb els diferents procediments per formalitzar aquests contractes. En el cas de les assegurances i les inversions, sí que es poden identificar casos pràctics, ja que el procés de preparació i licitació és l'establert per la LCSP, però la formalització del contracte i la seva execució es regiran pel dret privat.

Un altre aspecte important en l'àmbit dels serveis financers, és la dificultat per establir aspectes ASG vinculats a l'objecte del contracte. Els impactes ASG generats per les entitats financeres estan vinculats a les seves pràctiques de finançament i inversió, però tret d'alguns aspectes laborals, és molt complex vincular les pràctiques dutes a terme a nivell organitzatiu amb l'objecte del contracte.

Cal tenir en compte que els volums de dimensions elevades requerits per algunes administracions públiques són pràcticament impossibles d'assumir per cap altra entitat que no formi part de l'anomenada banca sistèmica. Per aquesta raó, l'administració pública ha explorat vies paral·leles a la contractació pública que permetin potenciar la transformació social mitjançant la canalització de finançament d'entitats financeres alineades amb els principis d'inversió socialment responsable, com són els convenis de col·laboració amb entitats de finances ètiques.

APRENENTATGES TRANSVERSALS

La necessitat de jurisprudència tècnica i legal

En termes generals, les consideracions ASG es poden incloure a les diferents etapes del procés de contractació, però cal valorar molt bé com fer aquesta inclusió, ja que no tot és vàlid segons el marc legal existent. Un exemple és que qualsevol aspecte inclòs com criteri d'adjudicació ha d'estar vinculat expressament a l'objecte del contracte, i això també aplica en el cas dels aspectes ASG. En tractar-se d'una normativa nova, cal contemplar el risc que es produeixin impugnacions per part d'agents que compleixen els requisits establerts per la LCSP. És necessari crear jurisprudència legal i també tècnica, com la creació d'eines i canals de coneixement compartit

La materialitat de les clàusules i la seva acreditació i seguiment

Cal analitzar els impactes ASG cada vegada que es necessita consumir un producte o servei, en tot el seu cicle de vida. Aquesta anàlisi es coneix com l'anàlisi de materialitat. Una vegada identificats els aspectes ASG amb impactes significatius, és necessari plantejar clàusules específiques que poden minimitzar la direcció negativa d'aquests impactes i ajustar-la al màxim fins arribar a generar impactes positius. Cal dotar les clàusules de mecanismes de verificació del compliment i de seguiment durant l'execució del contracte i complementar les declaracions responsables amb altres sistemes basats en la rendició de comptes i en les acreditacions externes. L'establiment d'indicadors específics de seguiment permetrà confirmar el seu compliment, valorar si l'impacte de les clàusules incorporades és el desitjat i avançar en la definició de criteris automàtics quantitius. La rendició de comptes i les certificacions externes tenen limitacions inherents, però són mecanismes amb capacitat per modificar processos operatius i cultura organitzacional.

La formalització dels criteris automàtics

Fins ara, el preu ha estat considerat el criteri automàtic per excel·lència, però la nova LCSP persegueix trencar aquesta idea. Per fer-ho, és important valorar quins criteris automàtics es podrien definir associats a cada un dels aspectes ASG que es volen incloure, pensar en quins indicadors d'avaluació quantitius podrien donar resposta a aquesta necessitat. La principal limitació és que no es poden contemplar aspectes que siguin de l'àmbit organitzatiu i que aquests han d'estar vinculats directament a l'objecte del contracte.

La visió estratègica de la compra i contractació pública

La compra i contractació pública és quelcom estratègic per a qualsevol administració pública. Els equips tècnics poden jugar un paper fonamental en l'avançament i integració de clàusules ASG a la contractació pública, però cal lideratge i oferir la formació necessària, els recursos específics vinculats al temps i al coneixement, i fins i tot estar disposats/des a patir alguns entrebancs, relacionats amb l'objectiu de transformació perseguit.

RECOMANACIONS I PROPOSTES DE CONTINUÏTAT

Coneixement compartit

Resulta vital poder registrar els petits avenços que es vagin aconseguint en cadascuna de les matèries fonamentals que agrupen els aspectes ASG i en cada un dels contractes formalitzats. Cal desenvolupar i potenciar els mecanismes necessaris perquè el coneixement es comparteixi de manera proactiva i descentralitzada, garantint la seva accessibilitat a totes les persones i als poders adjudicadors petits.

Difusió i continuació de l'anàlisi de casos

Cal centrar esforços en la tasca de difusió, visibilització i anàlisi de casos que es puguin replicar fàcilment per part d'altres poders adjudicadors. Paral·lelament, cal treballar per l'acostament de la contractació pública a la ciutadania en general, perquè aquesta pugui valorar el grau d'impacte que té, i generar la cultura de rendició de comptes de manera transparent pel que fa a la contractació pública.

Dades de contractació

Transparència i dades obertes són la base per a la creació d'una cultura de contractació responsable. El marc jurídic proposa mesures pel que fa a la transparència: facilitació de l'accés a la informació i establiment de sistemes interns de seguiment de la compra i la contractació pública. Aquests han d'assegurar el nivell d'escrutini necessari per al bon funcionament dels mecanismes de governança relacionats amb la compra i la contractació pública.

Alternatives a la contractació

Existeixen estratègies complementàries per gestionar els impactes ASG que generen les necessitats d'aprovisionament d'alguns productes i serveis. En els casos analitzats s'han esmentat exemples com la creació d'una empresa pública distribuïdora d'energia o l'establiment de convenis de col·laboració per a la gestió del risc compartit en el finançament de projectes. És important explorar aquestes possibilitats en tots els sectors, en un moment en què la compra i la contractació pública continua restringida a un marc legal i procedimental que necessitarà temps de rodatge per generar impactes reals al teixit econòmic.

Autoria: Amanda Ortega i Itziar Müller (Opcions) i Laura Muixí (SETEM Catalunya)

Disseny: Concepte Gràfic

Lloc i data de publicació: Barcelona, desembre 2018



Finançat per:

