

Estudio sobre la
incorporación de
cláusulas sostenibles
en la **contratación
pública** del sector
público andaluz

Bernabé Alonso Fariñas (IP)

Filippo di Pietro

tra
ba
jo
de
in
ves
ti
ga
ción



Estudio sobre la incorporación de cláusulas sostenibles en la **contratación** **pública** del sector público andaluz

Bernabé Alonso Fariñas¹ (Investigador Principal)

Filippo di Pietro²

(1) Departamento de Ingeniería Química y Ambiental, Universidad de Sevilla.

(2) Departamento de Economía Financiera y Dirección de Operaciones, Universidad de Sevilla.

Este trabajo de investigación ha sido financiado por la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos de la Junta de Andalucía, a través de una subvención nominativa prevista en la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, prorrogado para 2022 mediante Decreto 286/2021, de 28 de diciembre.

Edita:

Fundación Pública Andaluza Instituto de Estudios sobre la Hacienda Pública de Andalucía, Medio Propio
Fundación IEHPA

© De la publicación: IEHPA

www.iehpa.es

ISBN: 978-84-09-48577-2

Diseño y maquetación: Lumen Gráfica SL

1. Evaluación de la integración de las cláusulas de contratación pública sostenible por el sector público andaluz

1.1. Alcance

El análisis se ha centrado en el estudio exhaustivo de una muestra de cláusulas sociales y ambientales extraída del total de 7.037 cláusulas para la contratación sostenible insertadas en los 4.274 expedientes de contratación en licitación en el ejercicio 2021 por el sector público andaluz por un importe total de 6.746.344.690,5€, según los datos obtenidos de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía.

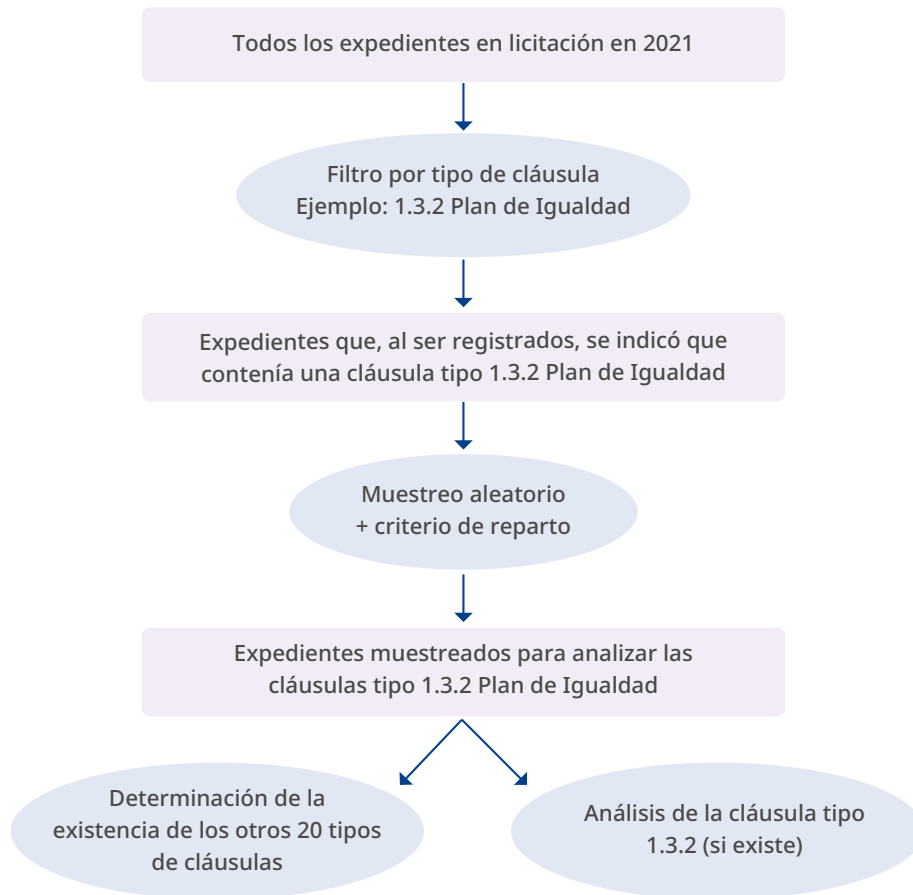
1.2. Metodología

Se ha realizado un muestreo aleatorio de 10 expedientes por cada uno de los 21 tipos de cláusulas sociales y ambientales establecidos por la Dirección General de Contratación de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos de la Junta de Andalucía con la siguiente restricción: 3 expedientes de Servicios, 3 de Obras, 3 de Suministros y un expediente del resto de tipos de contrato en caso de que sea posible. Esta restricción se ha realizado dado que, como se puede comprobar, más del 95% de los expedientes se corresponden con contratos de Suministros (29%), Servicios (57%) y Obras (11%).

Cuando no ha sido posible obtener un número de 10 expedientes de contratación asegurando el muestreo aleatorio y la restricción impuesta, se ha incrementado el número de cláusulas estudiadas para los tipos relacionados con el respeto al medio ambiente y así asegurar el total de 210 prefijado.

Para estudiar la evolución temporal de la inserción, se han consultado los informes anuales de la inserción de cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública andaluza para dichos periodos publicados por la Junta de Andalucía.

Esquema del sistema de muestreo y análisis de los expedientes



Para cada una de las cláusulas analizadas, se han estudiado los siguientes parámetros:

- Coherencia del contenido con la clasificación de cláusulas existente.
- Claridad de los criterios incluidos en las cláusulas.
- Verificabilidad de los criterios incluidos en las cláusulas.
- Alineamiento con el borrador de la nueva Guía para la incorporación de cláusulas sociales y ambientales en la contratación del sector público de la Junta de Andalucía.
- Alineamiento con otras recomendaciones existentes que puedan ser tomadas como referencia para la construcción de cláusulas para la contratación sostenible.
- Consistencia del contenido de las cláusulas de un mismo tipo entre sí.
- Nivel de inserción en los expedientes, incluyendo su evolución temporal (2018-2021).

1.3. Caracterización de la muestra

Las 210 cláusulas extraídas se reparten en 53 (el 25.24% de la muestra) de tipo ambiental y 157 (el 74.76% de la muestra) de tipo social. Los expedientes de contratación que incorporan las cláusulas seleccionadas ascienden a 1.949.272.713 €, lo que supone aproximadamente un 29% del total de los expedientes de contratación en licitación en el ejercicio 2021 dado el elevado importe de algunos de los expedientes estudiados.

Desglose detallado de expedientes por tipo de cláusula

Tipo de cláusulas	Expedientes
Convenio colectivo sectorial de la actividad del contrato (AL)	10
Subrogación de personas trabajadoras (AL)	6
Comprobación del pago del salario a las personas trabajadoras (AL)	10
Cumplimiento de obligaciones laborales (AL)	10
Inserción laboral (AL)	10
Protección de los menores (AL)	9
Transparencia fiscal (AL)	10
Mejora de las condiciones laborales (AL)	10
Formación en el empleo (AL)	10
Creación de empleo (AL)	10
Obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo (SL)	10
Información y formación específica en medidas de seguridad y salud (SL)	10
Violencia de género y acoso sexual (SL)	6
Inserción laboral de las mujeres (I)	10
Plan de igualdad (I)	10
Formación laboral en materia de igualdad de género (I)	6
Medidas adicionales sobre igualdad de género (I)	10
Certificaciones ambientales (RMA)	13
Medidas sobre reciclado y gestión de residuos (RMA)	14
Medidas de eficiencia energética (RMA)	13
Protección del medio ambiente (RMA)	13
Total de muestras	210

SL: Salud Laboral; AL: Ámbito Laboral; RMA: Respeto al Medio Ambiente; I: Igualdad

1.4. Resultados del análisis

En un 19% de los casos, al registrarse un expediente de contratación en la Plataforma de Contratación, se cumplimentó que dicho expediente contenía en sus pliegos insertada un determinado tipo de cláusula, pero, tras el análisis del contenido de este en el presente estudio, puede concluirse que esto no es así. Son relevantes los casos de los tipos de las cláusulas *Violencia de género y acoso sexual*, *Inserción laboral de las mujeres* y *Formación laboral en materia de igualdad de género*, donde este porcentaje asciende al

66,70% y 50% (las dos últimas) respectivamente. En algunos casos, el posible solapamiento entre la denominación de los tipos de cláusulas a clasificar puede dar lugar a errores en la cumplimentación adecuada en el sistema de información. Para el Servicio Andaluz de Salud, siendo el órgano de contratación con mayor nivel contractual de la Junta de Andalucía y el ente con mayor número de expedientes de contratación analizados en este estudio, se puede concluir que, en un 25% de los casos, la cláusula cumplimentada en la Plataforma de Contratación no se ha localizado en los mismos.

La claridad y verificabilidad es ligeramente superior en promedio para las cláusulas sociales respecto a las ambientales. Se observa también una relación entre claridad y verificabilidad, viéndose la segunda afectada por la primera: a menor claridad, menor nivel de verificabilidad.

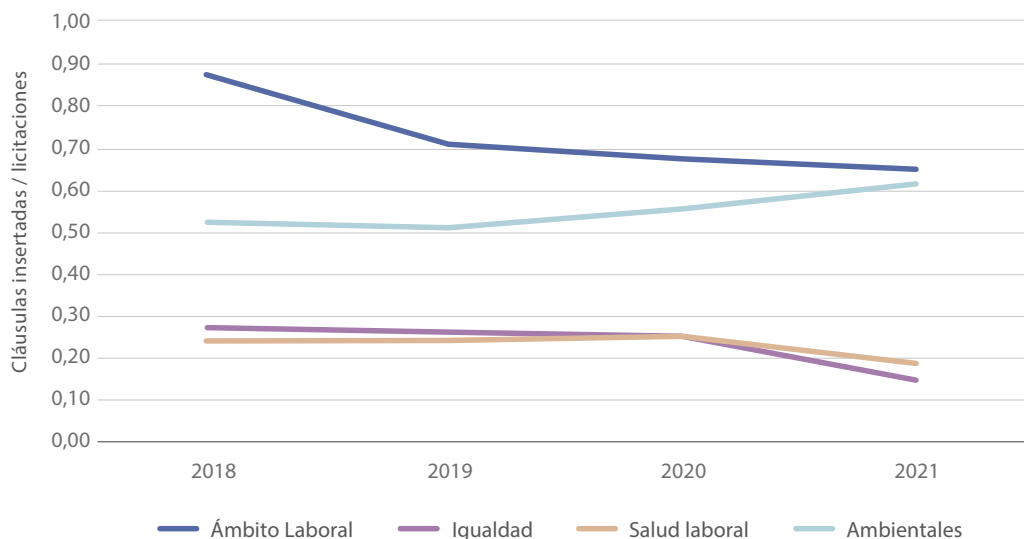
De entre los tres tipos de contratos mayoritarios, obras, servicios y suministros, los últimos presentan peores características en cuanto a claridad y verificabilidad en sus cláusulas respecto a los otros dos.

Se puede observar del análisis de la muestra objeto de estudio que, en los criterios relativos al cumplimiento de cláusulas sociales de ámbito laboral y salud laboral en los pliegos, existe un fuerte alineamiento con las recomendaciones recogidas en el borrador de la nueva Guía de cláusulas sociales y ambientales de la Junta de Andalucía. En el caso las cláusulas ambientales, dicho alineamiento es mayor con la Guía de contratación verde de la Unión Europea, mientras que, para las cláusulas sociales del ámbito de igualdad, se produce con otra legislación de referencia.

La consistencia entre cláusulas clasificadas bajo un mismo tipo es en general baja, lo que refleja la disparidad a la hora de elaborar las cláusulas y los requisitos y sistemas de verificación incluidos.

Desde el año 2019, se observa una tendencia creciente en la inclusión de cláusulas ambientales, casi igualando, en el año 2021, la ratio de cláusulas insertadas por licitaciones para cláusulas sociales de tipo ámbito laboral, que presentan el mayor valor para este parámetro (0,65). Los tres ámbitos de las cláusulas sociales: laboral, salud laboral e igualdad han decrecido en su ratio de inserción respecto a los valores de 2018, siendo el menor para igualdad, 1/3 aproximadamente respecto al ámbito laboral.

Evolución temporal de la inclusión de cláusulas



1.5. Discusión y propuestas de mejora

Se propone una nueva clasificación para las cláusulas de contratación sostenible

Clasificación propuesta	Clasificación original
<p>Cláusulas sociales</p> <p>Ámbito laboral</p> <p>1.1.1 Convenio colectivo sectorial de la actividad del contrato</p> <p>1.1.2 Subrogación de personas trabajadoras</p> <p>1.1.3 Comprobación de pago de salario a las personas trabajadoras</p> <p>1.1.4 Cumplimiento de Obligaciones laborales frente a la TGSS</p> <p>1.1.5 Creación de empleo</p> <p>1.1.6 Inserción laboral</p> <p>1.1.7 Protección de los menores</p> <p>1.1.8 Transparencia fiscal</p> <p>1.1.9 Calidad y estabilidad en el empleo</p> <p>1.1.10 Conciliación laboral y familiar</p> <p>1.1.11 Formación en el empleo</p> <p>1.1.12 Obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo</p> <p>Igualdad</p> <p>1.2.1 Plan de igualdad</p> <p>1.2.2 Formación laboral en materia de igualdad de género.</p> <p>1.2.3 Medidas adicionales sobre igualdad de género.</p> <p>Cláusulas ambientales</p> <p>2.1.1 Sistema de Gestión Ambiental</p> <p>2.1.2 Medidas sobre reciclado y gestión de residuos</p> <p>2.1.3 Medidas de eficiencia energética</p> <p>2.1.4 Otras certificaciones ambientales</p> <p>2.2.1 No causar un daño significativo (<i>Do not significant harm</i>).</p> <p>Se plantea la inclusión de una cláusula ambiental en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (2021/C 58/01).</p>	<p>Cláusulas sociales</p> <p>Ámbito laboral</p> <p>1.1.1 Convenio colectivo sectorial de la actividad del contrato</p> <p>1.1.2 Subrogación de personas trabajadoras</p> <p>1.1.3 Comprobación de pago de salario a las personas trabajadoras</p> <p>1.1.4 Cumplimiento de Obligaciones laborales</p> <p>1.1.5 Inserción laboral</p> <p>1.1.6 Protección de los menores</p> <p>1.1.7 Transparencia fiscal</p> <p>1.1.8 Mejora de las condiciones laborales</p> <p>1.1.9 Formación en el empleo</p> <p>1.1.10 Creación de empleo.</p> <p>Salud laboral</p> <p>1.2.1 Obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.</p> <p>1.2.2 Información y formación específica en medidas de seguridad y salud en el trabajo</p> <p>1.2.3 Violencia de género y acoso sexual.</p> <p>Igualdad</p> <p>1.3.1 Inserción laboral de las mujeres.</p> <p>1.3.2 Plan de igualdad.</p> <p>1.3.3 Formación laboral en materia de igualdad de género</p> <p>1.3.4 Medidas adicionales sobre igualdad de género</p> <p>Cláusulas ambientales</p> <p>2.1.1 Certificaciones ambientales.</p> <p>2.1.2 Medidas sobre reciclado y gestión de residuos.</p> <p>2.1.3 Medidas de eficiencia energética.</p> <p>2.1.4 Protección del medio ambiente</p>

Como comentario general a las cláusulas sociales, debe destacarse su alineamiento con criterios ya recogidos en la legislación o normativa de aplicación. Merece una reflexión el empleo de criterios más allá del puro cumplimiento pues debiera entenderse que todas ellas cumplen con dichos requisitos y la comprobación de su cumplimiento debiera ser objeto de la autoridad competente independientemente de la licitación o no de contratos con la administración.

2. Estudio de la estructura y contenidos del informe anual de seguimiento

Para la revisión se ha empleado el último informe disponible, correspondiente al año 2021.

Sistema de obtención de datos

Se propone la generación de un archivo Excel (o equivalente) desagregado por tipo de cláusula a partir del que se genere la información mediante celdas vinculadas. Este archivo sería accesible desde un enlace incluido en el informe. Estaría construido de tal manera que pueda añadirse la serie histórica de cara a evaluar la evolución de la inserción. Puede tomarse como ejemplo los inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero desagregados por fuentes puntuales y tipos de gases que confluyen en valores de potencial de calentamiento global por sectores, alcances y disponen de series temporales. Este archivo puede ser programado y generado automáticamente desde el registro *online*. También sería recomendable la posibilidad de generar y descargar *online* archivos de datos incluyendo la personalización de la desagregación/agregación mediante el empleo de filtros.

Bases de referencia

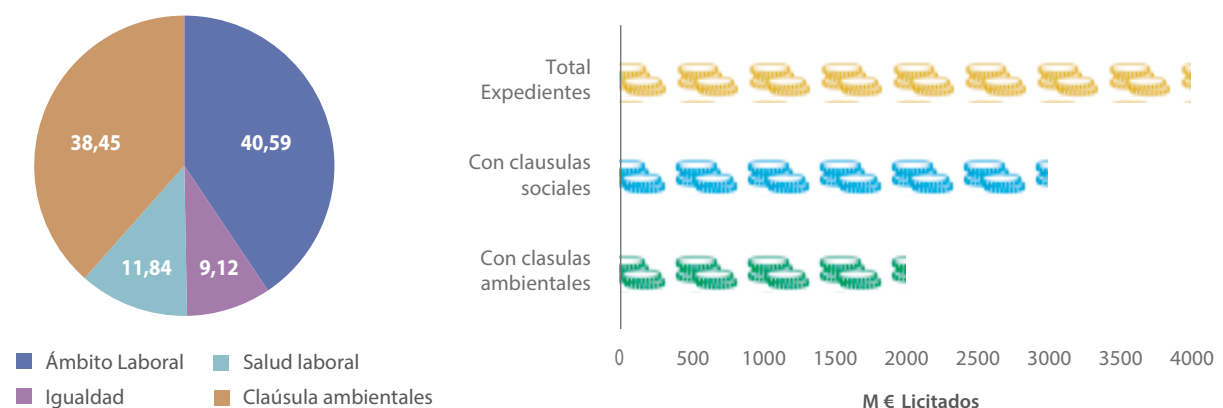
Se propone eliminar del documento la base de referencia correspondiente al importe de licitación de cláusulas, por generarse la inconsistencia de ser mayor del importe correspondiente a la licitación que el correspondiente a los expedientes:

13.007.470.815,42 € (cláusulas licitadas) > 4.061.926.277,49 € (expedientes licitados)

Se propone tomar como base de referencia los valores siguientes:

- Número de cláusulas sociales y ambientales licitadas: 5.758
- Números de expedientes de contratación licitados: 3.590
- Importe correspondiente a dichas licitaciones: 4.061.926.277,49 €

Cláusulas insertadas por tipo (Izda.) y desglose por importe de licitación (dcha.)



Se debe dirigir la información presentada al objetivo de mostrar el nivel de integración de cada tipo de cláusulas respecto del total de expedientes e importe licitado, desagregando por tipo de contrato, el procedimiento de adjudicación y el tipo de ente de contratación. En su estado actual, la información estaría más orientada al desglose entre las cláusulas existentes respecto del total de cláusulas más que sobre el total de expedientes.

Tipo de contrato	Cláusulas Ambientales				Cláusulas Sociales			
	Expedientes		Importe		Expedientes		Importe	
	Nº	% ¹	€	% ²	Nº	%	€ ²	%
Servicios								
Suministros								
...								

¹ calculado respecto del número total de expedientes licitados para cada tipo de contrato

² calculado respecto del importe de los expedientes licitados para cada tipo de contrato

trabajo de inversión

investigación

IEHPA

F.P.A. INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE LA
HACIENDA PÚBLICA DE ANDALUCÍA, M.P.