

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=ca>

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=es>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>



¿Quién lleva el timón?

La implementación de la Contratación Pública Socialmente Responsable en el Ayuntamiento de Barcelona

Yunailis Salazar Marcano





¿Quién lleva el timón?

La implementación de la Contratación Pública Socialmente Responsable en el Ayuntamiento de Barcelona

Yunailis Salazar Marcano

Diciembre 2023

Tesis doctoral

Mención: Doctorado Industrial

Director: Ismael Blanco Fillola

PhD in Politics, Policies and International Relations

Institut de Govern i Polítiques Públiques

Facultat de Ciències Polítiques i de Sociologia

Universitat Autònoma de Barcelona

A mi papá, mi mamá y mi hermano

A Marc y a Queralt, nuestra hija que viene en camino

"La externalización y la privatización no solo no han conducido a una mayor calidad o eficiencia, sino que estas tendencias han socavado la confianza en las instituciones públicas, y las han dejado mal equipadas para trabajar con las empresas para hacer frente a los retos del siglo XXI, como el cambio climático y la prestación de asistencia sanitaria para una población que envejece" (Mariana Mazzucato, 2018, p. 13).

Índice

¿Quién lleva el timón?	1
Índice de tablas, gráficos y figuras.....	6
Resumen de la tesis	8
Resum de la tesi	9
Dissertation abstract.....	10
Agradecimientos	11
Capítulo I	15
1. Introducción.....	16
1.1. Presentación del estudio de caso.....	16
1.2. La contratación pública socialmente responsable como un instrumento para gestionar las externalizaciones.....	19
1.3. Objetivos y proposiciones de la tesis.....	20
1.4. Metodología y contexto de la investigación.....	22
1.5. Contribución de la tesis.....	24
1.6. Estructura de la tesis.....	25
Capítulo II.....	27
2. Externalizaciones	27
2.1. Las externalizaciones en el marco de la Nueva Gestión Pública	28
2.3. Las externalidades negativas de los procesos de externalización	36
2.4. Rendición de cuentas, seguimiento y evaluación: los grandes déficits de los procesos de externalización	44
2.5. La práctica externalizadora en los servicios públicos municipales.....	48
Capítulo III	55
3. La contratación pública socialmente responsable en la agenda de la gestión pública.....	56
3.1. ¿Por qué hablar de contratación pública socialmente responsable?	56
3.2. Una ventana de oportunidad para impulsar la contratación pública socialmente responsable: nuevos marcos jurídicos.....	60
3.2.1. Las Directivas de la Unión Europea.....	60
3.2.2. La nueva Ley de Contratos del Sector Público en España	81
3.3. La contratación pública socialmente responsable en perspectiva internacional.....	91
3.4. Las claves para la implementación de la contratación pública socialmente responsable	103
Capítulo IV.....	113
4. Metodología	114
4.1. El punto de partida de la investigación	114
4.2. Realización de una tesis de Doctorado Industrial	115
4.3. Fundamentación metodológica: la Investigación-Acción.....	117
4.4. El contexto del trabajo de campo.....	120
4.5. Técnicas de recolección de la información	122
4.5.1. La observación participante	123
4.5.2. Las entrevistas.....	129

4.5.3. Revisión documental	132
4.6. Análisis y validación de la información recopilada.....	133
4.7. Aspectos éticos de la investigación etnográfica	134
4.8. Limitaciones y dificultades durante el trabajo de campo	137
Capítulo V	140
5. Resultados.....	141
5.1. Los inicios de la contratación pública socialmente responsable en el Ayuntamiento de Barcelona	141
5.2. La “nueva” política de contratación pública socialmente responsable.....	146
5.2.1 Los pasos para la creación de la nueva política	146
5.2.2. Los motivos para impulsar la “nueva” política de CPSR	166
5.3. Factores que han condicionado la implementación de la CPSR	174
5.3.1. Factores jurídicos.....	175
5.3.2. Factores organizativos.....	196
5.3.3. Factores políticos	220
5.4. Tres ejemplos para explicar el funcionamiento de la contratación pública socialmente responsable.....	229
5.4.1. Proyecto Piloto para medir los impactos ASG de las proveedoras del Ayuntamiento de Barcelona	230
5.4.2. Incorporación de las cláusulas en las licitaciones de los Distritos de Barcelona.....	237
5.4.3. Implementación de la Instrucción Municipal de Contratación Reservada del 2019.....	249
Capítulo VI.....	264
6. Conclusiones.....	265
6.1. Principales resultados	266
6.2. Principales aportaciones	269
6.3. Reflexiones finales: propuesta de modelo de implementación de la CPSR.....	271
6.4 Futuras líneas de investigación	280
7. Bibliografía	281
8. Anexos.....	293
Anexo I.....	294
Anexo II.....	296

Índice de tablas, gráficos y figuras

Tablas

Tabla 1: Factores condicionantes de la gestión de los contratos. La externalización de servicios públicos a nivel local: experiencias, competencias y desafíos de la gestión de contratos, 51

Tabla 2: Incorporación en la LCSP de cuestiones relacionadas con la CPSR, 88

Tabla 3: Resumen de los factores cruciales para la implementación según la fase de la CPSR, 107

Tabla 4: Dimensiones y categorías de análisis, 111

Tabla 5: Espacios de observación participante, 125

Tabla 6: Perfiles y número de entrevistas, 131

Tabla 7: Dimensiones y categorías de análisis, 157

Tabla 8: Resumen de las cláusulas de tipo social incluidas en el Decreto de contratación pública sostenible del 2017, 186

Tabla 9: Ejemplo de distribución de la puntuación en función de la oferta económica presentada por las empresas, 187

Tabla 10: Ejemplo de distribución de la puntuación de criterios automáticos presentados por las empresas, 188

Tabla 11: Ejemplo de asignación de la puntuación de criterios automáticos, criterios de juicio de valor y resultado final, 238

Gráficos

Gráfico 1: Análisis global de la incorporación de las cláusulas sociales y ambientales en los contratos adjudicados por los distritos, 237

Gráfico 2: Incorporación de las cláusulas en el Distrito de Ciutat Vella, 241

Gráfico 3: Incorporación de las cláusulas en el Distrito de l'Eixample, 241

Gráfico 4: Incorporación de las cláusulas en el Distrito de Sants-Montjuïc, 242

Gráfico 5: Incorporación de las cláusulas en el Distrito de Les Corts, 242

Gráfico 6: Incorporación de las cláusulas en el Distrito de Sarrià-Sant Gervasi, 243

Gráfico 7: Incorporación de las cláusulas en el Distrito de Gràcia, 243

Gráfico 8: Incorporación de las cláusulas en el Distrito de Horta-Guinardó, 244

Gráfico 9: Incorporación de las cláusulas en el Distrito de Nou Barris, 244

Gráfico 10: Incorporación de las cláusulas en el Distrito de Sant Andreu, 245

Gráfico 11: Incorporación de las cláusulas en el Distrito de Sant Martí, 245

Figuras

Figura 1: Proceso de elaboración y tramitación de la Ley de Contratos del Sector Público, 84

Figura 2: Fórmula de referencia para el cálculo de la puntuación de la oferta económica, 161

Figura 3: Proceso de diseño de la política de CSPR 2016-2017, 164

Figura 4: Factores jurídicos que condicionan la implementación de la CSPR, 194

Figura 5: Factores organizativos que condicionan la implementación de la CSPR, 218

Figura 6: Factores organizativos que condicionan la implementación de la CSPR, 227

Resumen de la tesis

La publicación de las Directivas 2004/18/EC y 2014/24/UE del Parlamento Europeo se han convertido en una ventana de oportunidad para promover la contratación pública socialmente responsable (CPSR) como un instrumento de política económica, social y ambiental. El principal objetivo de esta tesis es analizar los factores que han condicionado la implementación de este modelo de contratación pública en el Ayuntamiento de Barcelona. La tesis parte de las siguientes proposiciones analíticas: a) La contratación pública socialmente responsable puede ser un instrumento de gestión para abordar los efectos negativos de las externalizaciones de servicios públicos, pero se deben tener en cuenta factores jurídicos, políticos y organizativos que condicionan su implementación; b) En el despliegue de esta política pueden reproducirse errores tradicionalmente atribuidos a la gestión de las externalizaciones; y c) Los cambios jurídicos en materia de contratación pública son fundamentales pero no suficientes si no se realizan reajustes institucionales significativos. Estas proposiciones se abordan metodológicamente a partir de una Investigación-Acción realizada durante tres años en el Ayuntamiento de Barcelona y en la empresa municipal Barcelona Activa en el contexto de una Beca de Doctorado Industrial. Desde una aproximación basada en la etnografía organizacional, se utilizan técnicas como las entrevistas y la observación participante para conocer de primera mano las percepciones y experiencias de los principales actores involucrados en el desarrollo de esta política. Los resultados de la tesis muestran aspectos clave de la implementación como son: la formación técnica y jurídica del personal del Ayuntamiento; la importancia de incorporar el seguimiento, el control de la ejecución y la evaluación en la gestión de las cláusulas; el rol de los agentes de cambio como promotores de nuevas prácticas en la organización; y la posición que ocupa el tema de la CPSR en la agenda política e institucional. Partiendo de lecciones que se derivan de este caso de estudio, la tesis termina proponiendo un modelo de gestión de la CPSR que orienta a las administraciones públicas que pretendan innovar en la gestión contractual de los servicios públicos.

Resum de la tesi

La publicació de les Directives 2004/18/EC i 2014/24/UE del Parlament Europeu ha esdevingut una finestra d'oportunitat per a promoure la contractació pública socialment responsable (CPSR) com un instrument de política econòmica, social i ambiental. El principal objectiu d'aquesta tesi és analitzar els factors que han condicionat la implementació d'aquest model de contractació pública a l'Ajuntament de Barcelona. La tesi parteix de les següents proposicions analítiques: a) La contractació pública socialment responsable pot ser un instrument de gestió per a abordar els efectes negatius de les externalitzacions de serveis públics, però s'han de tenir en compte factors jurídics, polítics i organitzatius que condicionen la seva implementació; b) En el desplegament d'aquesta política poden reproduir-se errors tradicionalment atribuïts a la gestió de les externalitzacions; i c) Els canvis jurídics en matèria de contractació pública són fonamentals però no suficients si no es realitzen reajustaments institucionals significatius. Aquestes proposicions s'aborden metodològicament a partir d'una Recerca-Acció realitzada durant tres anys a l'Ajuntament de Barcelona i en l'empresa municipal Barcelona Activa en el context d'una Beca de Doctorat Industrial. Des d'una aproximació basada en l'etnografia organitzacional, s'utilitzen tècniques com les entrevistes i l'observació participant per a conèixer de primera mà les percepcions i experiències dels principals actors involucrats en el desenvolupament d'aquesta política. Els resultats de la tesi mostren aspectes clau de la implementació com són: la formació tècnica i jurídica del personal de l'Ajuntament; la importància d'incorporar el seguiment, el control de l'execució i l'avaluació en la gestió de les clàusules; el rol dels agents de canvi com a promotors de noves pràctiques en l'organització; i la posició que ocupa el tema de la CPSR en l'agenda política i institucional. Partint de lliçons que es deriven d'aquest cas d'estudi, la tesi acaba proposant un model de gestió de la CPSR que orienta les administracions públiques que pretenguin innovar en la gestió contractual dels serveis públics.

Dissertation abstract

The publication of European Parliament Directives 2004/18/EC and 2014/24/EU have become a window of opportunity to promote socially responsible public procurement (SRPP) as an instrument of economic, social and environmental policy. The main objective of this thesis is to analyze the factors that have conditioned the implementation of the SRPP public procurement model in the Barcelona City Council. The thesis is based on the following analytical propositions: a) Socially responsible public procurement can be a management tool to address the negative effects of outsourcing of public services, but legal, political and organizational factors that condition its implementation must be taken into account; b) In the deployment of this policy, errors traditionally attributed to the management of outsourcing can be reproduced; and c) Legal changes in public procurement are necessary but not sufficient for successful implementation if significant institutional readjustments are not made. These propositions are methodologically approached on the basis of an Action-Research carried out during three years in Barcelona City Council and in the municipal company Barcelona Activa in the context of an Industrial PhD. Through an organisational ethnography, techniques such as interviews and participant observation are used to obtain first-hand knowledge of the perceptions and experiences of the main actors involved in the deployment of this policy. The results of the thesis highlight key aspects of implementation such as: the technical and legal training of the City Council staff; the importance of incorporating monitoring, control of execution and evaluation in the management of the social clauses; the role of the change agents as promoters of new practices in the organisation; and the position of SRPP on the political and institutional agenda. Based on the lessons learned from this case study, the thesis concludes by proposing a SRPP management model to guide public administrations seeking to innovate in the contractual management of public services.

Agradecimientos

La oportunidad de escribir los agradecimientos de la tesis ha sido un momento muy esperado casi desde los inicios del Doctorado. Muchas personas me han acompañado durante estos años y me reservo estas páginas para reconocer a quienes me han apoyado de diferentes maneras. Siempre digo que lo más difícil de un proceso migratorio es sentir que llegas a un lugar desconocido donde no tienes una red afectiva que te sostenga. Por suerte, yo no he podido estar mejor acompañada desde que decidí emigrar de Venezuela a Catalunya en el 2014.

En primer lugar, quiero agradecer a Ismael Blanco por todo el camino recorrido hasta llegar aquí. Gracias por creer en mí desde aquella conversación en el Máster del IGOP en la que me ofreciste colaborar en el proyecto ISOP para hacer mi TFM. Hemos compartido mucho desde entonces. Me has enseñado, guiado en cada paso y me has abierto un número infinito de puertas y espacios. Siempre estaré infinitamente agradecida por tener “El millor tutor del món”, director, jefe y también amigo. Ojalá todas las personas que hagan un Doctorado tengan la suerte de tener un director como el mío. Gracias por tanto.

Mi mayor fortuna estos años ha sido poder llegar al IGOP, un lugar que ha sido casa y familia. Gracias a Helena Cruz y a Rubén Martínez por ser mi verdadera “aula d’acollida”. Gracias a las “Iguapetas”: Carolina Muñoz, Iolanda Bianchi y Alejandra Peña por todas las experiencias tan bonitas que hemos vivido. Gracias también al “Comité de Apoyo Mutuo”, el mejor ejemplo de sororidad y palabras de ánimo permanente: Lara Maestriperi, Charlotte Fernández, Ángela García, Giulia Marra y Miriam Acebillo.

Lo mejor del IGOP es que te permite conectar con personas maravillosas que siempre tienen algo en común y es que son solidarios y buenas personas. De alguna manera, cada uno forma parte de esta tesis: Ernesto Morales, Nicolás Barbieri, Bernat Quintana, Mercè Esteban, Laura Capdevila, Marc Martí, Jaume Badosa, Natalia Rosetti, Loli Martínez, Ana Medina, Pere González, Iván Cerrillo, Roger Soler i Martí, Sergio Yanes, Tati Pindado, Sheila González, Mercè Cortina-Oriol e Itxel Pérez. Agradezco también a quienes han venido de estancia por unos meses, pero como dice Marga “Del IGOP nunca marchas” y acaban formando parte de esta casa, especialmente a Ernesto Isunza y Emmanuele Pavolini por los consejos, y a Janaina Ruviaro, Gloria Caravantes y Raffaele Bazurli por la amistad.

También he sido muy afortunada por compartir el doctorado con los compañeros y compañeras que he tenido. Gracias a David Palomera, no podría haber tenido un mejor amigo para iniciar y culminar esta etapa. Eres el ejemplo de que se puede hacer un doctorado sin perder nunca la sonrisa. A todos los que han formado parte de este camino, con ustedes todo ha sido más fácil y divertido: Francisco Ferraioli, Llorenç Soler, Adriana Offredi, Matilde Cittadini, Pedroma Bellón, Roser Girós, Carla Cordoncillo y María Mónica Salazar. Echaré mucho de menos compartir el despacho. Y a las compañeras que han formado parte del doctorado durante estos años: Marina Pera, Marion Lang, Marta Junqué, Pablo Castaño, Júlia Miralles de Imperial, Núria Bosch y Alice Lancien.

Quiero agradecer a las referentes de quienes tanto he aprendido estos años y que espero poder seguir haciéndolo. Gracias a Marga León, Raquel Gallego y Vivien Lowndes por ser inspiración y el mejor ejemplo de una perfecta combinación entre rigurosidad y bondad. Agradezco también las enseñanzas de Oscar Rebollo, Joan Subirats, Ricard Gomà, Quim Brugué y Oriol Nel·lo.

Buena parte de mi formación como investigadora se la debo a poder haber participado en un proyecto liderado por Jonathan Davies sobre los impactos de las políticas de austeridad en ciudades como Barcelona. De este proyecto aprendí mucho junto con él y con personas como Madeleine Pill, Helen Sullivan y Steven Griggs, quien además tuvo la gentileza de recibirme para hacer mi estancia de investigación en el Local Governance Research Centre en UK. Gracias a Steven y a Arianna Giovannini por todas las conversaciones sobre mi tesis y por haber sido los mejores tutores de estancia que pude tener. Además, de este proyecto gané sobre todo a un gran amigo, Adrian Bua, gracias por estar siempre.

Como no podía ser más afortunada, esta tesis se realizó gracias a una Beca de Doctorado Industrial de la Generalitat de Catalunya, y eso me dio la oportunidad de llegar a otros dos lugares maravillosos que han hecho de éste un camino de infinitos aprendizajes: Barcelona Activa y la Dirección de Coordinación de Contratación Administrativa del Ayuntamiento de Barcelona.

Gracias a Álvaro Porro por creer desde el minuto 0 en esta tesis y sugerir la idea de hacer un Doctorado Industrial sobre contratación pública socialmente responsable. No he podido tener un mejor lugar para hacerlo. Estoy muy agradecida de que además escogieras a Begoña Planas como mi tutora en Barcelona Activa. Bego, qué bonito ha sido compartir lo de intentar ser “agentes de cambio” de la contratación y aprender tanto contigo. Gracias a Emilia Pallàs, Elisenda Vegué y Ester Vidal por ser guía y apoyo, y a todas las que me han acompañado en estos años: Neus Bonnin, Eli Juárez, María Jesús Escolano, Judit Dueso, Ruth Moquera, Núria Martínez, Gabriela Morales, Andreu Coy, Carme Ribas, Elena García, Ernest Pons, Xavi Rubio, Dani Arricivita, Philippa Parry, Sònia Ezquerro y Glòria Rossell.

Confieso que cuando supe que también haría la tesis en la Dirección de Coordinación de la Contratación Administrativa me asusté un poco porque pensaba que una politóloga que no tenía idea de contratación pública se sentiría fuera de lugar en un sitio como este. Por suerte, no podía estar más equivocada. Gracias, compañeros, por todo lo que he aprendido y por todo el cariño que he recibido: Miquel Benito, César Sánchez, Joan Bergua, Joana Rodríguez, Maite Pérez, Olga Peña y Montse Rende. En la DCCA tuve tres años maravillosos que formarán parte de los recuerdos más bonitos de esta tesis.

También quiero agradecer a personas que forman o han formado parte del Ayuntamiento de Barcelona y que en todo momento estuvieron dispuestos a colaborar para esta tesis y para otros proyectos de investigación en los que me he formado, especialmente a Lluís Torrens, Yolanda Fierro, Laura De Caralt, Albert Fages, Mar Campanero, Carla Canal y Paco Blanco.

Gracias a las amigas amadas que me han sostenido estos años con cuidados, amor y escucha activa, especialmente a las primeras que tuve en Barcelona: Irene Badosa, incondicional y amorosa a partes iguales, y Anna Berbel, por los apapaches y las risas. A mis amigas de Venezuela que se mantienen a mi lado a pesar de los kilómetros: Carla, Maru, Denise, Ligia, Rebeca, Maga, Rose, y Mare. Y a las que he tenido la suerte de conocer en estos últimos años y que ahora forman parte de mi vida: Chelo Cid, Arunima Ghoshal, Rawinder, Gisela Di Muro, Carol Espinoza, Cinthia Vidal, Margarita Buitrago, Silvia Corvalán, Laura Feliu, Elisenda Alamany, Laia Maynou, Laura Corpas y Olga Linares.

Gracias especiales a la “Familia Decidim” por la amistad genuina, los bailes y mensajes compartidos: mis amadas Carol Romero y Ángela Precht, Arnau Monterde, Pablo Aragón, Bru Aguiló, Andrés Pereira de Lucena, Antonio Calleja-López y Nil Homedes.

Y ahora viene el apartado más especial de los agradecimientos de una tesis: la familia. Gracias a mis hermanas Yeli y Bella, porque desde pequeñas me han acompañado y hoy tengo la fortuna de tenerlas a mi lado y poder abrazarlas a menudo. A mis sobrinas Laura y Júlia por ser motivo de sonrisas y del cariño más bonito. A mis tías, a mis primos, a mis abuelas en Venezuela, Beltran, Milagros, Yuri y Harmery, por el apoyo y por hacer que me sienta tan querida desde la distancia. A la familia que me he ganado: Pili, Adolfo, Roger y Mel. A la familia de Tarragona, Rosa Maria Rossell, Gemma Vendrell, Eulàlia Xirinacs, y especialmente a Quim Vendrell. Quim, vas marxar massa aviat i m'hauria encantat compartir aquesta tesi amb tu. Gràcies per ensenyar-me català i a estimar Catalunya com si també fos el meu país.

A mi hermano Luis, por ser siempre mi mejor refugio y compañía. A mi papá y a mi mamá, por ser el mejor ejemplo de que Rubén Blades tiene razón cuando dice que el amor de padre y madre no se cansa de entregar. Gracias por demostrar cada día el amor que sienten por Luis y por mí, por tener siempre las mejores palabras de amor, ánimo y orgullo, y por no dejarme sola en ningún momento. Esta tesis es por y para ustedes. Los amo y me hace muy feliz compartir este momento con ustedes, los mejores padres del mundo.

Y por último, gracias a Marc, por el amor infinito y por creer siempre en mí. Supe que serías un gran compañero de equipo cuando en nuestra primera cita te hablé de mi tesis de contratación pública responsable (¡qué tema de conversación para intentar enamorar a alguien!) y me pareció que te interesaba de manera genuina. Creo que no me equivoqué porque me demuestras día a día lo afortunada que soy por tenerte a mi lado y ahora esperamos una hija amada que viene a completar esta pequeña familia que somos. T'estimo molt, amor.

Capítulo I

1. Introducción

La consigna “es mejor llevar el timón que remar”, una de las más emblemáticas del clásico ‘La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público’ de David Osborne y Ted Gaebler (1994, p. 55), constituyó uno de los lemas de éxito en los años 90 para impulsar cambios en la gestión de servicios públicos, optando por la externalización de servicios como una estrategia que, en principio, permitiría mejorar los servicios públicos a partir del uso de instrumentos de gestión y de formas de funcionamiento propias del sector privado. Sin embargo, este cambio de paradigma tuvo algunas consecuencias, como la pérdida de control de la administración pública de los servicios externalizados, un retroceso del peso de las organizaciones públicas a favor de una mayor presencia del sector privado en la gestión pública, y otras externalidades sociales negativas como el empeoramiento de las condiciones laborales de las personas trabajadoras en servicios públicos. El Ayuntamiento de Barcelona también ha formado parte de este cambio de paradigma en la gestión.

Actualmente, los cambios jurídicos en materia de contratación pública permiten la irrupción de un nuevo paradigma en la gestión de servicios: el de la contratación pública socialmente responsable. De esta manera, se utiliza la contratación pública más allá de los límites burocráticos tradicionales para complementar políticas económicas, sociales, ambientales y de innovación y, a su vez, gestionar los servicios públicos con una mirada de contratación pública estratégica y de mayor control por parte de la administración pública.

Como producto del programa de Doctorado Industrial de la AGAUR¹, esta tesis analiza los factores que condicionan la transición de un cambio de un paradigma (el de la externalización) a otro (el de la contratación pública socialmente responsable), un cambio de paradigma que conlleva otra forma de llevar el timón: un cambio de rumbo de la navegación en la gestión de los servicios públicos externalizados.

1.1. Presentación del estudio de caso

La contratación pública socialmente responsable (CPSR) en el Ayuntamiento de Barcelona tiene sus orígenes en el año 2008, cuando se presentó el primer Acuerdo para la contratación social

¹ Esta tesis fue realizada gracias a una Beca de Doctorado Industrial financiada por la Generalitat de Catalunya y por la empresa municipal Barcelona Activa. Resolución DI 51_DR616180.

y ambiental. Posteriormente, en el 2013, se publicó el Decreto de contratación pública responsable con criterios sociales y ambientales, en el cual ya se estipulaban las medidas iniciales que servirían de base para el desarrollo de esta nueva área de política pública en el consistorio.

La candidatura de Barcelona en Comú, que ganó las elecciones municipales de 2015, incluía en su programa electoral un eje temático definido como “cambio de modelo de ciudad” donde se establecía que era “necesario frenar los procesos de privatización, precarización y segregación que se están produciendo, y también impulsar nuevas prácticas económicas, sociales y culturales, más cooperativas y sostenibles” (Barcelona en Comú, 2015, p. 13). Entre los objetivos de este eje se incluía el de “condicionar la contratación municipal a criterios de justicia social y ambiental” a partir de las siguientes acciones: la creación de un sello municipal de calidad en la contratación, la incorporación de cláusulas sociales y ambientales en todas las licitaciones del consistorio, garantizar y mejorar las condiciones laborales de las personas trabajadoras, y llevar a cabo procesos de auditoría y control de los servicios externalizados (Ibidem, 23).

Para poder hacerlo, las acciones propuestas se enmarcaban en la publicación de las Directivas 2004/18/EC y 2014/24/UE del Parlamento Europeo, y que tras su transposición en el Estado español se tradujeron en la promulgación de la nueva Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, constituyendo así los principales cambios jurídicos que permitirían la incorporación de cláusulas sociales y ambientales en las licitaciones. Se abrió así una ventana de oportunidad para que los gobiernos utilizaran la contratación pública no solo como el entramado de procedimientos jurídicos y administrativos a desplegar para gestionar servicios públicos, sino también pasar a ser considerada un instrumento para impulsar la política social por otros medios (Gimeno Feliu, 2020; Béland, 2019) y complementar también a otras políticas en los ámbitos de la inclusión social, laboral, de la igualdad de género, de la política económica y ambiental.

Desde el gobierno municipal, se introduce entonces la idea del ‘nuevo paradigma’ de la contratación pública, ahora también denominada contratación pública estratégica, bajo el cual se establece que la gestión de ésta no solo debe buscar la eficiencia económica sino también la eficiencia social. Es decir, la adjudicación de licitaciones no se hará solo teniendo en cuenta el criterio precio sino la mejor relación calidad-precio de las ofertas. Este planteamiento se realiza a partir de las siguientes consideraciones: la contratación pública constituye alrededor del 12%

del PIB del Estado Español² y del 14% de la Unión Europea³; el Grupo Municipal del Ayuntamiento había ejecutado para el año 2015 la cantidad de 50.963 contratos por un valor total de 1.159.292.611,69€; y, por último, las nuevas normativas europeas promueven la incorporación de otras consideraciones cualitativas para la adjudicación de contratos.

Así pues, en 2016 se crea una Comisión de Contratación Responsable, seguida de la creación de espacios de diálogo con las empresas privadas, entidades del Tercer Sector y organizaciones sociales, y que llevó a la creación de la Mesa de Contratación Pública y la posterior publicación de las Guías de Contratación Pública Social y Ambiental. Posteriormente, se realizó una declaración conjunta entre el ayuntamiento y los principales agentes sociales de la ciudad - incluyendo las pequeñas y medianas empresas y a los sindicatos - y una declaración municipalista junto a otros gobiernos locales en la cual se establecía que “Las administraciones han actuado demasiado a menudo como agentes de precarización, de desigualdad y de condiciones de producción social y ambientalmente insostenibles (...) Ante todo ello, es crucial promover una contratación pública socialmente responsable” (Ajuntament de Barcelona, 2017b, p. 1). Esta fase inicial de formulación de la política se consolida finalmente el 24 de abril de 2017 con la publicación del Decreto de Alcaldía S1/D/2017-1271, de contratación pública sostenible del Ayuntamiento de Barcelona.

El Decreto significó el punto de partida para desplegar acciones como la publicación en el 2017 de la Guía de contratación pública innovadora, sesiones informativas para el personal del ayuntamiento, la publicación de instrucciones municipales en la materia, y la creación de nuevos perfiles técnicos y servicios municipales asociados a la política en diferentes ejes temáticos como la transversalidad de género, la contratación ambiental, la compra pública innovadora, la Reserva Social, la economía social y solidaria, la justicia global, y la contratación de personas en situación de desempleo y de exclusión social. Desde entonces, se ha llevado a cabo el proceso de implementación de la nueva política en el Grupo Municipal - Ayuntamiento y sus 45 entes dependientes – y que constituye el caso de estudio de esta investigación.

² Informe trienal relativo a la contratación pública en España en 2018, 2019 y 2020 <https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/junta%20consultiva/trienal2021.pdf>

³ Cuadro de indicadores del mercado único de la Unión Europea https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en

1.2. La contratación pública socialmente responsable como un instrumento para gestionar las externalizaciones

Las externalizaciones de servicios públicos no han dejado de crecer en las últimas décadas. Este fenómeno ha constituido una tendencia general en las administraciones públicas, producto de la influencia del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP). Orientada por los objetivos de la eficiencia económica, la calidad y la modernización de la administración, la NGP ha supuesto, entre otras cosas, el paso de la gestión directa a la gestión indirecta (mayoritariamente mediante un contrato público), bajo el argumento de la mejor capacidad del sector privado para innovar, para disponer de instrumentos más flexibles de gestión y para hacer un uso más eficiente de los recursos. Bajo este planteamiento, el sector público debe mantener, en principio, el control de los servicios públicos y la gestión directa de aquellos considerados como esenciales o estratégicos, pero no es necesario que gestione todos aquellos que forman parte de la acción de gobierno. La mítica frase de “es mejor llevar el timón que remar” (Osborne y Gaebler, 1994) es un reflejo de este cambio de paradigma en la gestión.

Sin embargo, este proceso también ha traído algunas consecuencias perversas, entre las que se pueden encontrar: las diferencias salariales y de condiciones laborales entre personas trabajadoras con una relación contractual directa con la administración pública y las personas contratadas por las empresas adjudicatarias de contratos; la pérdida de control sobre información ‘sensible’ en servicios considerados como parte del *core* de la administración (por ejemplo, servicios sociales, seguridad, educación) y sobre los costos reales de los servicios; la desresponsabilización del sector público y de los cargos políticos sobre los servicios externalizados; la escasa evaluación y control de la ejecución de los servicios externalizados; o la utilización del argumento de la eficiencia económica para justificar la incapacidad de la administración para lidiar con las dificultades propias de la gestión directa, entre otros (Brugué, 1996; Ramió et al., 2007; Mazzucato, 2018).

Habiendo apostado por el incremento de las externalizaciones sobre todo a partir de los Juegos Olímpicos de 1992, el Ayuntamiento de Barcelona no ha estado libre de estos problemas. Más recientemente, el proceso de expansión de las externalizaciones en la ciudad se ha visto condicionado por las políticas de austeridad posteriores a la crisis económica del 2008 y por marcos normativos restrictivos como la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) y la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y

Sostenibilidad Financiera, así como por una limitada capacidad para abordar problemas complejos y necesidades crecientes en la ciudad.

La contratación pública socialmente responsable se presenta así como un instrumento de política económica y social para gestionar los servicios externalizados, tanto aquellos que garantizan el funcionamiento interno de la administración como aquellos dirigidos a la ciudadanía, abordando así algunos de los principales efectos negativos de las externalizaciones: precariedad laboral de personas trabajadoras en las empresas adjudicatarias; escasa capacidad de control de los contratos por parte de la administración; pérdida de conocimiento de la administración sobre sus propios servicios; limitados instrumentos para realizar el seguimiento de los contratos, entre otros.

1.3. Objetivos y proposiciones de la tesis

Aunque los procesos de implementación no han formado parte del mainstream del análisis de políticas públicas, autores como Hill (1997) y Hupe (2014) sostienen que es necesario desarrollar investigaciones empíricas que permitan abordar en profundidad los factores que determinan el proceso de implementación y cómo estos pueden garantizar la percepción de éxito o fracaso de una política pública. En este caso, la CPSR como nuevo instrumento de gestión de servicios es una política innovadora, en tanto que constituye un ‘cambio de paradigma de la contratación’ y por ello debe transitar por el complejo proceso de la implementación para obtener los resultados esperados. Así pues, el principal objetivo de esta investigación es comprender, a través del análisis del estudio de caso del Ayuntamiento de Barcelona, los factores que condicionan la implementación de la política de contratación pública socialmente responsable como un nuevo instrumento de política económica y social.

Para hacerlo, esta investigación utiliza como marco analítico de referencia los estudios sobre la externalización de servicios públicos (Donahue, 1991; Hood, 1997; Pollitt y Bouckaert, 2004; Ramió et al., 2007) y la propuesta de la contratación pública estratégica, entendida como aquella realizada desde una “perspectiva de inversión y no de gasto” complementando así otras políticas sociales, económicas, ambientales y de innovación (Gimeno Feliu 2020, p. 19). Además, esta investigación también entra en diálogo con los estudios de implementación de políticas

públicas, los cuales desde hace décadas han establecido cómo la transición desde la incorporación de un tema en la agenda política e institucional, su formulación y su posterior implementación, no es un proceso automático que se lleve a cabo sin pocas dificultades (Pressman y Wildavsky, 1984; Howlett, 2019).

El hecho de que la contratación pública socialmente responsable sea un tema relativamente nuevo (Sarter et al., 2014) y que ha tomado mayor fuerza, sobre todo a partir de la segunda década de los 2000, condiciona varios aspectos fundamentales para su implementación: el conocimiento de los instrumentos y herramientas para su despliegue; un nuevo marco jurídico que cambia la forma en que se gestionan las licitaciones; las rígidas dinámicas de funcionamiento de la estructura institucional para implementar nuevas políticas públicas; nuevos condicionantes en la relación entre la administración y las empresas proveedoras; las dinámicas de coexistencia entre diferentes modelos de gestión - la Administración Pública Tradicional (APT), la Nueva Gestión Pública (NGP), y la gestión colaborativa o en red; así como también la limitada relación transversal entre perfiles gerenciales, técnicos y jurídicos de la administración local en diferentes ámbitos de política pública.

Así pues, esta tesis se interroga sobre cuáles son los factores que han condicionado la implementación de la contratación pública socialmente responsable en el Ayuntamiento de Barcelona como un instrumento de gestión de los servicios públicos.

Para responder a esta pregunta desde una perspectiva aplicada, se analizan entonces los factores que intervienen en la implementación de una política de estas características y las oportunidades efectivas que existen en el Ayuntamiento de Barcelona para impulsar cambios en la gestión de las externalizaciones y los contratos públicos del consistorio.

Esta tesis parte entonces de las siguientes proposiciones:

- a) La contratación pública socialmente responsable puede ser un instrumento para abordar los efectos negativos de las externalizaciones, pero existen factores organizativos (recursos humanos e instrumentos de gestión), jurídicos y políticos que condicionan su implementación y efectividad.
- b) Durante la implementación de la contratación pública socialmente responsable, se pueden reproducir los mismos patrones que han marcado la externalización

de los servicios públicos, sobre todo aquellos relacionados con la capacidad de gestión de contratos, si no se llevan a cabo reajustes significativos en la administración municipal.

- c) El cambio de la normativa jurídica de contratación pública es una condición necesaria pero no suficiente para abordar la gestión de los servicios públicos. Otros aspectos previsiblemente relevantes son, por ejemplo, el fortalecimiento del control de la ejecución de los contratos, la capacitación y formación de los equipos técnicos y jurídicos del Ayuntamiento, así como su predisposición al cambio organizacional durante la implementación de la política.

El desarrollo y el contraste de las proposiciones mencionadas conlleva la formulación de una serie de objetivos específicos a los que este trabajo trata de dar respuesta:

- Analizar los cambios introducidos en la gestión de la contratación pública socialmente responsable del Ayuntamiento de Barcelona y sus principales efectos en la gestión de servicios públicos.
- Analizar el potencial de la contratación pública socialmente responsable como un instrumento de política económica y social.
- Analizar cómo los principales actores involucrados han experimentado la implementación de la política.
- Proponer un modelo de implementación de la contratación pública socialmente responsable como un instrumento de gestión pública de los servicios.

1.4. Metodología y contexto de la investigación

La realización de esta investigación se enmarca en la modalidad de una Beca de Doctorado Industrial de la Agencia de Gestión y Ayudas Universitarias y de Investigación (AGAUR), en la cual “el elemento esencial del proceso es el proyecto de investigación de la empresa o institución en donde la doctoranda desarrolla su formación investigadora, en colaboración con una investigación o centro de investigación, y que es objeto de una tesis doctoral” (Generalitat

de Catalunya, 2021). En este caso, esta tesis se lleva a cabo a partir de un contrato laboral de tres años como Técnica del Servicio de Asesoramiento en Cláusulas Sociales de la empresa municipal Barcelona Activa, S.A. y de la Dirección de Coordinación de la Contratación Administrativa del Ayuntamiento de Barcelona, en el marco de un convenio de colaboración con la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) y el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP).

La realización de una tesis de Doctorado Industrial supone así el escenario idóneo para utilizar la metodología de Investigación-Acción, lo que implica que durante el proceso investigativo se van desarrollando acciones concretas que contribuyan a la comprensión y mejora de los fenómenos que se estudian. Debido a las características de la Investigación-Acción, un elemento que la distingue de otros métodos es que la generación de resultados ocurre no solo al final del trabajo de investigación, sino también durante todo ese proceso, mediante acciones colaborativas que incluyen a los actores vinculados, quienes se hacen parte de la investigación, obteniendo formación y aprendizajes de ésta.

Además, el hecho de asumir un rol activo dentro de la organización (Bradbury et al., 2008) permite además adoptar la etnografía organizacional para realizar una inmersión en profundidad en el campo de estudio (el Ayuntamiento de Barcelona y Barcelona Activa). Por tanto, la investigación se asienta en buena medida en la interpretación derivada de la participación activa en la implementación de la política, la interacción diaria con los principales actores involucrados (perfiles técnicos, gerentes, responsables, directivos, y cargos políticos), y la asistencia a las reuniones y espacios de colaboración en la materia .

De acuerdo con esta descripción general, se puede comprender el porqué de esta alternativa metodológica, pertinente tanto para la modalidad de Doctorado Industrial, como para la temática específica de la implementación de contratación pública social. Con este propósito, la investigación adopta una mirada plural que incluye técnicas de investigación como la observación participante de las dinámicas y tensiones generadas en torno a la introducción del cambio de paradigma de la contratación pública y la realización de 25 entrevistas con los principales actores implicados en la implementación de la política de CPSR. Adicionalmente, la investigación se asienta sobre el análisis de la documentación oficial, memorias e informes sobre la política de contratación pública sostenible del Ayuntamiento, y en el cual también ha habido un rol activo de producción que forma parte del proceso de elaboración de esta tesis.

Como resultado, esta tesis se basa en la retroalimentación permanente entre las funciones propias de la investigación doctoral y aquellas desarrolladas como Técnica adscrita a la implementación de esta nueva política, que a su vez ha generado acciones concretas que han permitido la recopilación de información para la investigación. En este sentido, se pueden destacar acciones como la participación en la redacción de una propuesta de Medida de Gobierno de Contratación Pública para la generación de valores y logro de Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030; la participación en la elaboración de instrumentos como la Instrucción Municipal de aplicación de la Reserva Social publicada en noviembre de 2022; la coordinación de informes de análisis de la contratación pública del Ayuntamiento con empresas de economía social y entidades beneficiarias de contratos reservados; la participación en el diseño de contenido y la coordinación de formaciones sobre CPSR para empresas de la economía social; las funciones de coordinación del Proyecto Piloto para medir y analizar indicadores de impacto social, ambiental y de gobernanza de las empresas proveedoras del Ayuntamiento; y la participación en espacios de trabajo con entidades de la economía social y del Tercer Sector social, así como la colaboración con otros gobiernos municipales tanto del ámbito catalán como europeo para el intercambio de experiencias y buenas prácticas en torno a la contratación pública sostenible.

1.5. Contribución de la tesis

Esta investigación pretende realizar una contribución a la comprensión del fenómeno de la CPSR en tres sentidos principales: teórico, empírico, y normativo-prescriptivo. En primer lugar, desde el punto de vista teórico, a partir del análisis de la implementación de la CPSR, se aborda un tema clave para la gestión pública, cuyo intenso desarrollo a nivel jurídico ha dejado de lado los cambios organizativos que se requieren para su despliegue, tanto a nivel de las administraciones públicas como de los actores claves que forman parte del ámbito de la contratación pública y la gestión de servicios. Por ello, esta tesis pretende contribuir al debate teórico sobre las externalizaciones y la contratación pública responsable, los instrumentos para gestionarlas, sus efectos, y las dinámicas que ocurren durante la implementación de políticas públicas definidas como innovadoras.

En segundo lugar, desde el punto de vista empírico, esta tesis se asienta sobre la posibilidad de llevar a cabo una etnografía organizacional en profundidad de 22 horas semanales durante 3 años dentro de una administración municipal, otorgando así una oportunidad única de recopilación de información práctica sobre los factores que inciden en las diferentes fases de implementación de la política. De esta manera, permite asumir el reto de desarrollar estudios empíricos de implementación a partir de un caso paradigmático como es el de la ciudad de Barcelona, y a la vez obtener conocimiento directo de la aplicación de este instrumento de gestión pública.

En tercer lugar, desde el punto de vista normativo-prescriptivo, el conocimiento directo de las oportunidades y limitaciones encontradas durante el despliegue de esta política en el consistorio de Barcelona, ampliamente conocido como uno de los más avanzados en la materia, permite también formular un modelo de gestión para la implementación de la contratación pública socialmente responsable en otras administraciones públicas e identificar sus componentes claves. Además, aunque el caso de estudio está centrado en el Ayuntamiento de Barcelona, el hecho de conocer a fondo esta experiencia y el aprendizaje que ha supuesto para los actores involucrados, constituye también una contribución para otros gobiernos municipales, regionales y nacionales que deseen avanzar en la contratación pública socialmente responsable.

1.6. Estructura de la tesis

Esta tesis está estructurada en seis capítulos, uno de los cuales constituye el principal capítulo teórico (2), dos incorporan elementos teóricos y empíricos (3 y 5), uno se dedica a la metodología (4), y, finalmente, el último a la presentación de conclusiones (6). En el capítulo teórico se abordan las bases conceptuales y teóricas de las externalizaciones, su evolución, y lo que éstas suponen en términos de gestión de servicios públicos, haciendo especial énfasis en sus externalidades. En el tercer capítulo, se aborda la CPSR, su entrada en la agenda política e institucional, los cambios jurídicos que ha supuesto, así como el significado de la incorporación de criterios de eficiencia social en las licitaciones públicas. En el cuarto capítulo, se presenta el desarrollo de la Investigación-Acción llevada a cabo en el consistorio municipal, explicando el proceso de recolección de información y las acciones realizadas en el marco del Doctorado

industrial. En el quinto capítulo, de resultados, se analizan los factores que han determinado el proceso de implementación de la contratación pública socialmente responsable en el Ayuntamiento de Barcelona como un instrumento para la gestión de servicios. Por último, en el capítulo de conclusiones, se resumen los principales aprendizajes teóricos y empíricos derivados de la investigación realizada y se presenta un modelo de gestión para la implementación de la contratación pública socialmente responsable en las administraciones públicas.

Capítulo II

2. Externalizaciones

En este segundo capítulo de la tesis, se aborda el marco teórico de la externalización en tanto que instrumento de gestión pública por el cual la administración pública traslada a un tercero la gestión de los servicios públicos. En primer lugar, se abordará el nacimiento y auge de las externalizaciones en el marco del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP); en segundo lugar, se expondrán las principales externalidades negativas o riesgos de las externalizaciones, es decir, sus efectos no esperados y/o de gestión más compleja por parte de las administraciones. Por último, se plantean algunas especificidades en torno a la externalización de los servicios públicos municipales y se abordará lo que desde la literatura se considera como la gestión eficiente de las externalizaciones y la buena práctica externalizadora.

2.1. Las externalizaciones en el marco de la Nueva Gestión Pública

Para hablar de privatizaciones y externalizaciones, la literatura usualmente nos remite al paradigma de la NGP y su amplia difusión como alternativa a la administración burocrática, presente esta última desde finales del siglo XIX hasta las décadas de los 70-80 y que había acompañado al surgimiento y desarrollo del Estado de Bienestar (Hood, 1991; Dunleavy y Hood, 1995; Pollitt y Bouckaert, 2004). De hecho, la NGP ayuda a englobar bajo una etiqueta útil, y a veces poco precisa, los diferentes procesos de reforma de la administración burocrática que se dieron principalmente en los países OCDE desde finales de los años 70 (Hood, 1991). Como es sabido, la administración burocrática incorpora entre sus principales características la jerarquía como mecanismo clave de gestión; la preeminencia de las normas y los procedimientos para llevar a cabo las tareas por parte de los funcionarios públicos; el papel central de la burocracia en la elaboración de las políticas públicas; la no distinción entre la administración política y la organización pública; la importancia de la profesionalidad y la meritocracia; y el compromiso con el presupuesto incremental (Osborne, 2006). Sin embargo, el contexto global de cambio a partir de los años 70 generó importantes impactos a nivel gubernamental para los cuales la configuración del Estado no estaba preparada. Factores como

el nivel general de la economía, las reformas fiscales, y una mayor y más compleja demanda de servicios públicos suponían la necesidad de contar con una administración pública más ágil y eficiente que ofreciera respuestas a dichos cambios (Donahue, 1991; Osborne y Gaebler, 1994; Ballart y Ramió, 2000; López-Casnovas et al., 2003; Ramió et al., 2007; León, 2023;).

La literatura coincide usualmente en hacer referencia a la influencia de las medidas neoliberales implementadas durante el gobierno de Margaret Thatcher, Primera Ministra de Gran Bretaña desde 1979 hasta 1990, en el marco de la restricción del gasto público, el progresivo desmantelamiento del Estado de Bienestar (reflejado de manera destacada en el National Health System (NHS) del Reino Unido), la introducción de mecanismos de mercado en el sector público, la venta de empresas públicas al sector privado, la descentralización de competencias y funciones del gobierno central a los gobiernos locales, y una menor regulación del sector de las finanzas.

Pero estos cambios afectaron a gobiernos situados en distintos lugares del eje ideológico, incluidos los progresistas, tanto por la presión para reducir los gastos y las dificultades para sostener el crecimiento del Estado de Bienestar, como por la necesidad de contar con servicios que pudieran dar cobertura a más derechos sociales “Para preservar el Estado de Bienestar, muchos gobiernos optaron por diversificar los proveedores y externalizar determinados servicios, sacrificando con frecuencia la calidad y la inclusividad de estos” (León, 2023, p. 39).

Estas medidas fueron de la mano de un discurso que argumentaba las ventajas del paradigma de la NGP por la “superioridad de las técnicas del sector privado gerencial sobre aquellas típicas de la administración pública, con la certeza de que la aplicación de esas técnicas a los servicios públicos automáticamente llevaría a mejoras en la eficiencia y la efectividad de esos servicios” (Osborne, 2006, p. 379). Aunque la NGP fue rápidamente diseminada en el marco de las reformas de la administración pública, ello no supuso una ruptura total con el paradigma burocrático, ya que ambas visiones se han solapado continuamente (Dunleavy y Hood, 1995; Pollitt y Bouckaert, 2004; Osborne, 2006;). Sin embargo, la NGP incorpora características que nos conducen hacia un funcionamiento diferente de la administración burocrática. Ballart y Ramió (2000, p. 73) señalan en este sentido:

La idea principal de la NGP es la de romper con las grandes organizaciones públicas estructuradas jerárquicamente. Se entiende que la eficiencia reside en unidades organizativas

reducidas, descentralizadas, flexibles y autónomas, dirigidas por jerarquías menos altas y que son más propensas a facilitar la participación de los peldaños más bajos de la estructura o que están en contacto directo con los problemas.

Los autores Patrick Dunleavy y Christopher Hood (1995, p. 105) también plantean cómo la NGP supone un cambio en el tradicional modelo de administración a partir de dos movimientos: el “down-group” el cual “supone que el sector público se diferencia menos del sector privado en términos de personal, estructura de salarios, métodos de actuación, etc.” y el movimiento “down-grid”, el cual “implica una reducción que los límites de la uniformidad y la rigidez de las reglas y los procedimientos imponen sobre la actuación de la administración pública; especialmente, otra vez, en términos de personal, contratos o estructura financiera”. Estos movimientos determinan entonces nuevas formas de operar de la administración que se traducen en aspectos como la orientación a los resultados, la creación de una red de relaciones entre un principal (administración pública) y diversos agentes (empresas públicas y privadas, organizaciones sin ánimo de lucro, entre otros), la noción de separación entre comprador-proveedor - client-contractor split - a través de fórmulas semi-contractuales o semi-mercantiles, y una elevada descentralización que permite a los usuarios escoger entre diferentes opciones de provisión de servicios (Ibidem).

Obviamente, esta visión también supone el replanteamiento de la producción y organización de los servicios públicos de gestión directa únicamente por parte de la administración. Uno de los textos más difundidos y utilizados especialmente en los Estados Unidos y el Reino Unido para promover esta nueva ola externalizadora fue el de David Osborne y Ted Gaebler (1994) ‘Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector’, el cual supuso un hito como respuesta para “la bancarrota de la burocracia” y consiguió “alterar la forma de observar, de analizar y de hablar respecto a la administración pública” (Brugué, 1996, p. 48).

Osborne y Gaebler (1994) proponían la necesidad de que el gobierno adoptara nuevos patrones de funcionamiento que permitieran impulsar los cambios de la administración, a través de un gobierno que: facultara a otros agentes para llevar a cabo la ejecución de los servicios, el denominado “gobierno catalizador”; tuviese como eje principal de acción la competitividad; transformara la estructura jerárquica de la administración y su funcionamiento basado exclusivamente en normas y procedimientos; enfocado en los resultados; con un talante

empresarial orientado a la reducción de gastos y que fuese lo suficientemente proactivo y flexible como para prever los cambios de la sociedad. De cara a la progresiva implementación de las externalizaciones, el “Gobierno catalizador” representaba el mejor ejemplo a seguir, sosteniendo que era “mejor llevar el timón que remar” (Ibidem, 55) ya que la administración no tenía razones para asumir obligatoriamente la gestión directa de servicios, si podía delegarse al sector privado (lucrativo o no).

2.2. La externalización como resultado de los dilemas políticos y técnicos de la Gestión Pública

De esta manera, los promotores de las externalizaciones argumentan que el sector privado ofrece una mayor flexibilidad en la gestión de Recursos Humanos (RRHH), tanto desde el punto de vista de las aspiraciones profesionales, como de formación; mayores y mejores instrumentos de gestión; y una capacidad de innovación tecnológica con la cual no cuenta la administración, asumiendo que una menor carga de responsabilidades puede ser un vehículo hacia la eficiencia y la disminución de costes (Ballart y Ramió, 2000; Ramió et al., 2007; Mendoza y Vernis, 2007). Así pues, la “la definición más básica y extendida de la externalización (outsourcing) y la contratación externa (contracting-out) entiende a ambas como la producción de servicios de provisión pública (es decir, servicios principalmente financiados y supervisados por la administración pública y el gobierno) por parte de otros agentes” (Ramió et al., 2007, p. 27). Cuando se habla de producción de servicios, estos pueden ser tanto de carácter prestacional como dotacional, es decir, tanto aquellos servicios orientados a la ciudadanía como aquellos orientados al propio funcionamiento interno de la administración (Ibidem).

Uno de los primeros dilemas que implica la decisión de externalizar o no un servicio es el interrogante de qué servicios son susceptibles de ser externalizados, tanto por consideraciones políticas y de valores públicos (Brown et al., 2006) como por cuestiones relacionadas con el nivel de complejidad de los contratos (Brown et al., 2016). La tendencia a la externalización fue inicialmente aplicada en el ámbito urbanístico en servicios como la limpieza y recogida de residuos, para abarcar posteriormente otras áreas como la salud, servicios sociales, atención a la dependencia, seguridad, obras públicas, atención a la ciudadanía, secretarías técnicas de servicios y proyectos, elaboración de informes y estudios, provisión de energía, entre otros.

En este sentido, Hood (1997, p. 121) señalaba que los límites para la decisión de externalizar se justifican usualmente de tres maneras: a) por la vía económica-institucional, relacionada con el análisis de costes de transacción, es decir, aquellos costes adicionales asociados a la propia actividad, entre los cuales podemos encontrar la propia gestión y control de los servicios externalizados; b) los poderes legales del Estado, relacionados con el exclusivo ejercicio del poder público; y c) la estrategia corporativa, que sostiene que no deberían ser externalizados aquellos servicios que son parte del *core* de la organización. A pesar de que estas justificaciones parecieran ser útiles “Todos parecen ser en última instancia indeterminados, porque los «costos de transacción», «poder público» y «competencias básicas» son capaces de interpretarse de diferentes maneras y pueden variar de un contexto social a otro” (Ibidem).

Por otra parte, Donahue (1991, p. 71) presenta las siguientes condiciones para que se decida que un servicio debe permanecer en la gestión directa: a) el nivel de incertidumbre inicial sobre la tarea a realizar y la propensión a la revisión; b) las dificultades para medir la producción; c) los riesgos de cambio en los agentes durante la ejecución de la tarea; y d) que la administración posea más conocimiento sobre los medios que se requieren para ejecutar la tarea. Por el contrario, el autor sostiene que será más factible tomar la decisión en la medida en la que:

- Los requisitos pueden especificarse previamente de forma precisa.
- El principal (la administración) otorga a los fines más importancia que a los medios.
- Resulta más difícil controlar la fidelidad a las instrucciones (o más fácil medir los resultados).
- Pueden reemplazarse más prontamente los agentes incompetentes o desleales.

También López-Casasnovas et al. (2003, p. 197) plantean en el “Árbol sobre la decisión de compra o producción” una serie de preguntas a las cuales los decisores públicos deberían contestar antes de externalizar un servicio o mantenerlo en producción propia, a saber: la identificación o no de proveedores que puedan ser efectivos y eficientes (si la respuesta es no, entonces debería mantenerse la gestión directa); si, por el contrario, estos proveedores están disponibles en el mercado, el próximo paso sería saber si es posible la competencia entre éstos. Si no fuese posible, habría que reconsiderar la situación (sobre todo para evitar situaciones de monopolio u oligopolio). Pero si estos proveedores tuvieran la capacidad de competir en el mercado para que el principal pueda decidir quién será su agente, habría que determinar si los costes de transacción podrían superar o no los posibles ahorros de trasladar la gestión a un

agente externo. En esta línea, se plantea que si los criterios para llevar a cabo la externalización están suficientemente claros y no se generan efectos colaterales, en este caso, ésta podría tener importantes ventajas para la administración (Donahue, 1991; Osborne y Gaebler, 1994; Ramió et al., 2007).

Sin embargo, la propia dinámica de la administración puede suponer que la decisión de externalizar un servicio esté sujeta a la necesidad de resolver problemas con rapidez y sin un proceso exhaustivo de especificación de las tareas y las condiciones que deben ser cumplidas por parte de los proveedores. En ese sentido, el instrumento básico de gestión son los pliegos de condiciones de contratos públicos, regidos por la normativa jurídica de contratación de diferentes niveles de administración⁴. Y es precisamente aquí, en la preparación de los pliegos y la definición de objetivos claros, de condiciones técnicas y administrativas, de resultados esperados, de indicadores de calidad, de parámetros de control de la ejecución de los contratos y propuestas de evaluación, entre otros, donde encontramos las mayores dificultades y deficiencias para llevar a cabo una práctica externalizadora que vaya en la línea de lo que se planteaba inicialmente: servicios más eficientes y de calidad (Brown et al., 2006; Ramió et al., 2007; Isaksson et al., 2017;). Adicionalmente, y directamente en relación con la rendición de cuentas que abordaremos más adelante (Mulgan, 1997), hay un riesgo permanente de control limitado de la información sobre el día a día de la provisión del servicio y sus costes reales por parte de los técnicos de la administración que actúan en calidad de principal (Ramió et al., 2007; Mendoza y Vernis, 2007; Mulgan, 1997; Donahue, 1991), teniendo como consecuencia posibles situaciones de aprovechamiento por parte de los agentes en perjuicio del principal. Es por ello que Donahue (1991, p. 297) plantea que:

Quando funciona mal, por supuesto, la privatización puede enturbiar la financiación pública, hacer que la gestión pública se vuelva más compleja y difícil de mantener, despojar al propósito público de dimensiones vitales que no son fáciles de explicitar contractualmente, transferir dinero de los trabajadores públicos a los contratistas sin ningún tipo de economía para el erario colectivo, permitir que decaiga la calidad, e incrementar los costos.

Así, autores como Brown et al. (2006) plantean que la gestión de los contratos de servicios públicos por parte de los gestores públicos supone un reto de interacción entre valores públicos

⁴ En el caso del Estado Español, la principal normativa es [Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público](#)

alternativos (una suerte de *trade-off* entre distintos principios); instituciones (tanto marcos jurídicos como aspectos organizativos de la administración); y las características de mercado (en donde entran en consideración diferentes aspectos como ámbitos de servicio, tipos de empresas y organizaciones lucrativas no lucrativas, entre otros).

Adicionalmente, Hood (1997, p. 120) plantea que, más que analizar las diferencias en términos dicotómicos entre un “Estado de administración burocrática” y un “Estado contractual”, lo que debe tenerse en cuenta al analizar una excesiva subcontratación o la contratación inapropiada es que ese “Estado contractual” genera en realidad modelos diferentes de administración pública, a saber:

- Una administración supervisora de proveedores públicos y privados que operan en entornos competitivos de mercado;
- Una administración de consumidores, es decir, de ciudadanos ejerciendo un rol de clientes que tienen capacidad para escoger entre diferentes proveedores y de cambiar de proveedor cuando no hay satisfacción con el servicio - la idea de la salida (exit);
- Una administración amoral, en la cual la decisión de externalización viene dada por los beneficios que pueden tener los funcionarios o cargos directivos por el cambio en la producción del servicio, y no por pensar en el beneficio de la ciudadanía, lo cual puede tener como consecuencia una administración corrupta u holgazana;
- Y por último, un modelo de administración empoderadora, que tiene como objetivo evitar la concentración de poder en élites económicas y gubernamentales, con el fin de incorporar más participación ciudadana, así como una visión más inclusiva e igualitaria de la ciudadanía y colectivos menos privilegiados, dando paso a ideas como la de la coproducción.

Teniendo en cuenta el origen de las privatizaciones y las externalizaciones, la discusión sobre los efectos de las externalizaciones también ha implicado un debate sobre las características que permiten establecer una distinción clara entre la esfera pública y la esfera privada.

En el ámbito público se trataría de adecuar la provisión de servicios a un concepto de «necesidad» establecido bajo criterios y prioridades públicos (...) En la actuación pública, las necesidades deben ser analizadas de acuerdo con los propios objetivos gubernamentales. En el ámbito privado, ello supone un simple dato para así establecer los niveles de oferta. En el primero, lo colectivo pesa tanto como lo individual, lo participativo tanto como lo representativo

y la continuidad institucional debe avalar, en este sentido, el equilibrio de intereses. En el segundo, los énfasis son precisamente los contrarios a los anteriores.

(López-Casasnovas et al., 2003, p.20)

De hecho, autores como Crouch (2004, p. 66) sostienen que “los gobiernos se muestran cada vez más incapaces de trazar las fronteras entre estos dos ámbitos”. Además, la distinción entre esferas no ha representado un debate solo desde el punto de vista de las formas de hacer de cada una, sino que también ha fomentado una discusión teórica y política sobre los efectos que tendría una mayor incidencia del sector privado en la gestión del gobierno:

El movimiento privatista coincidió con dos tendencias íntimamente relacionadas pero distinguibles: una fe cada vez más desgastada en la competencia gubernamental y una disposición cada vez menor para financiar proyectos comunes. La privatización podría ser más estimulada por el segundo de estos motivos que por el primero.

(Donahue, 1991, p. 192)

Esto tiene como consecuencia que:

Los gobiernos están renunciando cada vez más a tener un papel relevante en el ámbito de los servicios públicos (lo que supondría proporcionar a los ciudadanos unos servicios más o menos similares y de alta calidad) para exigir a sus departamentos que actúen como empresas privadas (lo que presenta la obligación de proveer a los ciudadanos de aquellos servicios que sean compatibles con la consecución de unos objetivos presupuestarios fijados de antemano).

(Crouch, 2004, p. 66-67)

De esta forma, Donahue (Ibidem) señala la estrecha relación entre externalizaciones y disminución del gasto público:

La privatización puede ser una maniobra de los funcionarios municipales para sustituir el paquete completo de servicios provisto previamente por los empleados públicos, por un paquete inferior y más barato. La contratación externa puede ofrecer una aislación contra las presiones políticas sirviendo, de esa manera, como una estratagema para lograr medidas de austeridad, poco factibles de llevar a cabo de otra forma.

Y añade “la privatización podría ofrecerles un medio atractivamente disimulado para imponer austeridad sin manifestarlo” (Ibidem). De ahí que la literatura coincide ampliamente en que la opción de externalizar o no un servicio público es, ante todo, una decisión ideológica y, por ende, no es neutral (Donahue, 1991; Brugué, 1996; Ballart y Ramió, 2000; López-Casasnovas et al., 2003; Mendoza y Vernis, 2007; Ramió et al., 2007; Mazzucato, 2018). Tal como señalan Ballart y Ramió (2000, p. 71) en este sentido:

La privatización tiene un componente político-ideológico que la asocia necesariamente con políticas de desmantelamiento del Estado y de abandono por parte de los poderes públicos de sus responsabilidades sociales. Si bien en las democracias occidentales la privatización suele ir asociada a nuevas formas de regulación de una actividad, el menor grado de control público que ‘externaliza’ funciones o responsabilidades, la voluntad explícita de reducir el volumen de empleo público y aligerar el peso de las administraciones centrales está en la base de un debate social intenso en el que las ideologías políticas están muy presentes.

De hecho, cabe destacar que, aunque en la literatura usualmente se explica que el primer paso es valorar sobre si un servicio es externalizable o no, en la actualidad hay poco margen de maniobra para que desde la administración se plantee este dilema, precisamente por nuevas restricciones en cuanto a la creación de nuevos servicios de producción propia, la restricción del gasto para el pago de la deuda pública o estrictos límites para la incorporación de nuevos empleados públicos. Esto se ha acentuado considerablemente después de la crisis estructural del 2008 con la imposición de medidas anti austeridad y la promulgación de leyes⁵ que dan marco a estas medidas y que, en buena medida, han profundizado aún más la práctica externalizadora.

2.3. Las externalidades negativas de los procesos de externalización

En el marco de este debate político y teórico, se han situado las distinciones entre la externalización y la privatización de lo público, y las consecuencias derivadas de estos procesos.

⁵ En el caso del Estado Español, nos referimos concretamente a la [Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local \(LRSAL\)](#), conocida como “Ley Montoro” y la [Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera](#)

Por ejemplo, Ramió et al. (2007, p. 28) señalan que “en la bibliografía española se acostumbra diferenciar entre producción y provisión, y la externalización se refiere a la producción del servicio (producción privada para un servicio de provisión pública)”. Por otra parte, Donahue (1991, p. 22) plantea que “privatizar significaba (y aún significa) reclutar energías privadas para mejorar el funcionamiento de tareas que, en cierto sentido, seguirán siendo públicas”. Pero en realidad, el debate no sería tanto el uso del término sino la comprensión de que la discusión debería centrarse en cómo está estructurada la institución y la organización, “Elegir la forma de llevar a cabo las tareas del sector público sería una cuestión mucho más simple si tan solo se supiera claramente cuáles deberían ser estas tareas. Pero la frontera entre los dominios público y privado es polémica, cambiante, y se halla mal definida” (Donahue 1991, p. 31).

Por ello, en el marco de las críticas a la NGP y la externalización de servicios, se ha planteado que, en caso de no existir los controles y regulaciones necesarias, podrían generarse procesos privatizadores del Estado, de aprovechamiento por parte del sector privado, especialmente de las empresas con ánimo de lucro, o incluso una mercantilización de los servicios públicos. Es por ello que autores como Mulgan (1997, p. 115) establecen que:

(...) cuando los proveedores de servicios tienen por objeto satisfacer al público simplemente para incrementar el beneficio de las empresas y donde los miembros de lo público están limitados a aceptar el servicio o a elegir un proveedor alternativo, la relación se convierte en una de intercambio de mercado más que de accountability y el público es tratado más como consumidor que como ciudadanos.

Esto podría tener como consecuencia nuevos dilemas en torno a una mayor separación entre el Estado y la ciudadanía, que es vista entonces como clientela (Crouch et al., 2001). Así pues:

(...) podemos contrastar concepciones privadas, económicas e individualistas (de ciudadanía) con las públicas, sociales y comunitarias. En la práctica política, estas concepciones se ponen bajo tensión, cada una puede operar para subvertir al otro. La mercantilización de los servicios públicos ha sido una forma muy importante de promover la concepción anterior de la ciudadanía y subvertirla.

(Freeland, 2001, p. 90)

Quizás uno de los aspectos más destacados en los estudios sobre externalizaciones es la preparación que debe tener una administración para que su uso tenga los esperados efectos positivos en la gestión de los servicios (Mendoza y Vernis, 2007, p. 50). Ello supone que las administraciones “necesitan fortalecerse institucionalmente para poder asociarse con garantías con otros actores de la sociedad civil. Y, sobre todo, se debe asegurar que estas asociaciones entre lo que es público y privado refuercen las capacidades institucionales del Estado, y no las debiliten” (Mendoza y Vernis, 2007, p. 53).

De esta manera, hay un riesgo:

“si al externalizar se hace desistimiento de las competencias de gestión propias e inalienables de la administración – planificación, evaluación y control -, es decir, se descapitaliza la dimensión de gestión del contrato, los gestores pueden acabar decidiendo por los administradores, hecho que irá en perjuicio del común de los ciudadanos”.

(Ramió et al., 2007, p. 147)

Por ello, estudios con base empírica como los de Ramió et al. (2007), Donahue (1991) y López-Casnovas et al. (2003) coinciden en que, en algunos casos, el argumento que asocia la externalización a la reducción de costes no es concluyente. La razón es que cuando se realiza el cálculo de costes del servicio, no se toman en cuenta los llamados costes de transacción asociados al despliegue de la capacidad institucional, por ejemplo, para llevar a cabo esas tareas de evaluación, control de la ejecución y, sobre todo, en el caso de los contratos con un gran volumen económico, auditorías. Por ejemplo, Ramió et al. (2007, p. 43), a partir del estudio realizado en el 2006 titulado ‘Los determinantes y la gestión de la externalización en Cataluña’ señalan que:

Las externalizaciones se han orientado a la superación de los déficits presupuestarios, tecnológicos y de gestión de los trabajadores públicos, unos argumentos de tipo reactivo que de ninguna manera tienen en cuenta el propugnado incremento de la eficiencia en paralelo con la eficacia. Además, la renuncia de las administraciones públicas a invertir en las funciones de diseño, planificación, evaluación y control implica un riesgo en términos de calidad a la baja y

precios al alza, así como de eficacia institucional, con problemas de dominio privado de la agenda pública y capturas.

De esta manera, a menudo no se ha tenido la eficiencia y la calidad como objetivo, sino que se ha utilizado como una herramienta salvavidas que permite aligerar la carga de la administración bajo el argumento del ahorro de costes y las limitaciones en cuanto a contratación de personal y de RRHH. Sin embargo, al no existir paralelamente, un desarrollo y fortalecimiento de la capacidad institucional, las deficiencias en materia de recursos materiales y humanos se reproducen en la propia gestión del servicio externalizado, generando así nuevos problemas ante lo que pretendía ser una solución, con lo cual “la mejora de la eficiencia en la gestión deviene una cuestión controvertida” (Ramió et al., 2007, p. 30).

A través de un ejercicio de revisión de la literatura al respecto, López-Casasnovas et al. (2003) añaden a la necesidad de capacitación profesional y de sistemas de gestión, y de la consideración de los altos costos de transacción de los contratos, otros aspectos como: la posible reducción de salarios y empeoramiento de las condiciones laborales; una menor capacidad de negociación por parte de los sindicatos (que en la administración pública suelen disponer de una mayor capacidad de agencia); poca flexibilidad en contratos de gran volumen y/o que además están demarcados a largo plazo; riesgos de corrupción y favoritismo; dificultades de seguimiento de los servicios prestados; desresponsabilización pública, y por último, disminución tanto de la calidad como de la equidad en la prestación de los servicios.

Entre los problemas derivados de las externalizaciones, Brugué (1996, p. 54) además señala que “la lista de beneficiarios de la NGP es muy ilustrativa: empresas auditoras, escuelas de negocios, empresas interesadas en la subcontratación de servicios públicos, políticos neoliberales, etc.”, o, como expresa la autora Faranak Miraftab, los procesos de privatización y de esquemas como el de los partenariados público-privados han sido la entrada de “el caballo de Troya del capitalismo en la administración pública”(Miraftab, 2004). Otros autores como Crouch (2004, p. 132) señalan los riesgos asociados al clientelismo político que puede generarse en los procesos de externalización:

Al subcontratar la prestación de servicios o establecer una relación financiera entre el sector público y el privado, no se llega a producir la privatización definitiva de los activos; por esta

causa; la relación entre la autoridad pública y el proveedor se convierte en algo continuado, y las presiones y las tentaciones de prestarse favores mutuos se transforman en permanentes.

Además, una de las consecuencias de la generalización de la práctica de la externalización ha sido la pérdida o cada vez menor control de la administración pública sobre información sensible de la ciudadanía, ahora en manos de empresas y organizaciones externas a la administración, así como la pérdida del conocimiento y la experiencia que se adquieren a través de la propia gestión de los servicios. El hecho de que algunos servicios externalizados lleven décadas bajo esta fórmula de gestión ha tenido como consecuencia que la administración a menudo tenga un conocimiento limitado sobre la evolución en la prestación de los servicios y sus características, sobre las características del mercado o de las empresas especializadas que podrían ofrecer el servicio, y sobre las innovaciones o mejoras de gestión y de instrumentos, lo que frecuentemente deja con menos criterio a los funcionarios públicos y responsables de contratos sobre cómo debería ser el servicio para ser más eficiente y de calidad:

A medida que un número de servicios son subcontratados al sector privado, el Estado comienza a perder la destreza a la hora de hacer ciertas cosas anteriormente solía hacer bastante bien. Gradualmente, incluso perderá los conocimientos necesarios para entender ciertas actividades. Por ello, se verá obligado a subcontratar un mayor número de funciones y a comprar servicios de consultoría para que le expliquen cómo debe hacer su trabajo. El gobierno se convierte así en una especie de necio institucional, cuyos desinformados movimientos son anticipados por los agentes privados (...).

(Crouch 2004, p. 68)

Este factor incidirá posteriormente tanto en la redacción de pliegos de los contratos y en la renovación de éstos, como en la capacidad para tener criterio y conocimiento para valorar adecuadamente las ofertas presentadas por las empresas en procesos de licitación.

Obviamente, estos procesos puede variar en los diferentes ámbitos de servicios, pero sí que hay algunos ejemplos destacados como el de la atención a las personas, en los cuales una mayor prevalencia del sector privado con ánimo de lucro ha tenido consecuencias tanto en el deterioro de la calidad de la producción como en el fuerte incremento de los beneficios

económicos que se obtienen por el hecho de ser contratista de la administración pública. Un caso muy clarificador es el del sector de las residencias de personas mayores o de los servicios de atención domiciliaria a personas dependientes, en los cuales han entrado como adjudicatarias de contratos empresas que pertenecían inicialmente al sector de la construcción y que, con posterioridad a la crisis económica del año 2008, vieron en el sector de la atención a las personas un nuevo nicho de mercado del cual obtener beneficios del gasto dirigido a los servicios públicos (Palomera y León, 2023). Este es precisamente uno de los argumentos utilizados para describir a lo que Crouch (2004, p. 59) define como las “empresas fantasmas” capacidad de adaptación:

(...) la principal demanda de las empresas: la flexibilidad, que ha pasado a ser su prioridad operativa debido a la combinación de la incertidumbre que caracteriza a los mercados actuales con la nueva posición central que ocupan las bolsas mundiales tras la desregulación financiera global. La maximización del valor para el accionista se ha convertido en el objetivo principal, e implica disponer de la capacidad de cambiar rápidamente de actividad.

(Crouch 2004, p. 60)

Este tipo de beneficiarios, aunado a los recortes presupuestarios de la administración, ha supuesto en ocasiones que una de las consecuencias de la gestión indirecta sea la precarización de las condiciones laborales de los empleados, quienes, a pesar de realizar un servicio público, mantienen una relación laboral con el sector privado: “Al externalizarse, se reducen costes no solo por la estructura de la competencia de mercado de proveedores, sino también porque tienen unos niveles salariales inferiores” (Ramíó et al., 2007, p. 32).

Es por ello por lo que la relación entre servicios externalizados y sus efectos en las condiciones laborales ha sido uno de los principales focos de interés de los efectos de las externalizaciones, al situar a las personas trabajadoras en un espacio difuso “entre el Estado y el mercado” (Mori, 2020, p. 1). Estas particularidades vienen dadas porque el Estado “ha jugado simultáneamente un rol único como empleador público, regulador económico, legislador y proveedor de servicios públicos lo que no solo ha sustentado históricamente las configuraciones legislativas y administrativas, sino que ha creado las distinciones entre las relacionales laborales del sector público y el privado” (Mori 2020,7). Obviamente, las distinciones de cada configuración estatal han creado también diferencias en cómo, a pesar de

tendencias globales, tanto las externalizaciones como la dinámica de las relaciones laborales han tenido trayectorias particulares en los regímenes nacionales (Mori, 2017).

Sobre las condiciones de los trabajadores públicos en contraposición a los del sector privado, también por factores que son más políticos que económicos, los primeros a menudo cuentan con una mejor organización sindical, mejores horarios, mejores salarios y mayor cantidad de pagas, estabilidad laboral y, al mismo tiempo, gozan de un régimen disciplinario más laxo por los estatutos de funcionarios. De esta manera, el Estado se ha considerado como un “buen empleador” (Ibidem) creando unas condiciones aisladas de otro tipo de relaciones laborales, mientras que la introducción de mecanismos de mercado hace aún más difusa o pronunciados los beneficios para quien trabaja en la producción de servicios como empleado del Estado o para el sector privado.

La manera en que se configuren estas relaciones laborales viene dada por las transformaciones de las relaciones industriales, condicionadas por restricciones macroeconómicas y la presión por reducir el gasto público, que forman parte del llamado proceso de mercantilización del sector público. La noción de la mercantilización abarca:

“un amplio conjunto de mecanismos, políticas y cuestiones ideológicas, que incluyen tanto, a nivel ascendente, las tradiciones intelectuales e ideológicas favorables al mercado que promueven la disciplina y la competencia de mercado, la desregulación, el recorte y la austeridad (denominadas neoliberalismo) como, a nivel descendente, las políticas e instrumentos públicos favorables al mercado que intensifican la competencia basada en los precios, como la externalización y la privatización (denominadas liberalización)”.

(Mori, 2020, p. 11)

En el caso de Europa, diferentes momentos han creado las condiciones para que este proceso se intensificara aún más, como el establecimiento en 1992 de los criterios de convergencia de Maastricht para formar parte de la Unión Económica Europea; en 1997 tras la adopción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y obviamente, en el 2008 tras la crisis económica y financiera que se tradujo en mayores medidas de austeridad que limitaban el gasto público, con un inevitable crecimiento de las externalizaciones y privatizaciones, y en donde un componente fundamental de la restructuración del presupuesto de los servicios públicos ha sido precisamente el de los salarios (Mori, 2020).

En esta línea, no han dejado de ser frecuentes las protestas y manifestaciones de personas trabajadoras en servicios externalizados que reclaman condiciones laborales dignas y salarios más acordes con la función pública que realizan. Diversos estudios de base empírica han mostrado los efectos que la externalización tiene en las condiciones laborales y salariales. Cuando la administración actúa como principal, y por tanto no tiene un conocimiento preciso sobre los costes reales del servicio, se pueden propiciar situaciones de asimetría de información por las cuales puede desconocer tanto los salarios percibidos por las personas trabajadoras como las condiciones en las cuales trabajan (Holley, 2014).

En este sentido, Ramió et al. (2007, p. 105) también señalan que:

“la falta de información sobre la movilidad laboral de los empleados que prestan sus servicios en los operadores privados también es muy significativa, ya que una elevada movilidad es un indicador potente de falta de calidad del servicio público en cuestión y también puede implicar una falta de directrices y valores públicos en las condiciones laborales de estos trabajadores que forman parte, aunque sea de forma indirecta, del sistema público”.

Por otra parte, en el caso de la compra de bienes en los cuales operan diferentes de cadenas de producción, y que también se rigen por procesos de contratación pública, se pueden generar situaciones de vulneración de derechos laborales y humanos en países del exterior, por lo cual la administración compradora indirectamente afecta condiciones laborales de otros ciudadanos (Jaehrling et al., 2018).

Otro aspecto que destacar en este sentido es el riesgo de desresponsabilización de la administración pública y de los cargos políticos en relación con las consecuencias y situaciones no esperadas sobre la calidad de los servicios o sobre las condiciones laborales mencionadas anteriormente. Por tanto, aunque la titularidad sea pública, el hecho de que la producción sea externa puede hacer que cuando hay reclamo de condiciones laborales en la empresa proveedora, la administración pública tenga poco margen de negociación porque no es quien regula la relación de un contrato laboral entre privados. Sin embargo, es evidente que la conflictividad laboral y las huelgas pueden ir en perjuicio de la calidad o el mantenimiento del servicio.

Casos más graves son aquellos en los cuales la administración se desentiende de la responsabilidad por la vulneración de condiciones laborales en el sector privado, aunque se

trate de personas que prestan un servicio público⁶. Cuando el servicio es deficiente y recibe críticas por parte de la ciudadanía, la administración y los responsables políticos pueden culpar a las empresas proveedoras por la mala ejecución del contrato, y a su vez, las empresas también responsabilizan a la administración pública por no garantizar todos los recursos humanos y económicos que se requieren para su correcta ejecución. De hecho, Crouch (2004, p. 67), sostiene que:

Al igual que la empresa fantasma, el Estado está tratando de desprenderse gradualmente de toda responsabilidad directa por la marcha de los servicios públicos. Actuando así espera no tener que depender de los azares para una verdadera atribución de responsabilidades. Pero al hacerlo también está renunciando al dominio sobre las funciones especiales que únicamente puede desempeñar el sector público.

Como veremos a continuación, situaciones como las descritas hasta ahora (los límites difusos entre el sector privado y el público, la precariedad de los derechos laborales de los empleados, así como la existencia frecuente de casos de corrupción y los servicios de baja calidad), conllevan la necesidad de concebir la externalización desde una perspectiva que incorpore la rendición de cuentas, la evaluación y el control (Donahue, 1991; Osborne y Gaebler, 1994; Ballart y Ramió, 2000; Ramió et al., 2007; Mendoza y Vernis, 2007; Mulgan, 1997), todo ello con vistas a garantizar que los servicios públicos cumplan con los requerimientos de la ciudadanía y de la administración pública.

2.4. Rendición de cuentas, seguimiento y evaluación: los grandes déficits de los procesos de externalización

Si hay un aspecto en el cual la literatura coincide sobre la gestión de las externalizaciones es precisamente en la importancia de la rendición de cuentas, el seguimiento de la ejecución de

⁶ Un hecho reciente fue la muerte por ola de calor de un trabajador de la limpieza en verano del 2021 en la ciudad de Madrid. El alcalde, José Luis Martínez-Almeida, declaraba sobre su responsabilidad "Hay que recordar que no es un trabajador municipal, es un trabajador de empresas contratadas por el Ayuntamiento". Sin embargo, luego de las críticas recibidas, procedió a la firma de un protocolo entre la patronal y los sindicatos para garantizar condiciones laborales y de uniformes adecuados en situaciones de alta temperatura.

los contratos y evaluación de los resultados e impactos de los servicios (Mulgan, 1997; Ramió et al. 2007; Brown et al., 2016; Isaksson et al., 2017; Reynaers et al., 2021).

Antes de todo, hay que diferenciar los tres procesos mencionados, aunque estén íntimamente relacionados entre sí. En primer lugar, la rendición de cuentas o accountability se define como “la obligación de los subordinados de rendir cuentas a sus superiores del desempeño de determinadas funciones y de aceptar la dirección de sus superiores en el desempeño de dichas funciones” (Mulgan, 1997, p. 107). En segundo lugar, por seguimiento (monitoring) de los contratos, se entiende el proceso por el cual se hace seguimiento de las tareas encomendadas, con el fin de conocer cómo “proveedores y empleados públicos están alcanzando los valores de prestación de los servicios (eficiencia, calidad, y equidad)” (Brown et al., 2006). Finalmente, por evaluación de los servicios externalizados nos referimos a los procesos globales de valoración de los servicios externalizados.

La complejidad de los procesos de externalización radica precisamente en que la cadena de responsabilidad o de accountability está marcada por las diferentes relaciones entre el deber de funcionarios o cargos políticos de dar cuenta sobre sus actuaciones, lo cual incluye el hecho de traspasar la gestión de un servicio que finalmente debe estar garantizado a la ciudadanía en unas condiciones de calidad y efectividad, así como la propia relación de rendición de cuentas que la empresa proveedora está obligada a cumplir por la relación que se ha formalizado a través de un contrato público sobre la base de unos criterios definidos previamente por la administración. En este sentido, el debate se ha situado sobre todo en torno a si los procesos de externalización disminuyen o no la rendición de cuentas.

Autores como Mulgan (1997, p. 106) sostienen que “algunos aspectos de la rendición de cuentas son inevitablemente reducidos bajo la contratación externa, lo que, en el mejor de los casos, requiere de compensación entre eficiencia y rendición de cuentas”. En el peor de los casos, la externalización supone tanto la pérdida de la eficiencia como de la rendición de cuentas, de tal manera que “el asunto con la contratación es precisamente hasta qué punto los proveedores de servicios pueden ofrecer el mismo grado de rendición de cuentas a la ciudadanía como el que se ofrece en la gestión directa” (Ibidem, 107).

Esto último está relacionado directamente con varias cuestiones, a saber: 1) La responsabilidad pública, en el sentido que el hecho de externalizar un servicio con el uso de recursos públicos no debería suponer que la administración evada su deber de cumplimiento tanto de la provisión como de calidad del servicio y las consecuencias que de ello puedan

derivarse; 2) La rendición de cuentas, la cual está directamente relacionada con el grado de especificidad de los pliegos de los contratos, en tanto que establecen las tareas y los requisitos a seguir; 3) La decisión de externalizar o no, especialmente cuando se conocen todos los aspectos de rendición de cuentas que deberán seguirse y si podrán o no cumplirse; 4) De qué manera los ciudadanos tienen derecho a exigir la rendición de cuentas, aunque no tengan una relación contractual directa con la empresa proveedora; y 5) en qué grado las diferencias entre el sector privado y el sector público en términos de condiciones laborales, flexibilidad y prácticas laborales afecta la rendición de cuentas (Mulgan, 1997).

La práctica externalizadora también está condicionada por la posibilidad de hacer seguimiento de la calidad del servicio que ha sido subcontratado, y que se enmarca también en el modelo de principal-agente. Así, en casos como el de los contratos en el ámbito de atención a las personas, es aún más difícil definir los criterios que implican una “buena calidad” de los servicios (Isaksson et al., 2017). En este sentido, cabe destacar también la importancia de la concreción de los pliegos de contratos, de cómo están redactados y cómo fijan estándares de calidad, así como los indicadores que incluyen, aspectos que determinarán el grado de supervisión posible y qué tan monitoreable es o no la ejecución de un contrato. Isaksson et al. (2017, p. 2) plantean así que “un contrato con *high monitorability* tiene un gran porcentaje de requisitos de calidad que son específicos y medibles”, mientras que los contratos con “*low monitorability*” tienen un alto porcentaje de requisitos con un bajo grado de especificidad, lo cual implica que son imprecisos y difíciles de medir o evaluar”. Los autores clasifican los criterios de calidad como de estructura (características de la organización proveedora como número de personas trabajadoras y su nivel educativo, horarios, etc.), de proceso (actividades realizadas en la provisión del servicio) y de outcomes (por ejemplo, mejora en la salud y bienestar de los pacientes). En su estudio de caso realizado a partir del análisis de contenido de 1.005 requisitos de calidad de 8 contratos públicos en el sector de las residencias en Suecia, se determinó que solo el 5% de los criterios podían ser clasificados como monitoreables y cuantificables o medibles. Además, solo el 71% eran monitoreables pero sin posibilidad de ser medidos, por responder a preguntas dicotómicas sobre si se había o no cumplido con el criterio.

Este último caso es solo un ejemplo de las dificultades inherentes al seguimiento de los servicios y que tiene que ver con varias cuestiones: no es posible definir previamente absolutamente todos los aspectos de calidad de los contratos ni anticiparse a las situaciones sobrevenidas, lo cual sustenta la teoría de los contratos incompletos (Brown et al., 2007); si el contrato es incompleto en sus requisitos y estándares de calidad, está redactado de manera

ambigua o general, y presenta dificultades de seguimiento, es más probable que se den situaciones de aprovechamiento por parte del principal; y es precisamente por ello que se le da importancia a la relación que se crea entre la administración pública y las empresas proveedoras, tanto lucrativas como no, para construir aspectos de confianza y de reputación que permitan disminuir, de alguna manera, los riesgos de los contratos incompletos y su limitada monitoreabilidad (Isaksson et al., 2017). Además, también cabe señalar las restricciones que suponen los contratos como acuerdo jurídico. Por una parte, tal como se ha dicho, mientras más definidos estén, mayores herramientas tendrá el principal para hacer seguimiento de aquello acordado; pero, por otra parte, la rigidez puede suponer limitaciones en aquello que el principal puede exigir al agente precisamente por los contratos incompletos, o peor aún, importantes limitaciones para la posibilidad de rescisión:

Los contratos son documentos legales mutuamente vinculantes que no pueden enmendarse con facilidad para reflejar cambios; los contratos a largo plazo son un instrumento demasiado rígido e inflexible como para ser adoptado en una época que requiere una capacidad de adaptación y una flexibilidad particularmente rápidas.

(Crouch, 2004, p. 133)

Por último, desde la perspectiva general de la evaluación de las externalizaciones como un elemento básico y fundamental de la gestión de éstas, la literatura observa que también hay importantes deficiencias relacionadas con aspectos como: la capacidad de la propia administración para desarrollar esa capacidad evaluadora (Brown et al., 2006); la mirada excesivamente centrada en aspectos legales y formales de los contratos y no tanto en relación con la calidad y los resultados de los servicios (Ramio et al., 2007); así como las limitaciones en la dotación de instrumentos de gestión y formación de los funcionarios y responsables de contratos y en las habilidades y capacidades profesionales necesarias, no solo en cuanto a la gestión de los contratos (gerenciales), sino también en el manejo de técnicas de evaluación y seguimiento de los mismos (Reynaers et al., 2021).

El hecho de que la evaluación y seguimiento de los contratos no se considere como un elemento clave en la gestión de estos hace que haya una excesiva dependencia de la voluntad de los funcionarios para hacer este seguimiento y en cómo hacerlo. Tal cuestión se vuelve aún más compleja en la medida que, a menudo, una sola persona es responsable de varios contratos,

y que en el caso de contratos de gran volumen económico y de compleja gestión, como en el caso del contrato de limpieza de grandes ciudades o de servicios con un elevado número de personas usuarias, se vuelve una tarea aún más difícil, y por ende los riesgos tanto de aprovechamiento de los agentes como de pérdida del control son aún mayores. Es por eso que, en algunos casos, cuando las externalidades negativas superan los beneficios, se puede llegar a la reconsideración del sentido de la externalización, pudiendo llevar a una reinternalización de los servicios (Reynaers et al., 2021).

2.5. La práctica externalizadora en los servicios públicos municipales

Las externalizaciones han ido de la mano de un proceso de mayor descentralización territorial y desconcentración de funciones, particularmente desde los niveles nacionales y regionales hacia los gobiernos municipales, y más intensamente en periodos de crisis económicas y sociales. No obstante, la descentralización no necesariamente ha conllevado mayores recursos y competencias, lo que ha tenido como consecuencia “la imposibilidad de que los entes locales puedan asumir en sus aparatos administrativos la gran amplitud de servicios que deben prestar a los ciudadanos de sus territorios” (Ballart y Ramió, 2000, p. 336).

Es por ello por lo que las ciudades a menudo son una plataforma idónea para la experimentación con nuevos modelos e instrumentos de gestión pública, y también un espacio idóneo para las medidas de reducción de gasto (Davies y Blanco, 2017), el llamado “Urbanismo de austeridad” (Peck, 2012). Si entendemos la gobernanza como “el proceso que mezcla y coordina intereses públicos y privados” (Pierre, 1999, p. 374), la entrada de nuevos actores económicos en la gestión pública y en la provisión de los servicios, puede afectar entonces las dinámicas de gobernanza de las ciudades. Después de todo, el neoliberalismo es también “una modalidad de gobernanza urbana” (Brenner y Theodore, 2005, p. 103).

La limitada capacidad económica e institucional con la que usualmente han contado los gobiernos locales para asumir las tareas que les eran demandadas como administración más próxima a la ciudadanía, por ejemplo, actualmente con la creciente demanda de servicios de atención a la violencia machista, servicios de atención a refugiados, servicios de cuidados a la infancia, personas mayores y dependientes, programas de ocupación y apoyo al emprendimiento, entre otros, ha generado también una mayor tendencia tanto a la

externalización, como a la creación de partenariados público-privados (León, 2023; Mirafteb, 2004).

Autores como Imbroscio (1994, p. 10) sostiene que de esa relación de colaboración entre el sector público y el sector privado pueden surgir dos problemas: por una parte, la existencia de “voces privilegiadas” que impulsan agendas “marcadas por la persecución agresiva de políticas de crecimiento económico” y por otra, una desigualdad económica generada cuando esas voces privilegiadas “ganan influencia desproporcionada en las instituciones”.

En el caso específico de Barcelona, Carles Ramió y Miquel Salvador (2019, p. 5) destacan que, así como ha ocurrido en otros contextos:

Las formas de gestión no son neutras y, cuando se convierte a los ciudadanos en clientes, los ámbitos de trabajo en áreas de negocio y la obsesión por la eficacia y la eficiencia acaban sustituyendo los grandes objetivos públicos, la calidad democrática se resiente y los ciudadanos se distancian de las instituciones.

Este modelo, señalan “ha ido instaurando una ideología institucional de carácter neoliberal. El cómo (modelo de gestión empresarial) ha ido contaminando el qué (modelo de Ciudad)” (2019, p. 26). La consecuencia, en términos económicos, es que “el neoliberalismo somete las funciones del Estado social al cálculo económico, una práctica inusual que ha introducido en los Servicios públicos criterios de viabilidad, como si fuesen empresas privadas” (Ibidem, 5).

Uno de los factores claves en este sentido es que el paso por diferentes modelos de gestión que han tenido las administraciones públicas - paradigma burocrático, NGP y gestión en redes o gobernanza - no han sido excluyentes, sino que se ha dado en el marco de una relación y tensión entre formas de gestión, con una preponderancia de los dos primeros sobre el último. Es precisamente esta tensión la que ha dificultado también que los cambios organizativos, de formación y capacitación de los recursos humanos en labores de planificación y evaluación, y de diseño y adopción de nuevos instrumentos de gestión, no haya ido en consonancia con esta triple coexistencia de modelos. Como hemos visto, son precisamente estas deficiencias las que luego se ven trasladadas a la forma en que se gestionan, controlan y evalúan los servicios externalizados y en cómo se configura la relación con el sector privado, teniendo

en cuenta que además “No se ha definido el perímetro esencial de las externalizaciones: qué se debería externalizar y qué no se puede externalizar” (Ramió y Salvador, 2019, p. 26).

De esta manera, las externalidades negativas que hemos visto anteriormente en las externalizaciones se pueden profundizar aún más en los gobiernos municipales, tanto por la limitada experiencia de los funcionarios en manejo de contratos, como por las limitaciones de recursos para invertir en el desarrollo de las habilidades y capacidades de gestión (Reynaers et al., 2021).

En la siguiente tabla, Reynaers et al. (2021, p. 22) proponen tener en cuenta los siguientes factores que influyen en la gestión de los contratos a nivel local:

Tabla 1. Factores condicionantes de la gestión de los contratos. Fuente: Reynaers et al. 2021. *La externalización de servicios públicos a nivel local : experiencias, competencias y desafíos de la gestión de contratos.*

Factores institucionales	La legislación
	La Administración pública
	La política
Factores organizacionales	Los recursos humanos
	Las características de los servicios
	El aprendizaje organizacional y la transferencia del conocimiento
Factores individuales	La formación

Los principales factores se podrían resumir de la siguiente manera (Reynaers et al., 2021):

a) Legislación

La manera en que el marco jurídico de contratación pública, en el caso del Estado español, la Ley de Contratos del Sector Público, condiciona el procedimiento de contratación desde su preparación, adjudicación y ejecución, hasta la evaluación. Los marcos jurídicos, aunque

puedan suponer avances en temas como la lucha anticorrupción o la incorporación de cláusulas, también pueden representar una importante restricción y excesiva burocratización que limita el margen maniobra de funcionarios y de administraciones, especialmente los gobiernos locales.

b) Administración pública

Aquellos aspectos relacionados con la cultura organizativa o las maneras de trabajar de la administración, por ejemplo, primacía de los aspectos legales y procedimentales sobre los aspectos técnicos. En el caso de las externalizaciones y de los condicionantes de la contratación pública, entra en juego una especie de pugna entre la “legislación vs. gestión” (Ibidem, 91), y por ende en posibles tensiones entre servicios jurídicos y equipos técnicos, que pueden afectar tanto la calidad del servicio o la posibilidad de incorporar elementos innovadores o nuevas cláusulas en los contratos.

c) Política

Aquellos aspectos relacionados con las dinámicas de relación entre cargos políticos y funcionarios, hasta qué punto puede haber o no independencia entre unos y otros, y cómo dicha dinámica puede incidir en la propia gestión pública y en los servicios públicos. Aquí también se hace referencia al impacto que los cambios de gobierno, por el propio ciclo electoral, puede tener en la gestión y en los cambios de estructura de la administración.

d) Recursos Humanos

Situación laboral del personal de la administración, por ejemplo, la cantidad de personas trabajadoras y la relación laboral con la administración, y el impacto que esto tiene en la compleja gestión de contratos públicos y de servicios externalizados, cuando por ejemplo, hay déficit de personal debido a las medidas de austeridad presupuestaria, pero la gestión de los contratos supone a su vez elevados costes para la administración. Otros temas que se encuentran aquí son las características del personal de la administración, como sus habilidades y capacidades analíticas y de gestión; las tensiones que pueden existir entre los perfiles técnicos y los jurídicos, unos centrados en las características y la calidad del servicio y otros en el cumplimiento de la ley. Otro aspecto fundamental en los RRHH es la conocida resistencia al cambio, especialmente cuando hablamos de cambios jurídicos que condicionan restrictivamente la manera de trabajar.

e) Características de los servicios

La manera en que el tipo de servicios, por ejemplo, sociales o de tipo territorial, influye en la gestión de los contratos. Aquí se pueden encontrar tanto aquellos aspectos relacionados con el seguimiento, por ejemplo, servicios basados en información tangible o intangible, y las dificultades que esto supone para valorar el cumplimiento por parte de las empresas o hacer el control de la ejecución del contrato y sus resultados, como las propias características de los funcionarios que diseñan los pliegos y gestionan los contratos en función de su perfil profesional (ingenieros, profesionales del ámbito social, etc.).

f) Aprendizaje organizacional y la transferencia del conocimiento

Se hace referencia a las posibilidades de aprendizaje en materia de gestión de contratos que se da tanto dentro de las organizaciones, en este caso los municipios, como entre municipios, y entre éstos con otros actores como las empresas del sector privado. En términos generales, este intercambio puede realizarse a través de instrumentos como sistemas de comunicación entre servicios, del contacto en espacios como jornadas o seminarios o, principalmente, por redes de intercambio informal basadas en las relaciones personales, con un carácter esencialmente puntual. La ausencia de mecanismos de capitalización del conocimiento hace que el aprendizaje individual tenga dificultades para ser transferido al municipio en forma de aprendizaje organizacional, y mejorar así la gestión de los contratos, mejora de pliegos, entre otros.

g) La formación

Se refiere a las posibilidades que tienen los funcionarios públicos de recibir formación que les ayude a mejorar sus competencias como gestores públicos. Específicamente en el ámbito de las externalizaciones, la formación hace referencia no solo a contratación pública (por ejemplo, preparación de pliegos, cálculo de fórmulas y ofertas, entre otros), sino también a la propia capacidad de gestión (seguimiento del contrato, control de la ejecución, entre otros). En general, los funcionarios perciben grandes deficiencias en este ámbito: falta de oferta formativa; contenido demasiado general, poco específico y práctico; falta de tiempo para formarse y excesiva burocracia para realizar las formaciones deseadas.

A modo de resumen, en este capítulo hemos visto el surgimiento de las externalizaciones como una alternativa a la gestión directa de servicios por parte de la administración pública, principalmente en el contexto de difusión del paradigma de la NGP. En principio, se ha

argumentado que las externalizaciones podrían ofrecer una nueva manera de mejorar la eficiencia en la gestión: si la administración solo debe encargarse de llevar el timón, puede ocuparse de otras cuestiones clave de su labor, mientras empresas externas llevan a cabo la tarea de remar, es decir, de la propia implementación. El uso de técnicas e instrumentos principalmente del sector privado, puede ofrecer una oportunidad para acabar con la excesiva burocracia, la organización jerárquica y la dedicación a tareas que podrían ser llevadas a cabo por otros actores privados. Ahora bien, también se ha expuesto cómo las externalizaciones también pueden generar externalidades negativas: pérdida de control de la administración sobre los servicios externalizados; en ocasiones, mayores costos asociados a la gestión de servicios externalizados o al seguimiento de los contratos; difusión de los límites entre el sector público y el privado; aprovechamiento de los actores privados de la propia incapacidad de la administración para hacer un control exhaustivo; y en términos sociales, efectos en las condiciones laborales y salariales de las personas trabajadoras de servicios externalizados.

Así pues, podríamos resumir que una buena práctica externalizadora, o las cuestiones que deben tenerse en cuenta para aminorar estas externalidades, se puede resumir en:

- Importancia de la planificación de la externalización, no de una manera reactiva a las propias deficiencias de la administración, sino a partir de una valoración rigurosa sobre aquello que puede ser externalizado, las razones para hacerlo, estudio de costes, entre otros.
- La definición rigurosa y exhaustiva de los pliegos de contratación como principal instrumento jurídico que regula la relación entre el principal (administración pública) y la empresa privada y, por tanto, las características técnicas de los servicios prestados, condiciones del contrato, regulación administrativa, entre otros. La definición incluye, por ejemplo, indicadores de gestión que sean efectivamente medibles, cuantificables y que aporten información útil sobre el desempeño de las empresas, resultados del servicio, impacto en las personas usuarias, entre otros.
- Una mejor formación de los funcionarios encargados de manejar los contratos, no solo en aspectos del Derecho Administrativo o de contratación pública, sino también en cuestiones técnicas relacionadas con las competencias de gestión, conocimiento de instrumentos de evaluación y control de los servicios externalizados, entre otros.
- Este último punto conecta la necesidad de inversión, de tiempo y recursos, en la capacidad evaluadora, de seguimiento y de control de la ejecución de los servicios. Mientras más control y seguimiento, menos posibilidades de situaciones de

aprovechamiento de los actores externos sobre la merma de capacidad de la administración para gestionar. Al final, los posibles beneficios de la externalización se ven diluidos, o incluso pueden empeorar situaciones previas de mala gestión, cuando no se hace seguimiento de sus efectos y resultados.

También que destacar, que tanto las externalidades negativas, como la posibilidad de disponer de soluciones, instrumentos y personal, no solo en términos cuantitativos sino también en términos de capacidad, formación, competencias, entre otros, se ven con aún más intensidad en los gobiernos municipales, tanto por sus limitadas capacidades de gestión, por restricciones económicas como de recursos humanos, como por la urgencia que tienen en resolver problemas crecientes de las ciudades.

En el siguiente capítulo de la tesis, abordaremos la contratación pública socialmente responsable como una alternativa a estas externalidades. Nos centraremos inicialmente en los cambios que han ocurrido en los marcos jurídicos de diferentes niveles de gobierno para introducir cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la gestión de los servicios, se presentarán ejemplos de diferentes ciudades europeas y de otros continentes, y así como hemos visto en el caso de las externalizaciones, veremos cuáles son los factores clave que inciden en su implementación.

Capítulo III

3. La contratación pública socialmente responsable en la agenda de la gestión pública

En este tercer capítulo de la tesis, se aborda la incorporación de la contratación pública socialmente responsable (CPSR) como un instrumento de política económica, social y ambiental del cual dispone la administración pública en el marco de las relaciones contractuales con el sector privado. En primer lugar, se presentan las razones por las cuales este instrumento se ha introducido en las agendas institucionales, especialmente teniendo en cuenta su potencial para abordar algunos de los efectos negativos de los procesos de externalización mencionados en el capítulo anterior. Posteriormente, se presentan los principales cambios a nivel del ordenamiento jurídico europeo y del Estado español que han servido de marco para la incorporación de la contratación pública socialmente en la normativa municipal, lo cual puede constituir un ejemplo de “política social por otros medios” (Seelkopf & Starke, 2019), formando parte por lo tanto de los instrumentos y políticas del Estado del bienestar. Seguidamente, se realiza una revisión del estado actual del tema en perspectiva internacional, es decir, cómo en otros países y contextos se ha ido avanzando en la materia. Por último, se destacan algunos aspectos claves para el proceso de implementación basados en la experiencia de otros países y de las propias indicaciones de la Comisión Europea.

3.1. ¿Por qué hablar de contratación pública socialmente responsable?

Tal como se planteó en el capítulo anterior sobre externalizaciones, una de las principales externalidades negativas que éstas generan es que suponen una pérdida de control por parte de la administración pública sobre cómo se desarrollan los contratos públicos realizados con empresas externas. Además, cuando hablamos de contratación pública no nos referimos solo a gestión de servicios, sino que también se incluyen otros tipos de contratos como podrían ser los de obras, compra de productos y suministros, concesión de servicios, entre otros.

Como se ha visto, una de las principales causas de las externalidades negativas de las externalizaciones ha sido la prevalencia del discurso de la eficiencia económica, es decir, considerar fundamentalmente el criterio del precio o la oferta económica más barata en el momento de seleccionar las empresas adjudicatarias de los contratos públicos. Esto ha tenido

varias consecuencias, a saber: en primer lugar, y como ya se ha señalado, usualmente la reducción de precio en las ofertas económicas viene determinada principalmente por la reducción de salarios de las personas que trabajan en la ejecución de los contratos; en segundo lugar, las externalizaciones a menudo se han realizado bajo una lógica más reactiva que proactiva, como una manera de afrontar las propias deficiencias de la administración (Ramió et al., 2007), lo que ha generado que la gestión indirecta de los servicios también suponga la pérdida de control y de conocimiento tanto de sus costes reales como del propio funcionamiento del servicio (Mazzucato, 2018; Mazzucato y Collington, 2023); y, en tercer lugar, en el caso de los contratos de obras o de suministros (compra de productos), la reducción del precio también podría suponer la adquisición de productos, bienes y materiales de inferior calidad o de fabricaciones de dudosa procedencia durante el proceso de toda la cadena de suministro, con posibles vulneraciones de Derechos Humanos (DDHH) y laborales en otros países (O'Brien & Ortega, 2019).

Es por ello por lo que la idea de la CPSR se introduce a partir de la consideración de que no solo debe tenerse en cuenta la eficiencia económica, sino también la eficiencia social, es decir, de qué manera impactan socialmente los procesos de contratación pública llevados a cabo por la administración pública. En este sentido, para adjudicar los contratos públicos no se debe tener en cuenta solo el precio, sino la “mejor relación calidad-precio” (Comisión Europea, 2021, p. 4). Incluso, la propuesta es más ambiciosa, ya que se:

Reconoce que a los compradores públicos no solo les interesa comprar al menor precio posible u obtener la mejor relación calidad-precio posible, sino que también quieren garantizar que la contratación genere beneficios sociales y evite la aparición de efectos sociales adversos durante la ejecución del contrato o los mitigue.

(Comisión Europea, 2021, p. 8)

Así pues, las relaciones contractuales con las empresas privadas, enmarcadas fundamentalmente en las bases del Derecho Administrativo, no estarán basadas exclusivamente en la idea del precio más barato, aunque la eficiencia económica no deja en ningún momento de ser importante porque nos referimos al uso de recursos públicos, sino que, en todo caso, lo que la CPSR plantea es que también se deben tener en cuenta otros aspectos no esencialmente económicos para valorar las propuestas presentadas por las empresas

licitadoras de contratos públicos (Gimeno Feliu, 2020). Así pues, y cómo veremos más adelante, se introducen otros aspectos y consideraciones sociales, ambientales, éticas y de innovación, yendo así mucho más allá de lo establecido por el Derecho Administrativo e incorporando otras áreas de política pública. De esta manera, se avanza respecto a “una visión burocrática de la compra pública, diseñada desde una perspectiva hacendística y con escasa prospectiva” (Ibidem). En este sentido, la Comisión Europea (2010, p. 5) define la CPSR como:

Las operaciones de contratación que tienen en cuenta uno o más de los siguientes aspectos sociales: oportunidades de ocupación, trabajo digno, cumplimiento con los derechos sociales y laborales, inclusión social (incluidas las personas con discapacidad), igualdad de oportunidades, diseño de accesibilidad para todos, consideración de los criterios de sostenibilidad, incluidas las cuestiones de comercio ético.

Esta nueva visión de la contratación pública implica también una manera alternativa de configurar las relaciones entre la administración pública y las empresas proveedoras de servicios. De esta manera, y aunque como veremos más adelante, las cláusulas sociales siempre deben hacer referencia al objeto contractual y no a las prácticas generales de la empresas, sí que se pretende modelar los comportamientos de las empresas que realizan funciones públicas para que incorporen prácticas y criterios sociales, ambientales y de innovación que en última instancia podrían suponer un beneficio para la ciudadanía y para las personas trabajadoras de dichas empresas (Medina Arnaiz, 2011).

Cuando se habla del uso estratégico de la contratación pública, a menudo se hace referencia al potencial de la contratación pública como un instrumento de política económica y social por su peso en la economía de los países, regiones y las ciudades. La Comisión Europea establece que el gasto en contratación pública constituye alrededor del 14% del Producto Interno Bruto (PIB) de los países miembros (Comisión Europea, 2021). En el caso de España, no hay una cifra definida. En el último Informe trienal relativo a la contratación pública en España del período 2018, 2019 y 2020 publicado por el Ministerio de Hacienda⁷, se establece que la contratación pública representa el 12% del PIB. Sin embargo, otras organizaciones como

⁷ Gobierno de España, Ministerio de Hacienda (2021). <https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/junta%20consultiva/trienal2021.pdf>

el Observatorio de la Contratación Pública elevan la cifra a un 18% - 20%⁸. Sobre la relevancia de la contratación pública, la Comisión Europea (2021, p. 1) señala que:

(...) tiene repercusiones para una gran cantidad de personas: los usuarios de los servicios públicos, las personas involucradas en la producción y la entrega, o el personal de la organización compradora. Más allá de las personas directamente afectadas, la CPSR puede influir en el mercado en general, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta.

Por supuesto, la contratación pública tiene un peso importante en la ejecución de los presupuestos del Estado. De acuerdo con el Informe Anual de Supervisión de la Contratación Pública en 2021, en España representa el 22,71% del gasto público⁹, y es precisamente por ello que se justifica la oportunidad de aprovechar ese gasto público, que igualmente debe ejecutarse, para utilizar la contratación pública de manera estratégica: “ignorar la versatilidad estratégica de la contratación pública supone renunciar al liderazgo institucional que corresponde a los poderes públicos” (Gimeno Feliu, 2014, p. 53).

En este sentido, la contratación pública deja de ser entendida meramente como el conjunto de procedimientos administrativos en el marco de estructuras burocráticas para ser una “herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines o sus políticas públicas” (Gimeno Feliu, 2006, p. 14) y, por tanto, “debe ser recontextualizada desde la perspectiva de inversión y no de gasto” (Gimeno Feliu, 2020, p. 1). Veremos, a continuación, los cambios jurídicos que se han generado para que esta nueva visión estratégica de la contratación se incorpore en las administraciones públicas europeas.

3.2. Una ventana de oportunidad para impulsar la contratación pública socialmente responsable: nuevos marcos jurídicos

A continuación, se presentan los principales marcos jurídicos que han permitido avanzar en la implementación de la CPSR: las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE de la Unión Europea y,

⁸ Observatorio de Contratación Pública <https://www.obcp.es/que-es-el-obcp#:~:text=La%20contrataci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20representa%20alrededor.las%20exigencias%20del%20Derecho%20europeo.>

⁹ Módulo I: Las cifras de contratación pública en 2021 <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2022/ias2022-modulo1.pdf>

tras su transposición en el marco jurídico español, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

3.2.1. Las Directivas de la Unión Europea

La implementación de la CPSR en los últimos 10 años está basada en las Directivas europeas sobre contratación pública del año 2014. Adicionalmente, las operaciones de contratación están determinadas por principios y consideraciones consagradas en marcos jurídicos más amplios como pueden ser el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), los acuerdos internacionales existentes como el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el contenido sobre contratación pública de los acuerdos bilaterales de libre comercio y la Convención de las Naciones Unidas de las Personas con Discapacidad (CDPD) (Comisión Europea, 2021).

Las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE no son el punto de inicio de la CPSR. Sin embargo, sí que constituyen el principal cambio jurídico normativo en la UE por el cual se consolida el llamado cambio de paradigma de la contratación pública (Gimeno Feliú, 2019). También cabe resaltar que la publicación de las Directivas ha estado relacionada con la lucha anticorrupción y para mejorar la transparencia de los procesos de contratación (Miranzo Díaz, 2019). A continuación, veremos los principales cambios que introducen y cómo se relacionan con otras Directivas relevantes, sobre todo en el ámbito social, para luego examinar la manera en que dichas directivas se trasponen al marco jurídico del Estado español. Otra Directiva europea relevante es la 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales. Sin embargo, no entraremos en el detalle de su contenido por considerar que las dos primeras son las más importantes en cuanto a implementación de la CPSR y porque sobre todo la 2014/24/UE constituye el marco general a nivel europeo en la materia.

Directiva 2014/24/UE

En primer lugar, por su relevancia en la CPSR, revisaremos la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la cual se deroga la Directiva 2004/18/CE. En el apartado introductorio de las consideraciones

de la Directiva ya se establece la necesidad de llevar a cabo el proceso de modificación de la normativa vigente en ese momento en materia de contratación pública señalando su carácter estratégico, haciendo especial énfasis en la participación de las PYME en las licitaciones:

2. La contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, establecida en la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 titulada «Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» («Estrategia Europa 2020»), como uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos. Con ese fin, deben revisarse y modernizarse las normas vigentes sobre contratación pública adoptadas de conformidad con la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, a fin de incrementar la eficiencia del gasto público, facilitando en particular la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública, y de permitir que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes (...).

(Diario Oficial de la Unión Europea, 2014, p. 1)

La Directiva 24/2014/UE apunta las siguientes consideraciones generales, antes de la presentación de los artículos que la componen, a tener en cuenta para el posterior desarrollo de las cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación (Diario Oficial de la Unión Europea, 2014). A continuación, seleccionamos algunas de las consideraciones más importantes enumeradas en la Directiva:

1. La adjudicación de contratos públicos por las autoridades de los Estados miembros o en su nombre ha de respetar los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y, en particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estos, tales como los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia.

3. Al aplicar la presente Directiva debe tenerse en cuenta la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, en particular en relación con la elección de medios de comunicación, especificaciones técnicas, criterios de adjudicación y condiciones de ejecución del contrato.

4. (...) Las normas de la Unión sobre contratación pública no tienen por objetivo regular todas las formas de desembolso de fondos públicos, sino únicamente aquellas destinadas a la adquisición de obras, suministros o servicios prestados mediante un contrato público (...).

5. Debe recordarse que ninguna disposición de la presente Directiva obliga a los Estados miembros a subcontratar o a externalizar la prestación de servicios que deseen prestar ellos mismos o a organizarlos de otra manera que no sea mediante contratos públicos en el sentido de la presente Directiva (...).

Después de realizar algunas consideraciones generales en materia de contratación pública para los Estados miembros, la Directiva introduce las consideraciones sociales relativas a dos temas clave, la posibilidad de llevar a cabo la reserva social, es decir, restringir la participación en una licitación a las empresas de inserción o de integración laboral de personas con discapacidad, la incorporación de las cláusulas sociales y ambientales, y se introducen aspectos relativos a la supervisión del cumplimiento de las cláusulas :

36. El empleo y la ocupación contribuyen a la integración en la sociedad y son elementos clave para garantizar la igualdad de oportunidades en beneficio de todos. En este contexto, los talleres protegidos pueden desempeñar un importante papel. Lo mismo puede decirse de otras empresas sociales cuyo objetivo principal es apoyar la integración social y profesional o la reintegración de personas discapacitadas o desfavorecidas, como los desempleados, los miembros de comunidades desfavorecidas u otros grupos que de algún modo están socialmente marginados. Sin embargo, en condiciones normales de competencia, estos talleres o empresas pueden tener dificultades para obtener contratos. Conviene, por tanto, disponer que los Estados miembros puedan reservar a este tipo de talleres o empresas el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos o de determinados lotes de los mismos o a reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido.

37. En aras de una integración adecuada de requisitos medioambientales, sociales y laborales en los procedimientos de licitación pública, resulta especialmente importante que los Estados miembros y los poderes adjudicadores tomen las medidas pertinentes para velar por el cumplimiento de sus obligaciones en los ámbitos del Derecho medioambiental, social y laboral, aplicables en el lugar en el que se realicen las obras o se presten los servicios, y derivadas de leyes, reglamentos, decretos y decisiones, tanto nacionales como de la Unión, así como de convenios colectivos, siempre que dichas disposiciones y su aplicación cumplan el Derecho de

la Unión. Del mismo modo, las obligaciones derivadas de acuerdos internacionales ratificados por todos los Estados miembros(...) deben aplicarse durante la ejecución del contrato. Sin embargo, ello no debe impedir en modo alguno la aplicación de condiciones de empleo y trabajo más favorables para los trabajadores.

39. Las respectivas obligaciones podrían reflejarse en cláusulas contractuales. También debe ser posible incluir cláusulas que garanticen el cumplimiento de convenios colectivos, de conformidad con el Derecho de la Unión, en los contratos públicos. El incumplimiento de las respectivas obligaciones podría considerarse una falta grave del operador económico, pudiendo acarrear su exclusión del procedimiento de adjudicación de un contrato público.

40. El control del cumplimiento de dichas disposiciones de Derecho medioambiental, social y laboral debe realizarse en las respectivas fases del procedimiento de licitación, a saber, cuando se apliquen los principios generales aplicables a la elección de participantes y la adjudicación de contratos, al aplicar los criterios de exclusión y al aplicar las disposiciones relativas a ofertas anormalmente bajas (...).

Se introducen también novedades, y se anima a las autoridades públicas a que así lo hagan, respecto al procedimiento de adjudicación de los contratos, especialmente en referencia a los procesos de innovación o cláusulas de innovación, y en lo relativo a la posibilidad de llevar a cabo procedimientos negociados o diálogos competitivos con los operadores económicos. También se promueve la compra pública innovadora con especial énfasis en la innovación social y ambiental. Sobre este último aspecto, se establece que:

47. La investigación y la innovación, incluidas la innovación ecológica y la innovación social, se encuentran entre los principales motores del crecimiento futuro y ocupan un lugar central de la Estrategia Europa 2020. Los poderes públicos deben hacer la mejor utilización estratégica posible de la contratación pública para fomentar la innovación. La adquisición de bienes, obras y servicios innovadores desempeña un papel clave en la mejora de la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, al mismo tiempo que responde a desafíos fundamentales para la sociedad. Contribuye a obtener la mejor relación calidad-precio en las inversiones públicas, así como amplias ventajas económicas, medioambientales y sociales, al generar nuevas ideas, plasmarlas en productos y servicios innovadores y, de este modo, fomentar un crecimiento económico sostenible.

La Directiva también introduce un tema clave que, aunque no está directamente relacionado con las cláusulas sociales y ambientales, sí que tiene repercusiones en el procedimiento general de contratación pública y, como veremos más adelante, en la necesidad de disponer de información automatizada de los contratos, así como la posibilidad de llevar a cabo las tareas de monitorización de la incorporación de la cláusulas sociales, ambientales y de innovación. Esto es, la importancia del uso de medios electrónicos:

52. Los medios de información y comunicación electrónicos pueden simplificar enormemente la publicación de los contratos y aumentar la eficiencia y la transparencia de los procedimientos de contratación. Deben convertirse en el método estándar de comunicación e intercambio de información en los procedimientos de contratación, ya que hacen aumentar considerablemente las posibilidades de los operadores económicos de participar en dichos procedimientos en todo el mercado interior.

Uno de los aspectos más importantes de las nuevas Directivas europeas es la manera en que se anima a las autoridades públicas a fomentar la participación de las PYME como empresas adjudicatarias. Una de las estrategias en este sentido es la división de contratos en lotes, es decir, considerar que un mismo contrato puede incluir diferentes tipos de tareas y características que no necesariamente deben ser llevadas a cabo por un mismo licitador. De esta manera, las PYME que pueden estar enfocadas a ámbitos más específicos pueden participar en grandes licitaciones a las cuales probablemente no podrían acceder si no fuese por la división en lotes. Además, se distribuye el volumen económico de los contratos entre varios proveedores, lo que permite el acceso a los recursos públicos por parte de varias empresas y no solo de una. Adicionalmente, se puede realizar reserva social, es decir, reservar lotes concretos a las Empresas de Inserción y a los Centros Especiales de Trabajo, lo que abre las posibilidades de acceso de este tipo de empresas a los contratos públicos. Las consideraciones establecen lo siguiente en cuanto a los lotes:

78. Debe adaptarse la contratación pública a las necesidades de las PYME (...) A tal efecto y para aumentar la competencia, procede animar a los poderes adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en lotes. Esta división podría realizarse de manera cuantitativa, haciendo que la magnitud de cada contrato corresponda mejor a la capacidad de las PYME, o de manera

cualitativa, de acuerdo con los diferentes gremios y especializaciones implicados, para adaptar mejor el contenido de cada contrato a los sectores especializados de las PYME o de acuerdo con las diferentes fases posteriores de los proyectos.

El poder adjudicador debe estar obligado a estudiar la conveniencia de dividir los contratos en lotes, sin dejar de gozar de la libertad de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, sin estar sujeto a supervisión administrativa o judicial. Cuando el poder adjudicador decida que no sería conveniente dividir el contrato en lotes, el informe específico o los pliegos de la contratación deben incluir una indicación de las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador. Estas razones podrían ser, por ejemplo, el hecho de que el poder adjudicador considere que dicha división podría conllevar el riesgo de restringir la competencia, o hacer la ejecución del contrato excesivamente difícil u onerosa desde el punto de vista técnico, o que la necesidad de coordinar a los diferentes contratistas para los diversos lotes podría conllevar gravemente el riesgo de socavar la ejecución adecuada del contrato.

79. Cuando los contratos estén divididos en lotes, los poderes adjudicadores deben estar autorizados a limitar el número de lotes a los que un operador económico puede licitar, por ejemplo con el fin de preservar la competencia o garantizar la fiabilidad del suministro. También deben estar autorizados a limitar también el número de lotes que pueda adjudicarse a cada licitador.

La UE también señala que uno de los aspectos que limitan el acceso de las PYME a las licitaciones son los requisitos de solvencia económica, es decir, la capacidad financiera que tienen las empresas para hacer frente a sus obligaciones como adjudicataria. Es por ello por lo que se indica a las autoridades la necesidad de exigir unos requisitos proporcionales y que no sean demasiado restrictivos a la participación de las PYME, con orientaciones sobre el límite económico máximo para fijar este requisito. Otro de los aspectos restrictivos son los requisitos relativos a documentación sobre la empresa y sobre su capacidad o solvencia técnica para llevar a cabo las tareas establecidas en el contrato. Con la posibilidad de utilizar 'declaraciones responsables', las empresas pueden reducir el tiempo de preparación de la documentación para presentar la oferta a una licitación. Estas medidas están basadas en la premisa de que las PYME tienen un gran potencial para una economía más diversificada, intentando evitar así situaciones de monopolio u oligopolio, y aunque no se establezcan porcentajes u objetivos específicos de contratación con las PYME, sí que se alienta a buscar mayores opciones para éstas. Sobre estos tres puntos, la Directiva establece las siguientes consideraciones:

83. La imposición de unos requisitos de capacidad económica y financiera demasiado exigentes constituye a menudo un obstáculo injustificado para la participación de las PYME en la contratación pública. Los requisitos deben estar vinculados y ser proporcionales al objeto del contrato. En particular, los poderes adjudicadores no deben estar autorizados a exigir a los operadores económicos un volumen de negocios mínimo que no sea proporcional al objeto del contrato. El requisito normalmente no debe exceder como máximo el doble del valor estimado del contrato.

84. Muchos operadores económicos, y en concreto las PYME, consideran que un obstáculo importante para su participación en la contratación pública son las cargas administrativas que conlleva la obligación de presentar un número sustancial de certificados u otros documentos relacionados con los criterios de exclusión y de selección. Limitar estos requisitos, por ejemplo mediante el uso de un documento europeo único de contratación consistente en una declaración actualizada del propio interesado, podría aportar una simplificación considerable que beneficiaría tanto a los poderes adjudicadores como a los operadores económicos (...)

124. Dado el potencial que tienen las PYME de cara a la creación de empleo, el crecimiento y la innovación, es importante fomentar su participación en la contratación pública a través de las disposiciones pertinentes de la presente Directiva y de iniciativas a escala nacional. Las nuevas disposiciones que establece la presente Directiva deben contribuir a que se alcancen mejores resultados en lo que se refiere a la participación de las PYME en el valor total de los contratos que se adjudiquen. No conviene imponer porcentajes obligatorios de éxito; no obstante, las iniciativas nacionales destinadas a reforzar la participación de las PYME deben supervisarse estrechamente, dada su importancia.

La Directiva también se refiere a los requisitos ambientales o técnicos relacionados con la sostenibilidad, así como los relativos a la consideración del ciclo de vida de los productos y servicios. Cabe destacar, por eso, que los criterios ambientales o de sostenibilidad no son una novedad en materia de contratación pública, teniendo en cuenta que desde inicios del siglo XXI muchas autoridades públicas han avanzado significativamente en esta materia (Grandia, 2015; Müngersdorff & Stoffel, 2020). Sin embargo, las Directivas recalcan sobre esto y sobre la posibilidad de exigir etiquetas o certificaciones, que también pueden incluir consideraciones sociales:

75. Los poderes adjudicadores que deseen adquirir obras, suministros o servicios con determinadas características medioambientales, sociales o de otro tipo deben poder remitirse a etiquetas concretas, como la etiqueta ecológica europea, etiquetas ecológicas (pluri)nacionales o cualquier otra, siempre que las exigencias de la etiqueta, como la descripción del producto y su presentación, incluidos los requisitos de envasado, estén vinculadas al objeto del contrato. Además, es esencial que estos requisitos se redacten y adopten con arreglo a criterios objetivamente verificables, utilizando un procedimiento en el que los interesados, como los organismos gubernamentales, los consumidores, los fabricantes, los distribuidores y las organizaciones medioambientales, puedan participar, y que todas las partes interesadas puedan acceder a la etiqueta y disponer de ella.

88. Los poderes adjudicadores deben poder exigir que se apliquen medidas o sistemas de gestión medioambiental durante la ejecución de un contrato público. Los sistemas de gestión medioambiental estén o no registrados con arreglo a instrumentos de la Unión Europea, como el Reglamento (CE) n o 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, pueden demostrar que el operador económico tiene la capacidad técnica necesaria para ejecutar el contrato.

97. Por otra parte, a fin de lograr una mayor integración de las consideraciones sociales y medioambientales en los procedimientos de contratación, los poderes adjudicadores deben estar autorizados a adoptar criterios de adjudicación o condiciones de ejecución de contratos en lo que se refiere a las obras, suministros o servicios que vayan a facilitarse en el marco de un contrato público en cualquiera de los aspectos y en cualquier fase de sus ciclos de vida, desde la extracción de materias primas para el producto hasta la fase de la eliminación del producto, incluidos los factores que intervengan en el proceso específico de producción, prestación o comercio de dichas obras y sus condiciones, suministros o servicios, o un proceso específico en una fase ulterior de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material.

A continuación, abordaremos las consideraciones más importantes de la Directiva en relación con la posibilidad de incorporar cláusulas sociales y ambientales en los criterios de adjudicación de los contratos y la premisa de buscar la mejor relación calidad-precio. Esto supone el avance más importante frente al tradicional criterio de la eficiencia económica, es decir, la adjudicación de contratos basados en el precio más económico, aunque éste no deje de estar presente (Medina Arnaiz, 2011). Así pues:

89. La noción de criterios de adjudicación es clave en la presente Directiva, por lo que resulta importante que se presenten las disposiciones pertinentes del modo más sencillo y racional posible. Puede conseguirse utilizando los términos «oferta económicamente más ventajosa» como concepto preponderante, puesto que, en último término, todas las ofertas ganadoras deben haberse escogido con arreglo a lo que el poder adjudicador considere la mejor solución, económicamente hablando, entre las recibidas. Para evitar confusión con los criterios de adjudicación actualmente conocidos como la «oferta económicamente más ventajosa» en las Directivas 2004/7/CE y 2004/18/CE, procede utilizar una terminología distinta para abarcar dicho concepto: la «mejor relación calidad- precio» (...).

90. La adjudicación de los contratos debe basarse en criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato con el fin de garantizar una comparación objetiva del valor relativo de los licitadores que permita determinar, en condiciones de competencia efectiva, qué oferta es la oferta económicamente más ventajosa. Debería establecerse explícitamente que la oferta económicamente más ventajosa debería evaluarse sobre la base de la mejor relación calidad-precio, que ha de incluir siempre un elemento de precio o coste. Del mismo modo debería aclararse que dicha evaluación de la oferta económicamente más ventajosa también podría llevarse a cabo solo sobre la base del precio o de la relación coste-eficacia (...).

Para fomentar una mayor orientación hacia la calidad de la contratación pública, los Estados miembros deben estar autorizados a prohibir o restringir el uso solo del precio o del coste para evaluar la oferta económicamente más ventajosa cuando lo estimen adecuado.

92. Al evaluar la mejor relación calidad-precio, los poderes adjudicadores deberían determinar los criterios económicos y de calidad relacionados con el objeto del contrato que utilizarán a tal efecto. Estos criterios deben, pues, permitir efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas. En el contexto de la mejor relación calidad-precio, la presente Directiva incluye una lista no exhaustiva de posibles criterios de adjudicación que incluyen aspectos sociales y medioambientales. Se debe alentar a los poderes adjudicadores a elegir los criterios de adjudicación que les permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades.

Los criterios de adjudicación elegidos no deben conferir al poder adjudicador una libertad de decisión ilimitada y deben asegurar la posibilidad de una competencia real y equitativa e ir acompañados de modalidades que permitan verificar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores.

Para determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa, la decisión relativa a la adjudicación del contrato no debe basarse únicamente en criterios no relacionados con los costes. Por ello, los criterios cualitativos deben ir acompañados de un criterio relacionado con los costes, el cual, a elección del poder adjudicador, podría ser el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida. No obstante, los criterios de adjudicación no deben afectar a la aplicación de las disposiciones nacionales que determinan la remuneración de determinados servicios o establecen precios fijos para determinados suministros.

Un aspecto fundamental relativo a la cuestión del precio es la consideración sobre las ofertas anormalmente bajas. Las licitaciones públicas se publican teniendo como referencia el Presupuesto Base de Licitación (PBS) que es calculado por las administraciones públicas y sobre el cual las empresas licitadoras presentan sus ofertas¹⁰. Como ya se ha dicho, la tradicional preponderancia del criterio de la eficiencia económica se ha basado usualmente en la selección de la oferta más barata respecto a ese precio de partida. Esto es de especial relevancia cuando la reducción de precio se hace a partir de la reducción de salarios de las personas trabajadoras en la ejecución del contrato, el empeoramiento de condiciones laborales o por cuestiones de baja calidad técnica. Así pues, la Directiva introduce lo siguiente:

103. Las ofertas que resulten anormalmente bajas con relación a las obras, los suministros o los servicios podrían estar basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, económico o jurídico. Cuando el licitador no pueda ofrecer una explicación suficiente, el poder adjudicador debe estar facultado para rechazar la oferta. El rechazo debe ser obligatorio en los casos en que el poder adjudicador haya comprobado que el precio y los costes anormalmente bajos propuestos resultan del incumplimiento del Derecho imperativo de la Unión o del Derecho nacional compatible con este en materia social, laboral o medioambiental o de disposiciones del Derecho laboral internacional.

Otro de los temas claves, y que constituyen uno de los principales usos de los criterios automáticos de los contratos, es decir, los que tienen un carácter objetivo y cuya adjudicación se realiza de manera automática, son los criterios relativos a la experiencia de las personas que trabajarán en la ejecución del contrato. En referencia a esta posibilidad la Directiva establece:

¹⁰ De acuerdo con el artículo 100 de la LCSP, el PBL es “el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario”.

94. Siempre que la calidad del personal empleado sea pertinente para el nivel de rendimiento del contrato, los poderes adjudicadores deben estar también autorizados a utilizar como criterio de adjudicación la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, ya que pueden afectar a la calidad de dicha ejecución y, en consecuencia, al valor económico de la oferta.

A continuación, se introduce uno de los elementos que de cara a la implementación de la CPSR tiene importantes repercusiones y es la vinculación de las medidas con el objeto del contrato, es decir, cuando se introducen las cláusulas sociales, ambientales y de innovación, su valoración como criterio se realiza única y exclusivamente en relación con el contrato del cual se está evaluando la oferta, y no sobre las prácticas generales o características de los operadores económicos. Aun así, las siguientes consideraciones presentan una serie de criterios sociales, de fomento de la igualdad de género y de las prácticas de conciliación que benefician a las personas trabajadoras, incorporación de personas en el mercado laboral y de mejora de las condiciones laborales:

97. (...) No obstante, la condición de que exista un vínculo con el objeto del contrato excluye los criterios y condiciones relativos a la política general de responsabilidad corporativa, lo cual no puede considerarse como un factor que caracterice el proceso específico de producción o prestación de las obras, suministros o servicios adquiridos. En consecuencia, los poderes adjudicadores no pueden estar autorizados a exigir a los licitadores que tengan establecida una determinada política de responsabilidad social o medioambiental de la empresa.

98. Es fundamental que los criterios de adjudicación o las condiciones de ejecución de un contrato relacionados con los aspectos sociales del proceso de producción se refieran a las obras, suministros o servicios que hayan de facilitarse con arreglo al contrato de que se trate. Además, deberían aplicarse de conformidad con la Directiva 96/71/CE, según es interpretada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y no elegirse o aplicarse de una forma que discrimine, directa o indirectamente, a los operadores económicos de otros Estados miembros o de terceros países que sean parte en el ACP o en los Acuerdos de Libre Comercio en los que la Unión sea parte (...)

Las condiciones de ejecución de un contrato pueden tender también a favorecer la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo, la mayor

participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar, la protección medioambiental o animal, respetar en lo sustancial los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y contratar un número de personas discapacitadas superior al que exige la legislación nacional.

99. Las medidas destinadas a proteger la salud del personal que participa en el proceso de producción, a favorecer la integración social de las personas desfavorecidas o de los miembros de grupos vulnerables entre las personas encargadas de ejecutar el contrato o a ofrecer formación para adquirir las competencias necesarias para el contrato de que se trate podrán también estar sujetas a criterios de adjudicación o a condiciones de adjudicación de un contrato siempre que se refieran a las obras, suministros o servicios que hayan de facilitarse con arreglo al contrato en cuestión. Por ejemplo, dichos criterios o condiciones podrán referirse, entre otras cosas, al empleo para los desempleados de larga duración o a la aplicación de medidas en materia de formación para los desempleados o los jóvenes durante la ejecución del contrato que vaya a adjudicarse. En las especificaciones técnicas los poderes adjudicadores pueden establecer aquellos requisitos sociales que caractericen el producto o el servicio de que se trate, como la accesibilidad para las personas con discapacidad o el diseño para todos los usuarios.

Y en relación con las consideraciones técnicas y de diseño de accesibilidad, uno de los ámbitos más avanzados en la CPSR por la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad¹¹, la Directiva establece:

76. Para todas las adquisiciones destinadas a ser utilizadas por personas, ya sea el público en general o el personal del poder adjudicador, es preciso que los poderes adjudicadores establezcan unas especificaciones técnicas para tener en cuenta los criterios de accesibilidad para las personas con discapacidad o el diseño para todos los usuarios, salvo en casos debidamente justificados.

No obstante, a pesar de las limitaciones que impone la obligación a vincular las cláusulas con el objeto del contrato, las autoridades públicas sí que pueden excluir de los procesos de licitación a empresas por prácticas graves relacionadas con delitos criminales o económicos como el impago de impuestos:

¹¹ CDPD <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

101. Además, se debe dar a los poderes adjudicadores la posibilidad de excluir a los operadores económicos que hayan dado muestras de no ser fiables, por ejemplo, debido a que han incumplido las obligaciones medioambientales o sociales, entre ellas las normas sobre accesibilidad para las personas con discapacidad, o a que han cometido otras formas de falta profesional grave, como infracciones de las normas sobre competencia o de los derechos de propiedad intelectual e industrial. Es preciso aclarar que una falta profesional grave puede poner en tela de juicio la integridad de un operador económico y por tanto hacerle no apto para ser adjudicatario de un contrato público, con independencia de si, en otros aspectos, pueda disponer de capacidad técnica y económica para ejecutar el contrato.

Otra de las posibilidades que introduce la Directiva para incorporar cláusulas sociales y ambientales es la relativa a las condiciones de ejecución, es decir, condiciones de obligatorio cumplimiento para las empresas en caso de ser adjudicatarias de contratos públicos y, de no ser así, puede suponer un motivo para la no adjudicación o finalización del contrato:

104. El propósito de las condiciones de ejecución de un contrato es establecer requisitos específicos en relación con dicha ejecución. De modo diferente a como ocurre con los criterios para la adjudicación de contratos, que constituyen la base para hacer una evaluación comparativa de la calidad de las ofertas, las condiciones de ejecución de un contrato constituyen requisitos objetivos fijos que no inciden en la evaluación de las ofertas. Las condiciones de ejecución de un contrato deben ser compatibles con la presente Directiva siempre que no sean directa o indirectamente discriminatorias y estén vinculadas al objeto del contrato, que comprende todos los factores que intervienen en el proceso específico de producción, prestación o comercialización. Lo anterior incluye las condiciones relativas al proceso de ejecución del contrato, pero excluye los requisitos relativos a la política general de la empresa (...).

Un aspecto que ha incidido en el funcionamiento de las licitaciones públicas han sido las dinámicas relativas al papel de empresas subcontratadas por parte de empresas adjudicatarias de contratos públicos. En el nivel más básico, la relación contractual y de traspaso de gestión de un servicio o para llevar a cabo unas determinadas tareas, como un contrato de obras, es entre la administración pública y una empresa adjudicataria. Cuando el contrato prevé la posibilidad de subcontratar, esto supone unas consecuencias para tener en cuenta. Por una

parte, de qué manera las empresas subcontratadas cumplen con los requisitos que le son exigidos a la empresa principal, también los relativos al respeto de derechos laborales, sociales, entre otros. Y por otra parte, de qué manera se pueden garantizar a su vez los derechos de las empresas subcontratadas, que no tienen una relación directa con la administración y que, precisamente por el riesgo del limitado acceso al desarrollo del contrato, no necesariamente dispone de toda la información sobre la situación de las subcontratadas, por ejemplo, que la administración no tenga información sobre los pagos efectuados a las empresas subcontratadas. En este sentido, la Directiva introduce la siguiente consideración:

105. Es importante que se garantice que los subcontratistas cumplen las obligaciones aplicables en los ámbitos del Derecho medioambiental, social y laboral, establecidas por el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en la presente Directiva, siempre que dichas normas, y su aplicación, respeten el Derecho de la Unión, garantizándose mediante medidas apropiadas adoptadas por las autoridades nacionales competentes en el ámbito de sus funciones y competencias, como agencias de inspección del trabajo o de protección del medio ambiente.

Asimismo, es preciso velar por que haya cierta transparencia en la cadena de subcontratación, pues así se facilita a los poderes adjudicadores información sobre quién está presente en los lugares en que se realizan las obras de construcción encargadas por ellos o qué empresas están prestando servicios en edificios, infraestructuras o zonas tales como ayuntamientos, escuelas municipales, instalaciones deportivas, puertos o autopistas que dependen de los poderes adjudicadores o sobre los que ejercen una supervisión directa. Es necesario aclarar que la obligación de facilitar la información necesaria incumbe en cualquier caso al contratista principal, tanto en función de cláusulas específicas que cada poder adjudicador debe incluir en todos los procedimientos de contratación como en función de obligaciones impuestas por los Estados miembros a los contratistas principales mediante disposiciones de aplicación general.

(...) Además, es preciso puntualizar explícitamente que los Estados miembros han de poder ir más allá, por ejemplo, ampliando las obligaciones de transparencia, al permitir el pago directo a los subcontratistas o al permitir o exigir a los poderes adjudicadores que verifiquen que los subcontratistas no se encuentran en ninguna de las situaciones en las que se justificaría la exclusión de operadores económicos (...).

La Directiva 24/2014/UE también introduce algunas consideraciones que permiten tener a las autoridades públicas un mayor margen de autonomía en las licitaciones de determinados servicios, especialmente en el caso de servicios sociales o contratos de servicios a las personas, lo que se conoce como el régimen simplificado:

114. Determinadas categorías de servicios, en concreto los servicios que se conocen como servicios a las personas, como ciertos servicios sociales, sanitarios y educativos, siguen teniendo, por su propia naturaleza, una dimensión transfronteriza limitada. Dichos servicios se prestan en un contexto particular que varía mucho de un Estado miembro a otro, debido a las diferentes tradiciones culturales. Debe establecerse un régimen específico para los contratos públicos relativos a tales servicios, con un umbral más elevado que el que se aplica a otros servicios (...).

(...) Los Estados miembros y los poderes públicos siguen teniendo libertad para prestar por sí mismos esos servicios u organizar los servicios sociales de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos, por ejemplo, mediante la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, siempre que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación.

En esta misma línea, se introduce una consideración que permitirá otro tipo de contratos reservados a otro tipo de organizaciones con determinadas características que, en la práctica, pueden constituir las entidades de la economía social, más allá de la reserva a Empresas de Inserción o a Centros Especiales de trabajo.

118. Para garantizar la continuidad de los servicios públicos, la presente Directiva debe permitir que la participación en procedimientos de licitación de determinados servicios en el ámbito de los servicios sanitarios, sociales y culturales se reserve a organizaciones que son propiedad de su personal o en las que el personal participe activamente en la dirección, y a organizaciones existentes tales como cooperativas que participen en la prestación de dichos servicios a los usuarios finales. El ámbito de la presente disposición debe limitarse exclusivamente a determinados servicios sanitarios y sociales y otros servicios conexos, determinados servicios educativos y de formación, bibliotecas, archivos, museos y otros servicios culturales, servicios deportivos y servicios a hogares particulares, y no pretende que queden sujetas a ella ninguna

de las demás exclusiones previstas en la presente Directiva. Dichos servicios deben estar sujetos únicamente al régimen simplificado.

Por último, en la Directiva 2014/24/UE se presentan consideraciones relevantes en cuanto a la implementación de la CPSR y de las mejoras generales en materia de contratación. Esta consideración es de especial importancia porque menciona aspectos como el seguimiento de las nuevas medidas, la publicación de resultados y cuestiones relativas a la transparencia, la relación con los operadores económicos y la atención que se preste a las dificultades que puedan surgir en la aplicación de la nueva normativa:

121. La evaluación ha mostrado que todavía queda mucho por mejorar en la aplicación de la normativa de la Unión en materia de contratación pública. En la perspectiva de aplicar dicha normativa de una manera más eficaz y coherente, es fundamental obtener una buena visión de conjunto de los posibles problemas estructurales y modelos generales en las diferentes políticas nacionales en materia de contratación a fin de hacer frente a posibles problemas de forma más selectiva. Dicha visión de conjunto debe obtenerse a través de un seguimiento adecuado, cuyos resultados han de publicarse con regularidad, a fin de posibilitar un debate informado sobre la introducción de posibles mejoras en las normas y la práctica en materia de contratación (...) Los Estados miembros deben seguir gozando de libertad para decidir cómo debe llevarse a cabo dicho seguimiento y quién debe realizarlo. De este modo, también deben seguir gozando de libertad para decidir si el seguimiento debe basarse en un control ex post basado en muestras o en un control ex ante sistemático de los procedimientos de contratación pública objeto de la presente Directiva (...).

Una mejor orientación, información y asistencia a los poderes adjudicadores y los agentes económicos podría también contribuir en gran medida a hacer más eficiente la contratación pública gracias a mejores conocimientos, a una mayor seguridad jurídica y a la profesionalización de las prácticas de contratación. Dicha orientación debería hacerse accesible a los poderes adjudicadores y a los operadores económicos siempre que parezca necesario mejorar la aplicación de las normas. La orientación que se ha de ofrecer podría cubrir todos los aspectos pertinentes de la contratación pública, como la planificación de la adquisición, los procedimientos, la elección de técnicas e instrumentos y las buenas prácticas para tramitar los procedimientos. Por lo que respecta a las cuestiones jurídicas, la orientación no debe significar necesariamente llevar a cabo un análisis jurídico exhaustivo de las cuestiones de que se trate. Podría limitarse a dar una indicación general de los elementos que deben tenerse en cuenta en

el ulterior análisis pormenorizado de dichas cuestiones, por ejemplo, señalando la jurisprudencia que podría ser pertinente o la existencia de notas orientativas u otras fuentes en las que se hayan examinado las cuestiones específicas de que se trate.

Directiva 2014/23/UE

En segundo lugar, revisaremos la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y Consejo del 26 de febrero de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión, un tipo de contrato fundamental en cuanto a gestión indirecta de servicios públicos (Diario Oficial de la Unión Europea, 2014b). En las consideraciones iniciales, también se establece la necesidad de clarificar los procesos de adjudicación de contratos para facilitar así la participación como operadores económicos de las pequeñas y medianas empresas:

1. La ausencia de unas normas claras a nivel de la Unión en el ámbito de la adjudicación de contratos de concesión acarrea problemas de inseguridad jurídica, obstaculiza la libre prestación de servicios y falsea el funcionamiento del mercado interior. Como resultado de ello, los operadores económicos, en particular las pequeñas y medianas empresas (PYME), se ven privados de los derechos que les confiere el mercado interior y pierden grandes oportunidades comerciales; por otro lado, puede que las autoridades públicas no den un uso óptimo a los fondos públicos, con lo que los ciudadanos de la Unión no podrían disfrutar de unos servicios de calidad al mejor precio. Es necesario instaurar un marco jurídico adecuado, equilibrado y flexible en el ámbito de la adjudicación de concesiones que garantice a todos los operadores económicos de la Unión un acceso efectivo y no discriminatorio al mercado y que afiance la seguridad jurídica, favoreciendo así la inversión pública en infraestructuras y servicios estratégicos para el ciudadano.

3. La contratación pública desempeña un papel clave en la estrategia Europa 2020, establecida en la Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, titulada «Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» («la estrategia Europa 2020»), ya que es uno de los instrumentos basados en el mercado destinados a conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y fomentar al mismo tiempo la utilización más eficiente posible de los fondos públicos. En este contexto, los contratos de concesión representan instrumentos importantes para el desarrollo estructural a largo plazo de la infraestructura y los servicios estratégicos, contribuyendo al desarrollo de la competencia en el mercado interior,

permitiendo que se aprovechen las competencias del sector privado y contribuyendo a lograr eficiencia y aportar innovación.

Asimismo, la Directiva 2014/23/UE hace énfasis en la autonomía que tienen las autoridades públicas para decidir de qué manera se deben prestar los servicios públicos, incluyendo, por supuesto, la posibilidad de mantenerlos en gestión directa:

5. La presente Directiva reconoce y reafirma el derecho de los Estados miembros y las autoridades públicas a determinar los medios administrativos que consideren más adecuados para la realización de obras y la prestación de servicios. En concreto, la presente Directiva no debería menoscabar en modo alguno la libertad de los Estados miembros y de las autoridades públicas para realizar obras o prestar servicios directamente al público o para externalizar tal suministro mediante delegación a terceros. Los Estados miembros y las autoridades públicas deberían continuar siendo libres para definir y especificar las características de los servicios que hayan de prestarse, incluidas las eventuales condiciones relativas a la calidad o el precio, de conformidad con el Derecho de la Unión, con el fin de lograr sus objetivos de interés público.

6. Cabe recordar que los Estados miembros son libres, dentro del respeto de los principios del TFUE sobre igualdad de trato, no discriminación, transparencia y libre circulación de personas contemplados en el Tratado, de decidir organizar la prestación de servicios, ya sea como servicios de interés económico general, como servicios no económicos de interés general, o como una combinación de ambos. Cabe recordar asimismo que la presente Directiva se entiende sin perjuicio de la libertad de las autoridades nacionales, regionales y locales para definir, de conformidad con el Derecho de la Unión, los servicios de interés económico general, su ámbito de aplicación y las características del servicio, incluidas las eventuales condiciones relativas a la calidad del servicio, con el fin de lograr sus objetivos de interés público (...).

7. Conviene recordar asimismo que la presente Directiva no ha de afectar a la legislación en materia de seguridad social de los Estados miembros. Tampoco debe tratar la liberalización de servicios de interés económico general reservados a las entidades públicas o privadas, ni la privatización de entidades públicas prestadoras de servicios.

Posteriormente a presentar esta aclaratoria, se define lo que se entiende por contratos de concesión de servicios y por qué se hace una Directiva específica para este tipo de contratos, teniendo en cuenta que no había antecedentes en este sentido:

11. Las concesiones son contratos a título oneroso mediante los cuales uno o más poderes o entidades adjudicadores confían la ejecución de obras o la prestación y gestión de servicios a uno o más operadores económicos. El objeto de dichos contratos es la contratación de obras o servicios mediante una concesión cuya contrapartida consiste en el derecho a explotar las obras o servicios, o este mismo derecho en conjunción con un pago. Estos contratos pueden conllevar o no la transferencia de la propiedad a los poderes o entidades adjudicadores, pero estos obtienen siempre los beneficios derivados de las obras o servicios.

Adicionalmente, y en consonancia con la Directiva 24/2014/UE, en esta también se introducen las cuestiones relativas a las cláusulas sociales y ambientales, convenios en materia laboral, y el necesario cumplimiento de los acuerdos internacionales vinculantes en estos ámbitos:

55. En aras de una integración adecuada de requisitos medioambientales, sociales y laborales en los procedimientos de adjudicación de concesiones, resulta especialmente importante que los Estados miembros y los poderes adjudicadores o entidades adjudicadoras tomen las medidas pertinentes para velar por el cumplimiento de sus obligaciones en los ámbitos de la legislación medioambiental, social y laboral, aplicables en el lugar en el que se realicen las obras o se presten los servicios, y derivadas de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, tanto nacionales como de la Unión, así como de convenios colectivos, siempre que dichas disposiciones y su aplicación cumplan el Derecho de la Unión. Del mismo modo, las obligaciones derivadas de acuerdos internacionales ratificados por todos los Estados miembros y enumerados en la presente Directiva deben aplicarse durante la ejecución de la concesión. Sin embargo, ello no debe impedir en modo alguno la aplicación de condiciones de empleo y trabajo más favorables para los trabajadores (...).

57. Las respectivas obligaciones podrían reflejarse en cláusulas de las concesiones. También debe ser posible incluir cláusulas que garanticen el cumplimiento de convenios colectivos, de conformidad con el Derecho de la Unión, en las concesiones. El incumplimiento de las respectivas obligaciones podría considerarse una falta grave del operador económico, pudiendo acarrear su exclusión del procedimiento de adjudicación de una concesión.

58. El control del cumplimiento de dichas disposiciones legales en materia ambiental, social y laboral se realizará en las respectivas fases del procedimiento de adjudicación de la concesión, a saber, cuando se apliquen los principios generales aplicables a la elección de participantes y la adjudicación de contratos, al aplicar los criterios de exclusión.

64. Por otra parte, a fin de lograr una mayor integración de las consideraciones sociales y medioambientales en los procedimientos de adjudicación de concesiones, los poderes y entidades adjudicadores deben estar autorizados a adoptar criterios de adjudicación o condiciones de ejecución de la concesión en lo que se refiere a las obras, suministros o servicios que vayan a facilitarse en el marco de un contrato de concesión en cualquiera de los aspectos y en cualquier fase de sus ciclos de vida, desde la extracción de materias primas para el producto hasta la fase de la eliminación del producto, incluidos los factores que intervengan en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de dichas obras, suministros o servicios, o un proceso específico en una fase ulterior de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material. Entre los criterios y condiciones referentes a dicho proceso de producción o prestación puede figurar, por ejemplo, que los servicios objeto de la concesión sean prestados mediante maquinaria eficiente en materia de energía. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aquí deben incluirse también los criterios de adjudicación o las condiciones de ejecución de una concesión que se refieran al suministro o a la utilización de productos del comercio equitativo durante la ejecución de la concesión que vaya a ser adjudicada. Los criterios y condiciones relativos al comercio y las condiciones del mismo podrán referirse, por ejemplo, a la obligación de pagar un precio mínimo y un precio más elevado a los subcontratistas. Las condiciones de ejecución de la concesión referentes a los aspectos medioambientales pueden incluir, por ejemplo, la reducción de residuos o la eficiencia energética.

Después de estas consideraciones de carácter más general, la directiva 23/2014/UE también señala consideraciones relativas a los criterios de adjudicación y a las condiciones de ejecución:

65. Los criterios de adjudicación o las condiciones de ejecución de la concesión relativos a los aspectos sociales del proceso de producción deben aplicarse de conformidad con la Directiva 96/71/CE, según es interpretada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y deben elegirse y aplicarse de una forma que no discrimine, directa o indirectamente, a los operadores económicos de otros Estados miembros o de terceros países que sean partes en el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre Contratación Pública (ACP) o en los Acuerdos de Libre Comercio en los que la Unión sea parte. Por consiguiente, los requisitos que afecten a las condiciones básicas de trabajo reglamentadas por la Directiva 96/71/CE, como las cuantías de salario mínimo, deben seguir situándose en el nivel establecido por la legislación nacional o por convenios colectivos que se aplican de conformidad con el Derecho de la Unión en el contexto de dicha Directiva. Las condiciones de ejecución de la concesión pueden también estar

destinadas a favorecer la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo, la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar, la protección medioambiental o del bienestar de los animales, a respetar el contenido de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y a contratar un número de personas desfavorecidas superior al que exige la legislación nacional.

66. Las medidas destinadas a proteger la salud del personal que participa en el procedimiento de ejecución de la concesión, a favorecer la integración social de las personas desfavorecidas o de los miembros de grupos vulnerables entre las personas encargadas de ejecutar la concesión o a ofrecer formación para adquirir las competencias necesarias para la concesión pueden también estar sujetas a criterios de adjudicación o a condiciones de ejecución de la concesión siempre que se refieran a las obras o servicios que hayan de facilitarse en el marco de la concesión. Por ejemplo, dichos criterios o condiciones pueden referirse, entre otras cosas, al empleo para los parados de larga duración o a la aplicación de medidas de formación para los desempleados o los jóvenes durante la ejecución de la concesión que vaya a adjudicarse. En las especificaciones técnicas los poderes adjudicadores pueden establecer aquellos requisitos sociales que caractericen directamente el producto o el servicio de que se trate, como la accesibilidad para las personas con discapacidad o el diseño para todos los usuarios.

73. El poder adjudicador o la entidad adjudicadora debe examinar las ofertas atendiendo a uno o más criterios de adjudicación. Con el fin de garantizar la transparencia e igualdad de trato, los criterios de adjudicación de concesiones deben siempre ajustarse a una serie de normas generales. Estas normas pueden referirse a factores que no sean de índole puramente económica pero que incidan en el valor de una licitación desde el punto de vista del poder adjudicador y permitan al poder o entidad adjudicadores determinar que existe una ventaja económica global. Tales criterios han de hacerse públicos de antemano a todos los posibles candidatos o licitadores, deben estar relacionados con el contenido del contrato y no conferir al poder adjudicador o la entidad adjudicadora una libertad de elección sin restricciones. Deben garantizar la posibilidad de competencia efectiva e ir acompañados de requisitos que permitan que la información proporcionada por los licitadores se verifique efectivamente. Debe ser posible incluir en los criterios de adjudicación, entre otros, criterios medioambientales, sociales o relacionados con la innovación.

Al igual que en lo establecido en la Directiva 24/2014/UE en esta también se recalcan los siguientes aspectos:

- Los criterios de adjudicación de tipo social no pueden suponer algún tipo de discriminación para los operadores económicos de otros Estados miembros o de aquellos que forman parte del Acuerdo de Libre Comercio.
- Las autoridades públicas pueden excluir a operadores económicos que hayan cometido delitos criminales o financieros, incluyendo el impago de impuestos, además de incumplimientos de obligaciones medioambientales y sociales.
- El cumplimiento en igual medida de las obligaciones sociales, laborales y medioambientales por parte de las empresas subcontratistas. Además, se debe garantizar la transparencia de las dinámicas en las relaciones entre la empresa adjudicataria y la subcontratada, denominada como “cadena de subcontratación” en la Directiva.

Después de presentar el contenido más destacado de las Directivas europeas en materia de contratación pública, y en particular para el despliegue de la CPSR, a continuación, veremos de qué manera este nuevo marco normativo se traspuso al marco jurídico del Estado español.

3.2.2. La nueva Ley de Contratos del Sector Público en España

De acuerdo con el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, “La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios”. Esto tuvo como resultado la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). Este proceso de transposición no ha sido, como había de esperarse, sencillo ni en los términos esperados: “ha sido una norma de larga y compleja tramitación parlamentaria, con avatares derivados de la tardanza del Gobierno, de la inestabilidad política después de las dos elecciones generales, de la propia situación del principal partido de la oposición y de la propia dificultad de una norma compleja” (García, 2018, p. 45).

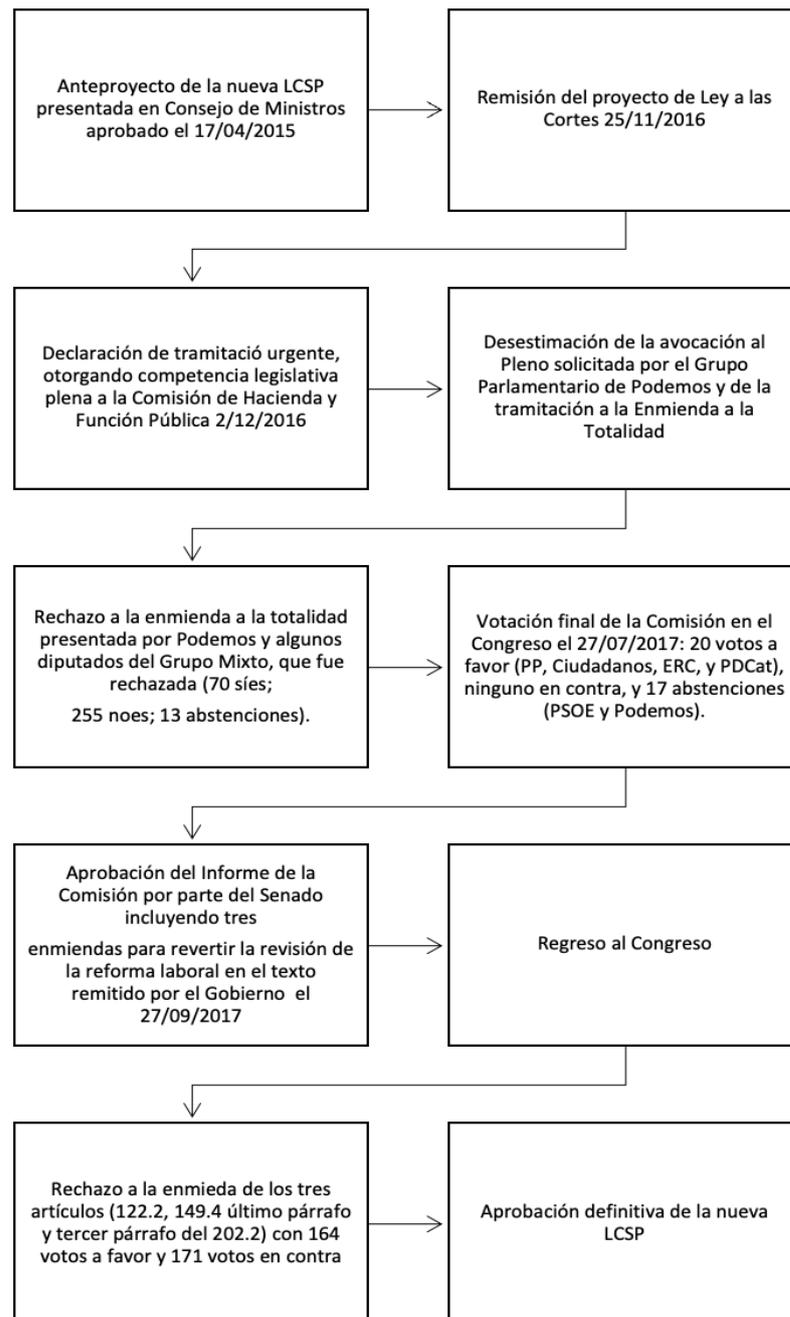
Sin ánimo de entrar en detalle de todo el proceso jurídico de transposición y las complejidades que acarrea, sí que se presentará un breve resumen del proceso de creación de la nueva Ley de contratos del Estado español, incluyendo también, algunas cuestiones de

carácter político. Para las personas expertas en la materia, específicamente en el ámbito del Derecho Administrativo, la nueva LCSP es una norma que tuvo un proceso de transposición complicado¹², con limitaciones técnicas, de la cual además ha sido difícil dilucidar aspectos relacionados con su negociación, el papel que tuvieron los grupos de interés y el seguimiento para saber el peso que tuvieron los diferentes partidos políticos en un proceso extenso de negociación y enmiendas de una Ley presentada por el Partido Popular (PP) en el año 2015 en el Consejo de Ministros, y que salvo las enmiendas de los partidos de oposición, especialmente del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y de Podemos, constituyó esencialmente el texto final: “El texto aprobado constituye una norma extraordinariamente larga, que consta de 347 artículos, 53 disposiciones adicionales, 5 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria, 16 disposiciones finales, y seis anexos. Es la norma más larga del ordenamiento español” (García, 2018, P. 46). A continuación, se presenta el proceso de tramitación de la LCSP 9/2017:

Figura 1. Proceso de elaboración y tramitación de la Ley de Contratos del Sector Público.

Fuente: Elaboración propia a partir de González, García, J. (2018, 47-48).

¹² De hecho, la fecha límite para la transposición de las Directivas europeas era el 18 de abril de 2016 y la nueva Ley se publicó en el BOE el 9 de noviembre de 2017, entrando en vigor el 9 de marzo de 2018 https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12902



Una de las críticas a la nueva Ley es que, para su correcta aplicación, se requiere de unas capacidades técnicas, de administración electrónica y de RRHH de las cuales no se dispone actualmente, y que incidirá posteriormente en su proceso de implementación, especialmente en el caso de los gobiernos locales, que ya tienen importantes restricciones en términos presupuestarios.

En realidad, la Ley parte de unas deficiencias de base, sobre todo las relativas a la transparencia y al control de ejecución que forma parte del funcionamiento de la contratación pública en el país y que fueron señaladas por la propia UE mientras se llevaba a cabo a la

tramitación de la ley. En resumen, las críticas a la ley se han centrado en que tenía que haber estado acompañada de cambios en otras normativas, por ejemplo, en el ámbito de la corrupción y la transparencia; y que ha sido una ley excesivamente enmendada (la más enmendada desde el restablecimiento de la democracia) en concreto, 1080 enmiendas presentadas principalmente por el PSOE y Podemos en el Congreso de los Diputados (García, 2018)¹³.

En general, el texto final ha sido esencialmente el presentado por el Gobierno del PP con las enmiendas y propuestas que en su mayoría fueron presentadas por partidos políticos en el eje ideológico de la izquierda (PSOE, Podemos, ERC) como la de la prohibición de contratar con empresas que tuvieran actividad en paraísos fiscales. Aunque se haya avanzado en cuestiones claves a nivel social y ambiental, fue en gran parte porque así lo establecen las Directivas europeas antes mencionadas. Algunas de las controversias relacionadas con la externalización y con la CPSR son las siguientes (Ibidem).

Asimismo, otros temas debatidos fueron los riesgos de opacidad de la subcontratación y lo que esto puede suponer para las PYME; así como la necesaria vinculación de las consideraciones sociales y ambientales al objeto del contrato. Una de las cuestiones más controvertidas fueron las enmiendas presentadas en la sesión final del Congreso de los Diputados del 19 de octubre de 2017 por el PP y que afectaba a los convenios colectivos y que tiene importantes efectos sobre las condiciones laborales de las personas trabajadoras y las externalidades negativas de los procesos de contratación. Este último aspecto fue una de las críticas más importantes realizadas desde el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV).

Por su parte, desde el Grupo Parlamentario Ciudadanos se destacaba como positivo el proceso de tramitación, resaltando sobre todo la importancia de la Ley en términos de transparencia.

Por otra parte, desde el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, la señora Honorato Chulián, agradeció la participación de otros actores sociales en el proceso de elaboración de la ley, pero también señalaba las dificultades del proceso de tramitación, sobre todo en relación con el rechazo de las enmiendas presentadas por su grupo parlamentario (Cortes Generales, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados número 84, 19 de octubre de 2017, p. 38-39):

¹³ Adicionalmente, de las 255 enmiendas presentadas en el Senado, 148 fueron del PSOE y 68 de Podemos. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, 4 de octubre de 2017: <https://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG D 12 155 1279.PDF>

(...) A finales de noviembre del año pasado el Gobierno remitió al Congreso de los Diputados un proyecto de ley de contratos del sector público, un proyecto de ley que nuestro grupo —y no solo nuestro grupo— consideró en ese momento insuficiente, que no trasponía elementos de la directiva y además no abordaba los grandes retos de la contratación pública de nuestro país. Presentamos en su momento una enmienda a la totalidad que fue rechazada, pero esto no nos hizo decaer y trabajamos duramente para presentar enmiendas que pudieran mejorar ese texto —en total 186 enmiendas—, dirigidas fundamentalmente a tres objetivos: en primer lugar, lo que hemos llamado la democratización de la contratación pública, es decir, lograr que ese 18 % del PIB no sea coto vedado de las grandes empresas sino que pudieran tener entrada las pymes, los autónomos y las ofertas de entidades con mayor sensibilidad social y ambiental; en segundo lugar, la eficiencia, evitando los sobrecostes y, además, desterrando la dictadura del precio sobre la calidad porque nos parece que lo barato al final sale caro, y en tercer lugar, perseguir la corrupción y conseguir una mayor transparencia.

A pesar de esto, también calificaba el proceso como fructífero, sobre todo por la incorporación de los criterios sociales y la no preponderancia del criterio del precio, aunque sí que señalaba importantes limitaciones en relación la supervisión de la contratación pública que la ley no acababa de abordar. Por ejemplo, señalaba que se había perdido una oportunidad de trabajar sobre la internalización de servicios públicos externalizados.

En esta misma línea, la representante del Grupo Parlamentario Socialista también sostuvo su descontento con las enmiendas presentadas por el PP (Ibidem, p. 40-41):

(...) Dirá que solo en tres artículos, pero ¿qué tres artículos han tocado, señoría? Aquellos que afectan a los más vulnerables, a los más necesitados, a los más débiles. Aquellos que afectan a los trabajadores de las empresas adjudicatarias de servicios públicos, de muchos servicios públicos que ustedes privatizaron y llevaron a la gestión indirecta. Y ahora sufren las consecuencias de esas decisiones políticas. Están viendo cómo su trabajo está mal pagado, no se reconocen sus derechos y, encima, los beneficios se los llevan otros, es decir, los empresarios adjudicatarios (...).

Estas enmiendas corrigen las referencias de cumplimiento de las obligaciones laborales como criterio de adjudicación, como condición o ejecución o como causa de penalización a los convenios sectoriales y pone en su lugar los convenios de aplicación. Como saben, señorías, la

reforma del Partido Popular dio prioridad a los convenios de empresa sobre todos los demás. Al empresario le basta con hacer su convenio de empresa ajustadito y, hala, a contratar. ¿No creen que sería más digno primar en la contratación pública a aquellos licitadores que estuvieran asumiendo mayores niveles salariales a través del convenio sectorial? No nos engañemos, el convenio sectorial es siempre más beneficioso para los trabajadores que el de empresa. De modo que esta enmienda no tiene nada de técnica y supone abundar en la transferencia de rentas salariales al capital, que en eso consiste en el fondo su reforma laboral. Todo ello, a costa de seguir manteniendo e incrementando la precariedad laboral.

Adicionalmente, también señaló cuestiones como las mejores que hicieron los grupos parlamentarios respecto del texto inicial de acuerdo con lo que marcaban las Directivas Europeas, además de intentar incorporar las propuestas y consideraciones de otros actores, como colectivos y asociaciones, gobiernos de las Comunidades Autónomas o la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Por último, el representante del Grupo Parlamentario Popular, el señor Bravo Baena, destacó como positivo el resultado final y la posibilidad de trabajar de manera colaborativa con todos los grupos parlamentarios y otros actores de la sociedad como las empresas y el tercer sector “Recordemos, esta ley se ha aprobado sin ningún voto en contra, sin ninguno”. (Ibidem, 42)

Así pues, a pesar de las dificultades de tramitación, fue una Ley aprobada en consenso con los votos a favor del PP, ERC, PdCAT y Ciudadanos, y con las abstenciones del Grupo Parlamentario de Podemos y el Grupo Parlamentario Socialista. También, cabe destacar que en los debates, a pesar de las diferencias, se señalaba la oportunidad que presentaba la Ley para el cambio de visión de la contratación pública como una cuestión estratégica.

En este sentido, en el tercer párrafo del artículo 1 de la nueva ley, sobre el objeto y finalidad ya se introducen cuestiones relacionadas con la nueva visión de la contratación pública (Boletín Oficial del Estado, 9 de noviembre de 2017, p. 107741):

3. En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos.

Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social.

Como se ha dicho, en la ley se realiza la transposición de los contenidos de las Directivas europeas en materia de contratación, y por tanto, no se repetirá el contenido explícito de los cambios que se introducen. Es por ello que en la siguiente tabla se enumeran las principales secciones y artículos de la ley donde se introducen los aspectos relevantes de contratación pública y de CPSR mencionados en la sección anterior:

Tabla 2. Incorporación en la LCSP de cuestiones relacionadas con la CPSR. Fuente: Elaboración propia.

Sección de la LCSP	Contenido relacionado con la CPSR
Sección 1. ^a Artículo 1. Objeto y finalidad. Artículo 2. Ámbito de aplicación. Artículo 3. Ámbito subjetivo.	Objeto y ámbito de aplicación.
Artículo 28.	Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación.
Artículo 62.	Figura del responsable del contrato.
Artículo 64.	Lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses.
Subsección 2. ^a Artículos 71, 72, 73	Prohibiciones de contratar.
Subsección 3. ^a Artículos 74,75,76	Solvencia.
Subsección 3. ^a Artículos del 87 al 95	Solvencia económica, técnica, financiera, cumplimiento de gestión medioambiental.
TÍTULO III Objeto, presupuesto base de licitación, valor estimado, precio del contrato y su revisión CAPÍTULO I Artículo 99	Normas generales: Objeto del contrato División en lotes

<p>Subsección 2.^a</p> <p>Artículos del 121 al 129</p>	<p>Pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas:</p> <p>Pliegos de cláusulas administrativas particulares. Pliegos de prescripciones técnicas generales. Pliego de prescripciones técnicas particulares. Definición de determinadas prescripciones técnicas. Reglas para el establecimiento de prescripciones técnicas. Etiquetas. Informes de pruebas, certificación y otros medios de prueba. Información sobre las obligaciones relativas a la fiscalidad, protección del medio ambiente, empleo y condiciones laborales y de contratar a un porcentaje específico de personas con discapacidad. Información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo.</p>
<p>Sección 2.^a</p> <p>Artículos 132, 145, 146, 148, 149, 150</p>	<p>De la adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas:</p> <p>Principios de igualdad y transparencia. Requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato. Aplicación de los criterios de adjudicación Definición y cálculo del ciclo de vida. Ofertas anormalmente bajas. Clasificación de las ofertas y adjudicación del contrato.</p>
<p>Subsección 5.^a</p> <p>Artículos del 172 al 176</p>	<p>Diálogo competitivo</p>
<p>Subsección 6.^a</p> <p>Artículos del 177 al 182</p>	<p>Procedimiento de asociación para la innovación</p>
<p>Subsección 6.^a</p> <p>Artículos del 214 al 217</p>	<p>Cesión de los contratos y subcontratación.</p>
<p>Sección 2.^a</p> <p>Artículos del 219 al 222</p>	<p>Acuerdos marco</p>
<p>Artículo 334</p>	<p>Estrategia Nacional de Contratación Pública</p>
<p>Disposición adicional cuarta.</p>	<p>Contratos reservados</p>
<p>Disposición adicional cuadragésima octava.</p>	<p>Reserva de ciertos contratos de servicios sociales, culturales y de salud a determinadas organizaciones</p>

Entre estos, cabe destacar principalmente el artículo 145 por su relación con los nuevos criterios de adjudicación:

Artículo 145. Requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato.

1. La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una **pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.**

2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a **criterios económicos y cualitativos.**

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación **para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales**, vinculados al **objeto del contrato** en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes:

1.º La calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;

Las características medioambientales podrán referirse, entre otras, a la **reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.**

Las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: al fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción; los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social a la prestación contractual; o los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato.

Tal como se puede observar, se introduce la idea de la pluralidad de criterios y de la mejor relación calidad-precio; la utilización de criterios tanto económicos como cualitativos; la posibilidad de incluir cuestiones sociales y medioambientales, siempre que haya vinculación con el objeto del contrato; y la posibilidad de tener en cuenta aspectos relacionados con la accesibilidad, los criterios ambientales y una amplia descripción de finalidades sociales, destacando sobre todo aquellas relacionadas con la inclusión sociolaboral tanto de personas en situación de exclusión social y de personas con discapacidad, y las relacionadas con la promoción de la igualdad de género. Este último punto es especialmente relevante, ya que permite que el contrato público pueda “constituir el medio de conseguir simultáneamente otros

objetivos relacionados con la justicia social, incluida la tutela antidiscriminatoria por razón de género” (Rodríguez et al., 2019, p. 22), complementando así otros marcos jurídicos en la materia. Es también el caso del papel de la contratación pública para garantizar el cumplimiento del marco jurídico de protección a las personas con discapacidad.

Es por ello que, en el caso de las cláusulas sociales, y teniendo en cuenta la diversidad de ámbitos que abarcan, se podrían considerar como parte del amplio espectro de “políticas sociales no convencionales” (Seelkopf & Starke, 2019, p. 2), es decir, aquellas formas de intervención que no serían las tradicionales del Estado de Bienestar como las prestaciones por desempleo, la renta mínima o el sistema público de salud, pero que igualmente “pueden servir a importantes objetivos de política social, como la reducción de la desigualdad y la lucha contra la pobreza” (Béland, 2019, p. 5). Esto es especialmente importante sobre todo en aquellas cláusulas relativas a las condiciones laborales de las personas trabajadoras o la incorporación de personas en situación de exclusión social en el mercado laboral.

Otro aspecto relevante, más en términos generales, es que en el artículo 334 de la LCSP se defina una Estrategia Nacional de Contratación Pública como:

(...) el instrumento jurídico vinculante, aprobado por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, que se basará en el análisis de actuaciones de contratación realizadas por todo el sector público incluyendo todos los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras comprendidas en el sector público estatal, autonómico o local, así como las de otros entes, organismos y entidades pertenecientes a los mismos que no tengan la naturaleza de poderes adjudicadores.

La Estrategia diseñada con un horizonte de 4 años incluye también cuestiones relacionadas con el seguimiento de los contratos y el análisis de los datos generados por las administraciones.

En general, a pesar de la complejidad de la ley, ésta ha sido percibida como una oportunidad para impulsar el cambio de paradigma en la contratación. Sin embargo, se puede asumir que la cantidad de modificaciones a la forma tradicional de contratar son tantas, que requiere de un proceso de adaptación de las administraciones: “la nueva cultura de la contratación pública exige una nueva arquitectura anclada en la idea de la compra socialmente responsable” (Gimeno Feliu, 2019, p. 4).

3.3. La contratación pública socialmente responsable en perspectiva internacional

Por supuesto, la transposición de las Directivas europeas relacionadas con la CPSR no solo ha modificado el marco jurídico del Estado español en esta materia, sino que también ha tenido efectos en el resto de Estados miembros de la UE. Asimismo, la publicación de las Directivas europeas en el año 2014 no ha supuesto el punto inicial de la CPSR, teniendo en cuenta que algunos países, gobiernos regionales y ciudades - incluyendo Barcelona - ya habían hecho avances significativos en el ámbito. En el caso de los países de la OCDE:

El uso de la contratación pública estratégica se encuentra presente en la regulación de 27 países (26 países de la OCDE y un socio, Brasil). Todos estos países tienen un marco normativo para apoyar los objetivos ambientales en la contratación pública, el 70% para contribuir a la defensa de los derechos humanos, el 41% aborda cuestiones de género y el 48% ofrece apoyo a las minorías.

(Medina Arnaiz, 2021, párrafo 3.)

A continuación, veremos algunos de estos avances y desarrollos en perspectiva internacional, incluyendo también a otros países como Australia, Canadá, Escocia y Nueva Zelanda.

En las labores de divulgación de la CPSR y sostenible, la UE, específicamente la Comisión Europea, se han publicado diversas guías y de recopilación de las denominadas 'Buenas prácticas' con ejemplos de cómo los gobiernos nacionales, regionales y municipales de los países miembros están implementado las novedades jurídicas. Publicaciones como 'Buying for Social Impact'¹⁴ y 'Making socially responsible procurement work: 71 Good Practice Cases' son un ejemplo de este tipo de publicaciones.

En el caso de los países miembros de la UE, hay algunos con una trayectoria consolidada en este ámbito, como es el caso de Francia. Particularmente, el Área Metropolitana de Nantes¹⁵

¹⁴ Buying for social impact: good practices from the UE (2019)
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3498035f-5137-11ea-aece-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>

¹⁵ 619 000 habitantes

se ha convertido en una referencia en este sentido, ya que disponen de medidas de contratación responsable desde el año 2001 y particularmente desde el 2017 con un Plan de Promoción de las Compras Públicas Responsables, con especial énfasis en el fortalecimiento de las PYMES (Procura Plus, 2017). El SPAR (por las siglas en francés del plan Schéma de Promotion des Achats Responsable) ha creado una guía interna que incluye una estructura de gobernanza de la CPSR para “supervisar el desarrollo, la aplicación y las medidas de contratación responsable” (Comisión Europea 2021, p. 15) y que está basado una estrategia de doble dimensión: política, por la cual “se informa a todos los miembros electos relevantes del consejo metropolitano de las futuras inversiones para acordar conjuntamente sus cláusulas sociales y medioambientales. Estos miembros también evalúan periódicamente el impacto del SPAR” (Ibidem) y técnica a través del contacto con “una red de embajadores de responsabilidad social de las empresas en cada dirección. Los compradores ayudan a las direcciones operativas a integrar las cláusulas sociales y medioambientales en sus compras y a evaluar la calidad de las ofertas recibidas” (Ibidem). Adicionalmente, han creado un observatorio digital de monitorización de las empresas, que vela especialmente por el cómo las prácticas de éstas están en línea con la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), basados en ejemplos de buenas prácticas de contratos públicos.

También en Francia, pero a nivel nacional, desde el 2019 al menos tres de los ministerios franceses han avanzado en la publicación de una guía que incorpora cláusulas sociales, con especial énfasis en nuevos procedimientos que faciliten la licitación de los contratos del ámbito de los servicios sociales para incorporar a personas en situación de desempleo o para ejecutar la reserva social. Estos nuevos procedimientos están alineados con lo que las Directivas establecen como el régimen simplificado (Comisión Europea, 2021).

Teniendo en cuenta las dificultades existentes para la supervisión de cómo las empresas y sus respectivas subcontratistas cumplen con las condiciones contractuales, principalmente las relativas a las condiciones laborales de las personas trabajadoras, una de las estrategias llevadas a cabo en Copenhague ha sido la de realizar visitas y auditorías por parte de un equipo autorizado para ir a los lugares de trabajo, especialmente en los sectores de construcción, limpieza y transporte, porque se considera que son sectores de alto riesgo para el incumplimiento de las condiciones laborales. De acuerdo con la Comisión Europea (2021, p. 25):

Cada año se efectúan unas seiscientas comprobaciones del cumplimiento. En torno a una tercera parte son inspecciones in situ, mientras que el resto son investigaciones de las condiciones de empleados concretos a partir de documentos que reflejan su salario, su horario laboral y los impuestos que se les retienen, entre otros aspectos.

El despliegue de las auditorías ha tenido como conclusión que:

El enfoque basado en visitas aplicado por los agentes internos es más efectivo que subcontratar la supervisión de las condiciones de trabajo. En general, se considera al contratista principal responsable de todos los incumplimientos que se produzcan a lo largo de la cadena de suministro. La mayoría se producen en los eslabones inferiores de dicha cadena, en los subcontratistas y sub-subcontratistas (Ibidem).

Finlandia también es un país referente en CPSR, con la publicación en 2017 de la ‘Guía para la contratación pública socialmente responsable’¹⁶. La guía incluye, entre otros temas, casos de buenas prácticas de diferentes ciudades, las estrategias para incorporar la CPSR, la importancia de conducir análisis de riesgo al momento de incorporar criterios sociales y ambientales, las consideraciones sociales en las diferentes fases de la contratación, la planificación de la contratación, los métodos de verificación de ofertas y propuestas de las empresas proveedoras, supervisión de contratos, contratos reservados y otros aspectos relacionados con el comercio justo y la garantía de DDHH. Uno de los casos mencionados, relativos a la accesibilidad universal, es la iniciativa del Ayuntamiento de Espoo para garantizar la incorporación de estos requisitos en las licitaciones, por ejemplo, para la elaboración de contenido y páginas web de asesoramiento en línea, lo cual permite que las personas que tengan algún tipo de discapacidad puedan “incrementar la usabilidad del servicios prestado y permite que los ciudadanos hagan un uso óptimo de los servicios públicos” (Comisión Europea, 2021, p. 45).

En el caso de Noruega, la Comisión Europea (2021) destaca prácticas relacionadas con la garantía del respeto a los DDHH en la cadena de producción de los productos adquiridos por la administración pública, y vinculados con la noción de diligencia debida, entendida como el

¹⁶ Ministerio de Asuntos Económicos y Empleo de Finlandia. Enlace a la guía: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160318/TEM_oppaat_12_2017_guide_to_socially_responsible_EN_web_21112017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

proceso por el cual los compradores y empresas deben vigilar, y actuar si es necesario¹⁷, los riesgos y el impacto negativo que sus prácticas pueden tener en la vulneración de los DDHH (Martín-Ortega & Claire Methven, 2020).

Por ejemplo, por parte del Organismo de Gestión Pública y Administración Electrónica de Noruega¹⁸, destaca la creación de listas de productos sobre los que hay que ejercer especial vigilancia al momento de realizar compras públicas “La lista abarca distintos sectores (...) materiales de construcción, la electrónica y las TIC, el mobiliario, el material de oficina, los productos textiles y la alimentación) y todas las fases del proceso productivo, desde la extracción de las materias primas hasta el montaje final” (Comisión Europea 2021,21). Instrumentos como este, aunque con sus limitaciones, permiten analizar sistemas de producción teniendo en cuenta que:

Acceder a información sobre la cadena de suministro acarrea varias dificultades inherentes. En la mayoría de los casos, existe una falta de transparencia debido a la red compleja y dinámica de proveedores que intervienen desde el suministro de las materias primas hasta la fabricación y la llegada a Europa, o en el caso de los servicios prestados por agentes nacionales y no nacionales. La lista de alto riesgo es una herramienta útil para los compradores públicos cuando tienen que tomar decisiones sobre qué productos eligen en el marco de la CPSR. Al emplearla se puede mitigar el riesgo de que se produzcan violaciones de los derechos humanos en la cadena de suministro de productos de alto riesgo (Ibidem).

También en el sector de la tecnología, Alemania es reconocida por el trabajo que realiza el ‘Centro de Competencias para la Contratación Pública Sostenible del Ministerio Federal de Interior’ y la ‘Asociación Federal de Tecnologías de la Información, las Telecomunicaciones y los Nuevos Medios de Comunicación’ (Bitkom)’ en el marco de una estrategia para que “los compradores públicos y los proveedores colaboren con el fin de que en la cadena de suministro global de la producción de TIC se respeten las normas sociales y se garanticen unas condiciones de trabajo justas” (Comisión Europea, 2021, p. 18). La estrategia “impone a las empresas unos

¹⁷ Basado en United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs): https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/Intro_Guiding_PrinciplesBusinessHR.pdf

¹⁸ Norwegian Agency for Public and Financial Management (DFØ) <https://anskaffelser.no/en/public-procurement-information-english>

requisitos de verificación más estrictos que antes (...) En el caso de los contratos a gran escala, esta transparencia puede llegar hasta el tercer eslabón de la cadena de suministro” (Ibidem).

Otras estrategias en este ámbito, como la seguida por la ciudad de Haarlem en los Países Bajos, es la de aprovechar la posibilidad que ofrecen los nuevos marcos jurídicos para realizar consultas al mercado de proveedores sobre soluciones tecnológicas que cumplan el criterio de ser socialmente responsables. En este caso, la realización de un encuentro entre la administración pública como compradora y las empresas como proveedoras permite “examinar la respuesta del mercado y evaluar su disposición para incluir criterios de adjudicación y cláusulas de responsabilidad social en una licitación de equipo de TIC” (Comisión Europea, 2021, p. 48). Como parte de la estrategia, los proveedores disponían de preguntas previas planteadas por el Ayuntamiento que les ayudaban a saber qué se esperaba de las empresas (Ibidem):

1. ¿Qué debe incluir un comprador público en el pliego de condiciones para informar plenamente de las soluciones que propone para mejorar la responsabilidad en la cadena de suministro?
2. ¿Qué normas en materia de responsabilidad social debe esperar el comprador público que cumpla como mínimo un proveedor para ser considerado apto para esta licitación?
3. Si los compradores públicos les solicitasen información acerca de su programa destinado a garantizar la responsabilidad de los proveedores, ¿estarían dispuestos a facilitársela y en condiciones de hacerlo?
4. ¿Utilizan datos sobre los resultados en materia laboral y de derechos humanos en sus decisiones de abastecimiento? De ser así, ¿cómo podría comprobarse?
5. ¿Está su empresa, o la cadena de suministro, adoptando medidas para abordar los efectos laborales y en los derechos humanos durante la fase de extracción de la fabricación? Una vez más, ¿cómo podría comprobarse?
6. ¿Cuentan con una cadena de suministro que pueda a) satisfacer todos los requisitos y b) movilizarse con bastante rapidez después de la adjudicación del contrato?

La generación de este tipo de espacios permite a la administración disponer previamente de información necesaria para modificar las licitaciones antes de su publicación, y conocer también las prácticas y el tipo de empresas con las cuales se relacionarán en el marco de un contrato público.

Otro ejemplo de los Países Bajos es el de Rotterdam. En este caso, se hace uso de una de las novedades en los marcos jurídicos de contratación pública y es la posibilidad de incorporar a la propia ciudadanía en el proceso de preparación de una licitación. Teniendo en cuenta que en la ciudad hay al menos 30.000 personas que tienen necesidades especiales para el uso de transporte, se decidió realizar:

(...) un amplio estudio centrado en los usuarios con el fin de descubrir las necesidades no satisfechas y los trayectos que requerían soluciones multidisciplinarias. El Ayuntamiento se sirvió de un procedimiento innovador de contratación pública con compromiso de futuro en el que comunicó al mercado sus necesidades sociales y los resultados que esperaba obtener antes de publicar la licitación (...) En el proceso de diálogo con el mercado participaron representantes de grupos de usuarios finales, que presentaron directamente sus observaciones. El contratista adjudicatario es un consorcio de varias partes en el mercado, incluidas pymes, que ahora presta un servicio de transporte centrado en los usuarios con mecanismos destinados a la mejora continua (...) Los vehículos adquiridos son prácticamente de emisión cero (eléctricos), y la inversión anual genera un retorno social de más de 2 millones EUR. (Comisión Europea, 2021, p. 48)

Otro de los países más avanzados en la materia es Escocia, en donde se han desarrollado diferentes estrategias e iniciativas para promover la CPSR. En primer lugar, y de manera bastante pionera en paralelo a la publicación de las directivas, la reforma 'Procurement Reform (Scotland) Act 2014' estableció el marco normativo para una Escocia "más justa y próspera" mediante la contratación pública: "(...) Si queremos lograr un crecimiento económico sostenible, es esencial que utilicemos el poder del gasto público para ofrecer un mayor valor público, impulsar la eficiencia y ayudar a los organismos públicos a alcanzar su finalidad general y sus objetivos estratégicos" (Scottish Government 2022, p. 2). Este marco incluye los aspectos fundamentales en los cuales se les pide a las administraciones públicas la incorporación de las consideraciones sociales, económicas y ambientales a la hora de preparar las licitaciones. Esto también incluye la importancia de diseñar estrategias de contratación "claras, comprensivas y efectivas" (Scottish Government 2022, p. 9), la realización y contenido de los informes de monitorización y seguimiento de la contratación, el 'Sustainable Procurement Duty' (Deber de contratación sostenible) por el cual todas las autoridades de

contratación antes de licitar un contrato de servicios o de compra de bienes y productos deben establecer (Scottish Government, 2022, p. 24):

- De qué manera el contrato mejorará el bienestar social, ambiental y económico del área en el cual opera, con un especial foco en la reducción de la desigualdad.
- Cómo el proceso de contratación puede facilitar la participación de las PYME, organizaciones del tercer sector y empresas subvencionadas.
- Cómo la contratación pública puede ser utilizada para promover la innovación.

Adicionalmente, la creación del portal 'Public Contracts Scotland (PCS) - Supplier Journey'¹⁹ (Trayecto del proveedor), el sitio web que contiene toda la información necesaria para nuevos y vigentes licitadores, con documentación general sobre contratación pública y sobre todas las etapas del procedimiento de contratación, recursos de formación e información sobre las consideraciones sociales y ambientales, permitiendo a los licitadores conocer oportunidades y nuevas tendencias en el ámbito. Uno de los recursos destacados es una sección de 'Lessons Learned' (lecciones aprendidas) en la cual las empresas disponen de preguntas guías para valorar su propio desempeño antes, durante y al momento de finalizar el contrato.

Uno de los ámbitos en los que Escocia también ha sido pionera, desde el año 2008, es la relevancia de la incorporación de los 'Community Benefits' (Beneficios para la comunidad) o el impacto social que puede tener un contrato público. Estos incluyen la creación de empleo, programas de prácticas y oportunidades de formación, apoyo para las empresas locales o mejoras en sostenibilidad ambiental. Otra iniciativa que destacar es el 'Supplier Development Programme (SDP)' (Programa de Desarrollo para Proveedores), el cual da apoyo a las empresas escocesas para ser adjudicatarias de contratos públicos. Este apoyo incluye aspectos como formación, asesoramiento y orientación en las consideraciones sociales y ambientales, para que las empresas sean capaces de cumplir y comprender los requisitos exigidos por parte de la administración. Por último, una política central para el gobierno escocés es la política 'Fair Work First' (Trabajo Justo Primero).

Al aplicar Fair Work First como parte del proceso de adjudicación de contratos en el sector público, la contratación pública puede atraer a operadores económicos que probablemente prestarán un servicio de mayor calidad y que tengan un impacto positivo en los

¹⁹ Supplier Journey <https://www.supplierjourney.scot/supplier-journey/lessons-learned>

trabajadores que participan en la ejecución del contrato” (Scottish Government, 2022, p. 41).

Esto supone tener en cuenta:

- Canales adecuados para dar cabida a las reivindicaciones laborales de forma efectiva, como el reconocimiento sindical;
- Inversión en el desarrollo de la mano de obra;
- Ningún uso de los contratos de cero horas;
- Medidas para reducir las diferencias salariales entre hombres y mujeres y crear un lugar de trabajo más diverso e inclusivo;
- Ofrecer una remuneración justa a los trabajadores (por ejemplo, el pago del salario vital real);
- Ofrecer prácticas laborales flexibles y favorables a la familia para todos; y
- Oponerse al uso de prácticas de despido y recontratación.

Haciendo uso del régimen simplificado que permite la Directiva 24/2014/UE, en Escocia también se han diseñado criterios específicos para los contratos de servicios sociales y asistenciales:

Estas directrices señalan cuáles son las mejores prácticas en lo que respecta a la implicación de los usuarios de los servicios y los proveedores de asistencia sanitaria; la planificación de la contratación pública, incluidos los requisitos de beneficio para la comunidad, cuando proceda; y la gestión de los contratos tras su adjudicación. Además, facilita ejemplos de cómo se pueden proteger la continuidad y la calidad de los servicios en cada paso del proceso de contratación. (Comisión Europea, 2021, p. 39)

Un ámbito de especial atención en cuanto a vulneraciones de DDHH y laborales en la compra de productos, uniformes e indumentaria de trabajo es el sector del textil. En este caso, desde el Ayuntamiento de Gante, Bélgica, en 2016 se decidió que se querían comprar los uniformes teniendo en consideración “(...) garantías relativas a los convenios internacionales de trabajo e incrementar la transparencia a lo largo de toda la cadena de suministro textil (...)” (Comisión Europea, 2021, p. 30). Para hacerlo, se revisaron las licitaciones anteriores para determinar de

qué manera se podía mejorar; se llevaron a cabo estudios para conocer si el mercado estaba preparado para proveer de productos textiles que fuesen sostenibles en el marco de cadenas de suministro transparentes. A partir de este diagnóstico crearon una caja de herramientas “dirigida a los proveedores, la cual les facilita orientaciones para que mejoren de un contrato al siguiente (...) el Ayuntamiento dividió el acuerdo marco en cinco lotes con distintos niveles de exigencia social y medioambiental” (Ibidem).

La Comisión Europea establece que el aprendizaje de esta licitación ha sido que:

El mercado está dispuesto a cooperar con el fin de mejorar de manera continua las condiciones laborales en la cadena de suministro, pero para ello es preciso implicar, incentivar y apoyar a los proveedores. Las cláusulas contractuales son solo una parte de la solución. Para tener éxito, es esencial establecer un diálogo y una colaboración con los proveedores, los cuales deberían comenzar antes de la publicación de la licitación y prolongarse durante la ejecución del contrato en cuestión (Ibidem).

En el caso de los servicios sociales, por ejemplo, la recopilación de buenas prácticas realizada por la Unión Europea ‘Making socially responsible public procurement work’ reconoce los avances del Ministerio de Asuntos Económicos y Empleo de Finlandia en licitaciones para promover la integración sociolaboral de personas migradas. También incorpora la experiencia de la ciudad de Brescia en Italia, para co-diseñar e implementar un servicio de apoyo, formación y mejora de capacidades y habilidades parentales a familias con hijos/as menores de edad, incorporando de esta manera la posibilidad de coproducción del servicio en el diseño de la licitación. Es también el caso del municipio de Gdynia en Polonia, en el cual se permitió la participación de 1000 personas para definir los estándares de calidad que se tomarían en cuenta para la gestión y organización de servicios de cuidados (Comisión Europea, 2020).

Tres ejemplos de CPSR que vale la pena mencionar por sus diferencias y particularidades con respecto al régimen europeo son los casos de Australia, Canadá y Nueva Zelanda. En nuestro contexto, los contratos reservados para empresas de inserción y para centros de empleo de los cuales forman parte las personas con discapacidad son la única excepción al principio de libre concurrencia de las empresas a las licitaciones públicas. Sin embargo, en los tres países antes mencionados, se han desarrollado medidas para promover y facilitar la participación de organizaciones y empresas formadas por comunidades indígenas

para proteger su bienestar económico y social, teniendo en cuenta que han sido grupos históricamente excluidos y que han sufrido vulneraciones de derechos. Por ejemplo, en el caso de Nueva Zelanda, se establecen incluso porcentajes de contratación anual que deben realizarse con empresas Māori, siendo el objetivo para 2023 de un 8% de las licitaciones²⁰. En el caso de Canadá ‘The Procurement Strategy for Indigenous Business’ (La Estrategia de contratación para empresas indígenas, PSIB) es la política de la cual dispone el gobierno federal canadiense para impulsar las licitaciones públicas con este sector de la población²¹. Por último, la Agencia Nacional de Indígenas Australianos del Gobierno de Australia, ha desarrollado la ‘Indigenous Procurement Policy’ (Política de contratación Indígena, IPP): “Antes de la aplicación de la política, las empresas indígenas obtenían escasos negocios de la contratación pública de la Commonwealth. Con esta política se pretende aumentar significativamente el porcentaje de compras a empresas indígenas” (Australian Government, 2020, p. 8).

Se debe señalar también que en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)²² propuestos por la Organización de Naciones Unidas (ONU) para ser alcanzados en el año 2030, se incluye la contratación pública sostenible en la consecución del Objetivo 12 relativo a la “Producción y Consumo Responsable”, específicamente en el Objetivo 12.7: “Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”. Adicionalmente, hay otros objetivos cuya consecución también está relacionada con las cláusulas y medidas incorporadas en la contratación pública socialmente responsable y sostenible, por ejemplo:

- Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas
- Objetivo 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos
- Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación
- Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

²⁰ New Zeland Government Procurement <https://www.procurement.govt.nz/broader-outcomes/increasing-access-for-new-zealand-businesses/>

²¹ Indigenous business and federal procurement <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1100100032802/1610723869356>

²² Objetivos de Desarrollo Sostenible <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

- Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas

A nivel internacional, también destacan las organizaciones y redes formadas por países, regiones y ciudades para avanzar en la implementación de la CPSR. Este tipo de redes ejercen un rol de incidencia para visibilizar buenas prácticas, publicando guías para la implementación y crear espacios de intercambio entre administraciones públicas.

Por ejemplo, Procura+²³ es una “red de autoridades públicas europeas y regiones que conectan, intercambian y trabajan en innovación y contratación sostenible” (Clement et al., 2016, p. 6). La red es gestionada por ICLEI²⁴, la red global de gobiernos locales por la sostenibilidad. Una de las acciones de la red fue la creación del ‘Grupo de Interés en la Contratación Pública Socialmente Responsable’ con el “objetivo de fomentar el diálogo sobre actividades de contratación pública y ayudar a los compradores públicos a adquirir equipos TIC” (Comisión Europea, 2023, p. 23). Procura+ actualmente está formado por 46 autoridades públicas, principalmente ayuntamientos, agencias públicas y gobiernos regionales. En el caso del Estado español, forman parte el Ayuntamiento de Barcelona, la Generalitat de Catalunya, la Diputación de Barcelona, la Agencia de Residuos de Cataluña (Agència de Residus de Catalunya ARC), la Sociedad Pública de Gestión Ambiental del Gobierno Vasco (IHOBE), y el Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid.

Además de las publicaciones de estudios de caso de diferentes políticas implementadas por las autoridades miembros y otros casos externos, el sitio web de Procura+ visibiliza el nivel de cumplimiento de los participantes, a saber: porcentaje de compras sostenibles, porcentaje de cláusulas de contratación sostenible incorporadas en los pliegos, reducción de costos y eficiencia energética, reducción de emisiones de CO2 por la adquisición de vehículos con características técnicas sostenibles, entre otros.

Otra de las iniciativas de Procura+ ha sido la creación de los premios de la red²⁵ donde “destacan las contrataciones y los procedimientos de licitación sostenibles, circulares y de innovación y dan visibilidad a las autoridades públicas más dinámicas, con visión de futuro e

²³ Procura+ Network <https://procuraplus.org/home/>

²⁴ ICLEI <https://iclei-europe.org/>

²⁵ Procura+ Awards <https://procuraplus.org/awards/>

innovadoras y a sus iniciativas”. Los premios se otorgan cada año en cuatro categorías: Contratación Circular, Contratación Pública Innovadora, Iniciativa de Contratación y Contratación Sostenible. Desde ICLEI también se ha creado la Sustainable Procurement Platform (Plataforma de Contratación Sostenible), en la cual se publican casos de estudio y recursos para la implementación. Adicionalmente, hay otras redes como URBACT²⁶, cofundada por la Unión Europea, enfocada en contratación pública estratégica y Electronics Watch²⁷ que se centra en la CPSR para proteger los derechos laborales de personas trabajadoras en el sector de productos tecnológicos. Por último, la propia Comisión Europea ha creado la plataforma ‘Public Buyers Community’ (Comunidad de Compradores Públicos)²⁸ con el objetivo de “Apoyar el uso de la contratación pública como puerta de entrada a las vías de transición digital, ecológica y social” y mejorar los procesos de contratación pública de todas las autoridades miembros de la UE.

El objetivo de esta sección relacionada con la CPSR en perspectiva internacional ha sido mostrar la relevancia que está teniendo el tema en las agendas institucionales de los países, regiones y ciudades, así como la creación de organizaciones y redes que dan apoyo para la mejora y consolidación de las prácticas de contratación pública responsable. Sin embargo, también es importante señalar que la mayor parte de avances en este sentido, por ejemplo, cuando se seleccionan casos de estudio y buenas prácticas, hacen referencia a las prácticas de contratación pública o compra sostenible con un énfasis importante en el aspecto de impacto ambiental o de externalidades negativas producidas por la cadena de suministro. Aparte de esto, en los casos de buenas prácticas referidas a las cláusulas sociales, usualmente se hace referencia a los contratos reservados, pero aún queda por explorar los factores relativos a la implementación de las consideraciones sociales. En el siguiente punto, se presentarán algunos aspectos que la Unión Europea y la literatura en la materia consideran claves en este sentido.

²⁶ Urbact Knowledge Hub on Strategic Public Procurement <https://urbact.eu/knowledge-hub/procurement>

²⁷ Electronics Watch <https://electronicswatch.org/en/>

²⁸ Public Buyers Community <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/about#who-is-the-public-buyers-community-platform-for>

3.4. Las claves para la implementación de la contratación pública socialmente responsable

Tal como establecen Sarter et al. (2014) la contratación pública es ante todo un conjunto de decisiones y elecciones, desde la primera elección de buscar externamente un bien o servicio, las características de éste, y los parámetros de valoración de las ofertas, por ejemplo, el peso que tendrá el precio y otro tipo de criterios a considerar.

Por supuesto, la perspectiva de la CPSR como un instrumento de política pública supone que estas decisiones sean tomadas en un contexto de cambios y acciones organizativas e institucionales para su efectiva implementación (European Commission, 2009; García, 2013; Hebb y Hachiguian, 2017; Halloran, 2017). Entonces, más allá de los cambios jurídicos que faciliten y promuevan la incorporación de las cláusulas, tanto la propia Comisión Europea como otros estudios de implementación de la contratación pública sostenible, exponen los cambios por los que deben pasar las administraciones para que el despliegue de este instrumento cumpla con el objetivo de mejorar la gestión de la contratación pública: “Para que la CPSR sea posible, es preciso que haya liderazgo y compromiso en todas las estructuras de gestión, desde el nivel político hasta las principales autoridades decisorias y los responsables de los presupuestos” (Comisión Europea 2021, p. 27).

Así, las principales acciones sugeridas por la Comisión Europea (2021) para llevar a cabo este proceso se pueden resumir en los siguientes términos:

- En primer lugar, es necesario visibilizar los beneficios y oportunidades de la CPSR, en cuanto a mejora en las políticas sociales, de ocupación, económicas, ambientales, etc., además de contribuir a la consecución de otros objetivos generales como los ODS. El hecho de poner de manifiesto los beneficios, puede ayudar a conseguir más apoyo para la implementación.
- En segundo lugar, hay que abordar las preocupaciones que puede generar en la organización, especialmente a aquellos cargos directivos o de responsabilidad, pero también a los cargos técnicos. El uso de estrategias como la presentación de otros casos de éxito y buenas prácticas, puede contribuir a minimizar la aversión al cambio.
- En tercer lugar, un aspecto clave es el de la definición de los objetivos y lo que se podría definir como una estrategia de CPSR, en función de las prioridades, recursos disponibles, pero también de otras estrategias a nivel regional, nacional o europea. En este sentido,

la definición de unos objetivos claros puede ayudar a definir la hoja de ruta de la política de CPSR. Para esto, puede ayudar el hecho de listar contratos de gran relevancia o impacto, aquello que ya se esté realizando, en los diferentes ámbitos social, ambiental y de innovación, y a partir de aquí, definir cuáles son las actividades que deben reforzarse o posiblemente generar nuevas acciones en función de los objetivos planteados, no sólo en términos de contratación pública, sino también de los lineamientos y objetivos generales de la institución.

- En cuarto lugar, generar espacios de participación y diálogo para presentar las novedades en materia de CPSR, no solo a lo interno de la administración, sino también con actores externos y grupos de interés (organizaciones sindicales, federaciones y asociaciones empresariales, entre otros). En este sentido, para elaborar una estrategia de contratación pública, también es importante generar consultas previas con actores interesados para conocer el estado del mercado, oportunidades de innovación, necesidades de las empresas, entre otros. Aquí también se incluye la posibilidad de realizar consultas con la ciudadanía y colectivos interesados, teniendo en cuenta que usualmente serán los destinatarios finales de los servicios.
- En quinto lugar, reforzar las redes de intercambio con otras administraciones públicas, tanto a nivel metropolitano y regional, como a nivel nacional e internacional. Esto permite conocer cómo otras instituciones aplican la CPSR, permitiendo así la generación de las llamadas buenas prácticas y espacios de intercambio entre personal técnico.
- En sexto lugar, establecer sistemas de evaluación para el control y seguimiento de los contratos públicos de servicios y del impacto de la contratación pública social en las estadísticas de bienestar social, laboral y medioambiental. Por lo tanto, es necesario definir claramente estos indicadores, que deben ser prácticos y fáciles de comprender y utilizar no sólo para la actividad de evaluación propiamente dicha, sino también en el contexto de su uso y comprensión por parte de los técnicos y agentes que intervienen en los procesos de contratación, incluidos el sector privado, el tercer sector y las organizaciones de la economía social y solidaria.
- Y por último, crear una estrategia de comunicación interna y externa sobre los objetivos, cambios y avances en materia de contratación pública. Desde el punto de vista interno, este es un aspecto fundamental, teniendo en cuenta las complejidades propias de la contratación pública, en general, pero también de los cambios que supone la incorporación de la perspectiva de la CPRS. El uso de un lenguaje claro es fundamental

para hacer más comprensible los conceptos y fundamentos de las modificaciones jurídicas y técnicas que se requieren para incorporar las cláusulas.

Siguiendo en la línea de los factores que condicionan la implementación de la CPSR, Müngersdorff y Stoffel (2020) llevaron a cabo una investigación sobre las estrategias para fortalecer la CPSR en 20 municipios de Alemania, teniendo en cuenta dimensiones regulatorias, individuales e institucionales. Aunque el estudio se centra sobre todo en las cláusulas sociales relacionadas con los DDHH, compras y cadena de suministro, los autores establecen que estos factores tendrán diferente peso y relevancia según se encuentre la fase de implementación de la CPSR, es decir, si ésta se encuentra en un momento introductorio o de consolidación.

Así, pues, en la siguiente tabla se resumen los aspectos que los autores consideran cruciales en cada una de las fases y para cada una de las dimensiones:

Tabla 3. Resumen de los factores cruciales para la implementación según la fase de la CPSR. Elaboración propia a partir de Müngersdorff & Stoffel (2020, p. 2).

Dimensiones	Fase de implementación	
Regulatoria	<p><u>Introducción:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Compromiso de los funcionarios ● Aportaciones/compromiso de las organizaciones de la sociedad civil ● Presión política de partidos políticos, políticos y alcaldes/sas ● Estrategia municipal de sostenibilidad (a largo plazo) ● Establecer estructuras municipales con responsabilidades claras y definidas ● Regulaciones claras y ambiciosas a nivel nacional y estatal 	<p><u>Consolidación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Análisis del estado de las condiciones y marco regulatorio de la CPSR ● Respaldo de los políticos locales electos
	<p><u>Introducción:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Existencia de un departamento específico para impulsar la CPSR ● Alto posicionamiento de la CPSR en la jerarquía municipal ● Transparencia en la planificación de la contratación 	<p><u>Consolidación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Estructuras centrales de contratación que trabajen de manera coordinada con los departamentos ● Disponibilidad de RRHH en el departamento central de

<p>Institucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Apoyo de políticos y de la administración para impulsar espacios de intercambio ● Organizaciones sociales activas que cooperen con la administración ● Existencia de equipos y RRHH para realizar proyectos piloto ● Compromiso del equipo de contratación pública ● Intercambio de información con otros municipios ● Compilación y diseminación de información sobre los beneficios de la CPSR 	<p>contratación. El RRHH debe estar comprometido con el tema.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Regulaciones efectivas ● Existencia de la figura de una persona responsable ● Formación ● Intercambio interdepartamental ● Priorización política y del tema para los <i>decision-makers</i> ● Buscar financiamiento externo
<p>Individual</p>	<p><u>Introducción:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Compromiso afectivo ● Presión desde la sociedad civil 	<p><u>Consolidación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Apoyo de los decisores, desde los niveles altos hasta los niveles bajos de la organización ● Equipo del apoyo de contratación

Obviamente, los autores argumentan que dichos factores también pueden superponerse y tener importancia tanto en una fase como en otra. Sostienen que no hay unos factores o condiciones mínimas, pero sí que los resultados serán diferentes en función de la combinación e intensidad de los factores que ellos identifican como cruciales. Asimismo, cabe destacar que en ninguno de los municipios estudiados²⁹ se encontró la presencia de todos los factores.

Sin duda, a la dimensión a la que se le da mayor importancia por parte de las personas entrevistadas para la investigación que llevaron a cabo es a la dimensión individual y a la voluntad política. Tal como expresa una entrevistada en la ciudad de Bremen (Birte Detjen) (Müngersdorff y Stoffel, 2020, p. 57):

Si no se tiene la voluntad política y el personal que promueva el tema con fuerza, pero sin demasiadas aspiraciones, ya has perdido la partida. Se necesitan políticos y responsables administrativos perseverantes, porque estos procesos pueden durar décadas con largos periodos de sequía. A menudo las cosas no salen como esperas o hay que dar pasos más pequeños de lo previsto. Si el potencial idealista no es muy alto, creo que no tendrás ninguna oportunidad.

²⁹ Entre las que se pueden encontrar ciudades como Berlín, Múnich, Colonia, Bremen, Leipzig y Wesel.

Como se ha dicho, los autores también otorgan un peso muy importante a los cargos políticos electos durante la fase introductoria, con especial énfasis a la figura de alcaldes o alcaldesas, y de la importancia que éstos incorporen la CPSR como parte de su agenda política e institucional:

Dos factores generales de éxito han demostrado tener una importancia específica en la puesta en marcha de proyectos de contratación especialmente justos. En primer lugar, la existencia de agentes de cambio con altos niveles de compromiso, y en segundo lugar, el apoyo de políticos y/o fracciones dentro del Ayuntamiento. Los alcaldes desempeñan un papel híbrido en el municipio, ya que son a la vez figuras políticas y jefes de la administración de una ciudad. El apoyo de los alcaldes en forma de una clara señal política que fomente y exija la CPSR es de vital importancia para iniciar las prácticas de CPSR.

(Müngersdorff y Stoffel, 2020, p. 52)

Posteriormente, en la fase de consolidación, tendrán especial importancia los decisores administrativos, en todos los niveles de jerarquía, y el equipo de contratación pública (Müngersdorff y Stoffel, 2020).

La relevancia que dicha investigación otorga a la dimensión individual y al rol que tienen los denominados “agentes de cambio”, viene dado en buena medida por la referencia a la investigación realizada por Jolien Grandia (2015) sobre la implementación de la contratación pública sostenible, con énfasis en las cláusulas ambientales, a nivel estatal en los Países Bajos. La autora se enfoca en los procesos de cambio y transformación organizacional para impulsar la contratación pública sostenible. Para hacerlo, una parte de su investigación se centra en el rol que tienen dichos agentes de cambio, entendidos en este caso como aquellos que “hayan realizado acciones observables para iniciar, patrocinar, dirigir, gestionar o aplicar la contratación sostenible durante un proyecto de contratación y si estas acciones fueron reconocidas por los actores clave del proyecto” (Grandia, 2015, p. 80). Cabe destacar que los agentes de cambio no necesariamente deben ser actores con altos rangos en la organización, sino que puede serlo cualquier actor que forme parte de ésta.

A través de un análisis comparado entre diferentes casos y procesos de contratación ambiental, la autora manifiesta que el rol de los agentes está marcado en buena medida por su capacidad para realizar diferentes actividades, como por ejemplo, facilitar, organizar eventos y reuniones, invitar expertos, realizar presentaciones, negociar, escribir sobre el tema, entre

otros; por su capacidad para intervenir en diferentes fases del proceso de contratación; y en diferentes etapas, exploratoria o de asumir compromisos, con un énfasis muy importante en la necesidad de “descongelar” (Ibidem 84) situaciones para crear la voluntad de cambio y luchar contra la resistencia a éste. Aunque el papel de los agentes de cambio no sea el único factor que condicione la implementación, sí que tienen un importante rol en el grado en que las cláusulas ambientales sean incorporadas en mayor o menor medida en los procesos de contratación: “Si relacionamos los grados de contratación sostenible (el resultado del proyecto) con las actividades de los agentes de cambio, observamos que en los casos con mayor grado de contratación sostenible, el agente de cambio era el más integrado y proactivo” (Grandia, 2015, p. 86).

Adicionalmente, Jolien Grandia también analiza la relación entre lo que denomina “conducta sostenible en materia de contratación” (sustainable procurement behaviour) o las “acciones del comprador para incorporar la contratación sostenible (medioambiental) en los procesos de contratación” (Grandia, 2015, p. 94), el compromiso afectivo con el cambio, el conocimiento en materia de contratación y el grado de implementación. En este caso, a través de un análisis cuantitativo realizado a partir de una encuesta enviada a funcionarios públicos, confirmó que, efectivamente, tanto el comportamiento como las decisiones de los compradores influye directamente en el nivel de implementación de la contratación sostenible. Esta conducta, a su vez:

(...) está influida por otras dos características individuales de los compradores: su voluntad (compromiso afectivo con el cambio) y su capacidad (conocimientos) para mostrar un comportamiento de contratación sostenible. Si los compradores creían personalmente en las ventajas de aplicar la contratación sostenible y, por tanto, tenían un compromiso afectivo con el cambio, su comportamiento de contratación sostenible aumentaba. Además, si los compradores se sienten suficientemente informados para adquirir bienes y servicios de forma profesional y sostenible, mostrarán un comportamiento de compra más sostenible.

(Grandia, 2015, p. 106)

En referencia al compromiso con el cambio, la autora utiliza la definición de éste como “una fuerza (mentalidad) que vincula a un individuo a un curso de acción que se considera necesario para el éxito de la aplicación de una iniciativa de cambio” (Grandia, 2015, p. 112) y diferencia

entre diferentes tipos: “En primer lugar, el deseo de apoyar el cambio basado en la creencia en sus beneficios inherentes (compromiso afectivo); segundo, el reconocimiento de que hay costes asociados al incumplimiento y, en tercer lugar, un sentimiento de obligación de apoyar el cambio (compromiso normativo)” (Ibidem). En este sentido, la conclusión del estudio es que la orientación de la conducta hacia la contratación pública sostenible está determinada, entre otros factores, fundamentalmente por el compromiso de tipo afectivo, y no por la presión que pueda ejercer la organización o por las penalidades implicadas.

En este sentido, otro factor que influye de manera importante en la conducta orientada hacia la contratación sostenible es la percepción de justicia procedimental, es decir, que los funcionarios perciban la incorporación de la contratación sostenible como justa. Curiosamente, los resultados del estudio no fueron concluyentes para otros aspectos analizados, como la existencia de trámites burocráticos (*red tape*) o un liderazgo de tipo transformador por parte de los cargos superiores, y su capacidad de influir en el compromiso afectivo o en la conducta orientada hacia la contratación sostenible (Grandia, 2015).

Como se ha visto, las investigaciones mencionadas otorgan un peso muy importante a la dimensión individual de las personas encargadas de impulsar la contratación pública sostenible o socialmente responsable. Sin embargo, cabe destacar que ambas están enfocadas principalmente a las cláusulas ambientales, y en el caso de la primera (Müngersdorff y Stoffel, 2020), a las cláusulas sociales vinculadas a procesos de compra de productos, y no a otro tipo de cláusulas: género, ocupación, personas con discapacidad, entre otros.

Para la construcción de los resultados de esta tesis se tomarán como referencia dos marcos analíticos. Por una parte, las aportaciones de Reynaers et al. (2021) presentadas en el capítulo II sobre los factores que inciden en la gestión de los contratos y que incluye la legislación, la administración pública y la política como parte de los factores institucionales. Adicionalmente, su propuesta también incorpora los factores organizacionales como los RRHH, las características de los servicios y el aprendizaje organizacional; y los factores individuales donde se incluye fundamentalmente la formación. Por otra parte, la propuesta de Müngersdorff y Stoffel (2020) sobre las fases de consolidación de la CPSR, incluyen las dimensiones regulatorias, institucionales e individuales. A partir de estas propuestas, a continuación, se presentan las dimensiones y categorías de análisis que se utilizarán como marco analítico propio para esta investigación, teniendo en cuenta que incluyen aspectos relacionados tanto con la gestión de las licitaciones públicas como de la propia implementación de la CPSR, y que

hemos dividido entre factores jurídicos, organizativos y políticos como dimensiones de análisis con sus respectivas categorías.

Tabla 4. Dimensiones y categorías de análisis. Fuente: Elaboración propia.

Dimensiones de análisis	Categorías de análisis
Factores jurídicos	<ul style="list-style-type: none"> ● Cambios en la normativa de contratación pública a nivel europeo, estatal, autonómico y municipal. ● Rol de los servicios jurídicos municipales. ● Rol de las empresas licitadoras y adjudicatarias de contratos. ● Sensación de inseguridad jurídica
Factores organizativos	<ul style="list-style-type: none"> ● Trayectoria de las formas de gestión de los servicios públicos. ● Formación del personal técnico encargado de implementar la política. ● Disposición al cambio y cambio de cultura organizacional. ● Percepciones y opiniones sobre la implementación de la CPSR. ● Rol de los “agentes de cambio” ● Evaluación de la CPSR
Factores políticos	<ul style="list-style-type: none"> ● Antecedentes de la CPSR en el Ayuntamiento. ● Razones de un nuevo gobierno municipalista en 2015 (Barcelona en Comú) para apostar por la CPSR. ● Proceso de incorporación de la CPSR en la agenda política. ● Voluntad política para impulsar cambios en la CPSR. ● Situación de la CPSR en la agenda política e institucional. ● Principales actores involucrados, objetivos y su rol durante la formulación y toma de decisiones de la política.

En este capítulo se han analizado los principales cambios a nivel jurídico, tanto a nivel de UE como del Estado español, que han consolidado la incorporación de cláusulas sociales y

ambientales en la contratación pública, y que permiten entender la CPSR como un instrumento de política social por otros medios. Se han presentado también los factores que tanto la Comisión Europea como estudios de implementación del tema han identificado como relevantes, y algunos incluso como cruciales, para posteriormente presentar un marco analítico propio. En el siguiente capítulo, se presentará la metodología utilizada para abordar las preguntas de investigación, teniendo como base el marco teórico relativo a las externalizaciones y al surgimiento y desarrollo de la CPSR, para comprender, en este caso, qué factores y de qué manera han condicionado la implementación de esta política en el caso de Barcelona.

Capítulo IV

4. Metodología

En este cuarto capítulo de la tesis, se explica la metodología utilizada. En primer lugar, se presenta el punto de partida de la investigación, es decir, las preguntas y objetivos de la misma. En segundo lugar, se presenta el contexto de realización de la tesis bajo la modalidad de Beca de Doctorado Industrial otorgada por la Generalitat de Catalunya. Teniendo en cuenta que esta investigación se desarrolló a partir de un contrato laboral de tres años de la doctoranda en Barcelona Activa, S.A. y en el Ayuntamiento de Barcelona, se detallan las funciones, las actividades llevadas a cabo y los aportes realizados a la organización. Así pues, el Doctorado Industrial supuso una oportunidad para optar por la Investigación-Acción como metodología de la tesis y por una aproximación etnográfica al objeto de estudio que se explica en este apartado. Posteriormente, se explica la estrategia metodológica que se llevó a cabo durante los tres años; la decisión de escoger las técnicas de recolección de la información utilizadas; y la fundamentación del análisis de contenido de la información, en relación con las preguntas y objetivos de investigación. Por último, se exponen las limitaciones y dificultades encontradas durante el trabajo de campo, así como algunas cuestiones relacionadas con los aspectos éticos de una investigación de tipo cualitativo llevada a cabo en el contexto de una administración pública.

4.1. El punto de partida de la investigación

Como se ha explicado en el capítulo introductorio, el principal objetivo de esta investigación es el de comprender, a través del análisis del estudio de caso del Ayuntamiento de Barcelona, los factores que condicionan la implementación de la política de contratación pública socialmente responsable como un nuevo instrumento de política económica y social.

Para abordar ese objetivo, se analizarán los cambios que se han dado en el Ayuntamiento de Barcelona desde el año 2016 en materia de CPSR como un instrumento de política económica y social; y los efectos de estos cambios en la gestión de servicios públicos. Para hacerlo, se tiene especialmente en cuenta cómo los actores vinculados con la política de contratación pública experimentan dicho proceso. Para llevar a cabo este análisis, se tomarán en cuenta especialmente aquellos factores organizativos, jurídicos y políticos que pueden condicionar tanto la implementación de la CPSR como su efectividad. Todo esto, permitirá hacer una

propuesta de modelo de gestión pública para la implementación de la CPSR, tanto en en este consistorio como en otras administraciones públicas que se planteen impulsar cambios en la contratación pública para minimizar las externalidades negativas de los procesos de externalización y gestión de servicios.

A continuación, en el siguiente punto se presenta el contexto de realización de la tesis: una Beca de Doctorado Industrial que permitió abordar los objetivos y preguntas de investigación planteadas, llevando a cabo un trabajo de campo durante tres años en Barcelona Activa y en el Ayuntamiento de Barcelona.

4.2. Realización de una tesis de Doctorado Industrial

El programa de Doctorados Industriales impulsado por el Departamento de Investigación y Universidades de la Generalitat de Catalunya permite la realización de proyectos estratégicos de investigación en el marco de la colaboración y transferencia de conocimiento entre el entorno empresarial, el entorno académico y un doctorando/a que se incorpora como persona trabajadora del primero.

Una de las ventajas clave de la realización de una tesis en esta modalidad es que genera beneficios para las tres partes implicadas. En primer lugar, para el entorno académico porque le permite consolidar relaciones con el entorno empresarial y organizaciones externas a las universidades, otorga valor a los proyectos de investigación, desarrollo e innovación, y visibilidad a los grupos de investigación. En segundo lugar, para el entorno empresarial que en este caso es el de una administración pública, permite la captación y atracción de talento, el acceso al ámbito académico y la generación de actividades que tienen un impacto en la organización. Y por último³⁰:

Para los estudiantes, se trata de una oportunidad magnífica para incorporarse a un entorno altamente innovador que combina la supervisión académica de la tesis con la tutoría que proveen las empresas en el marco de un contrato laboral de tres años de duración y que incorpora, además,

³⁰ Carta de Albert Sangrà. Director del Programa de Doctorats Industrials <http://doctoratsindustrials.gencat.cat>

otras ventajas, como la matrícula gratuita, la formación en competencias transversales o una bolsa de movilidad.

Hay que destacar que el programa ha ido creciendo en el ámbito de las humanidades, las ciencias sociales y jurídicas, siendo actualmente un 11% de los proyectos de tesis en esta modalidad³¹. En este caso, el proyecto presentado conjuntamente mediante un convenio entre la empresa municipal Barcelona Activa y la UAB, y en el cual se incorporaría la doctoranda es el de ‘Modelo de gestión pública para la implementación de la contratación pública social en el Ayuntamiento de Barcelona’.

Así pues, la Beca de Doctorado Industrial permitió una inmersión en el campo de estudio de 22 horas semanales durante tres años, desde el 2 de febrero de 2019 hasta el 3 de febrero de 2022. La jornada laboral se distribuyó en 15 horas semanales trabajando como Técnica de Innovación Socioeconómica en Barcelona Activa; 7,5 horas semanales como Técnica en la Dirección de Coordinación de Contratación Administrativa del Ayuntamiento (DCCA); y 15 horas semanales en el IGOP de la UAB en donde se realizaban las tareas de revisión de literatura e investigación, impartición de seminarios en la asignatura de Gestión Pública y participación en seminarios del programa de doctorado.

De esta manera, desde el inicio se dieron las condiciones para decidir que era posible llevar a cabo una Investigación-Acción que permitiera dar respuesta a la pregunta de investigación, y que, además, el contexto permitiría realizar una aproximación de etnografía organizacional para una mejor comprensión del objeto de estudio.

4.3. Fundamentación metodológica: la Investigación-Acción

La elección de la Investigación Acción como método de estudio se decidió previamente a la entrada en el trabajo de campo, teniendo en cuenta que el Doctorando Industrial establece que “el elemento esencial del proceso es el proyecto de investigación de la empresa o institución en

³¹ Memòria 2021 del Programa <https://doctoratsindustrials.gencat.cat/memoria-doctorats-industrials-2021/>

donde la doctoranda desarrolla su formación investigadora, en colaboración con una investigación o centro de investigación, y que es objeto de una tesis doctoral”³².

Así pues, esta tesis se fundamenta en el marco de una Investigación-Acción, la cual implica que durante el proceso investigativo se van desarrollando acciones concretas que contribuyen a la comprensión y mejora de los fenómenos que se estudian, en este caso, los factores que condicionan la implementación de la política de contratación CPSR como un nuevo instrumento de política económica y social, utilizando la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona como estudio de caso exploratorio (Yin, 2003). Los factores se analizan poniendo el foco en las interacciones que se derivan de la dinámica institucional (Ybema y Kamsteeg, 2009). El caso también podría considerarse paradigmático (Flyvbjerg, 2006) porque el Ayuntamiento de Barcelona ha sido una de las administraciones públicas que ha desarrollado en mayor medida la CPSR, que es además una política pública con una elevada complejidad jurídica y administrativa.

Siguiendo a Coghlan y Brannick (2014, p. 4), la Investigación-Acción “usa el enfoque científico para estudiar la resolución de importantes asuntos sociales u organizacionales junto a quienes experimentan estos asuntos directamente”.

De esta manera, este método de investigación hace “énfasis en la dimensión práctica del conocimiento y en la implicación de los participantes en su producción” (Martí, 2016, p. 3). El mismo autor más adelante señala que la Investigación-Acción es:

Una respuesta a las limitaciones de las estrategias convencionales de investigación para: (a) incorporar a los actores observados en el propio proceso de observación y de construcción de conocimiento, y con ello, para construir no solamente un conocimiento que incorpore la perspectiva de los actores, sino también que sea apropiado y aprovechado por éstos; y (b) generar dinámicas de cambio desde el mismo proceso de investigación.

(Martí, 2016, p. 6)

Debido a las características de la Investigación-Acción, un elemento distintivo de esta metodología es que la generación de resultados ocurre no solo al final del trabajo de

³² Generalitat de Catalunya. Doctorats Industrials <http://doctoratsindustrials.gencat.cat>

investigación, sino también durante todo ese proceso, mediante acciones colaborativas que incluyan a los actores vinculados, quienes hacen parte de la investigación, obteniendo formación y aprendizajes de ésta. Además, con sus aportaciones, no solo se implican en la investigación, sino que colaboran en la definición del foco de ésta.

Teniendo en cuenta que este tipo de trabajo implica que la investigadora asuma un rol activo dentro de la organización (Bradbury et al., 2008), para el desarrollo de la tesis hubo una aproximación etnográfica al objeto de estudio, el cual, de acuerdo con Bryman (2014, p. 432), implica que la investigadora realice:

- Una inmersión en el campo por un periodo extenso de tiempo
- Llevar a cabo de manera regular observaciones de los actores involucrados en el objeto de estudio
- Escuchar y formar parte de conversaciones
- Entrevistar a los participantes sobre los temas que no se visibilizan de manera explícita en las observaciones o sobre los cuales la investigadora no está clara
- Recopilación de documentos
- Desarrollar una comprensión de la cultura del grupo y del comportamiento de sus miembros dentro del contexto de esa cultura
- Escribir de manera detallada los resultados de ese trabajo de campo

Así pues, la etnografía tiene el valor de ser una aproximación que permite obtener informaciones de manera “multidimensional” del objeto de estudio, a través de diferentes espacios y situaciones (Mason, 2002, p. 85), y con especial consideración de cómo los actores que son sujeto de análisis, experimentan y manifiestan dichas situaciones (Durnovà, 2022).

El hecho de desarrollar la tesis dentro de la propia organización donde ocurre la implementación de la política pública, permitió establecer relaciones profesionales con los actores que han formado parte de ésta desde su fase inicial: responsables políticos, cargos de dirección y gerenciales del Ayuntamiento de Barcelona y de Barcelona Activa, personal técnico de contratación pública y CPSR, organizaciones y entidades del Tercer Sector y del Tercer Sector Social, la Economía Social y Solidaria (ESS), empresas del sector privado y personas expertas en contratación pública, entre otros. Asimismo, estos perfiles, tanto en términos de formación académica como de experiencia profesional, provienen de distintos ámbitos como el derecho, la economía, la sociología, la psicología, entre otros.

Como se verá más adelante en el apartado de técnicas de recolección de información, con algunos de estos perfiles, sobre todo a nivel técnico, se constituyó lo que se denomina el

Grupo de Investigación Acción Participativa (Martí, 2000), fundamental en procesos de Investigación-Acción y adaptado en este caso a las características de la organización y los perfiles implicados. Esto implica “constituir un grupo de trabajo que asuma una alta corresponsabilidad y protagonismo a lo largo del proceso, tanto por lo que se refiere al diseño de la investigación, como al análisis de los materiales de campo y a la capacidad para elaborar propuestas y generar procesos” (Martí, 2000, p. 8).

Por último, hay que destacar que cada vez más se apuesta por el uso de metodologías que otorguen herramientas para abordar los problemas de la actualidad para así “ofrecer una alternativa viable a los modelos ‘desinteresados’ dominantes de las ciencias sociales y a las formas irreflexivas de la práctica cotidiana” (Bradbury et al., 2019b, p. 15). Así pues:

(...) hacemos un llamamiento a nuestros colegas investigadores para que se comprometan críticamente con la producción de conocimiento para la sostenibilidad a través de transformaciones de la investigación más orientadas a la acción. En esencia, hacemos un llamamiento a los creadores de conocimiento para que dediquen más atención y esfuerzo a la coproducción (...) Creemos que una mejor comprensión de la investigación-acción es un buen camino para avanzar.

(Bradbury et al. 2019a, p. 4)

Adicionalmente, también desde la Ciencia Política se hace un llamado de atención en este sentido. Por ejemplo, recientemente en el año 2022, el Prof. Josep Maria Vallès manifestaba en la conferencia ‘La Ciencia Política que me interesa’³³ la importancia de crear un conocimiento que genere “relevancia social en la temática, apertura multidisciplinar, compromiso en la resolución del problema y formulación inteligible”. El Prof. Vallès también manifiesta que, aunque estas cuatro cuestiones no siempre pueden tratarse de manera óptima, sí que deben tenerse en cuenta “si se quiere obtener resultados con utilidad social, obteniendo con ello un grado de legitimación pública (...)”.

En este sentido, a esta tesis la Investigación-Acción le aporta la posibilidad de estudio en profundidad de un tema social, ambiental, económica y políticamente relevante como lo es la CPSR, tanto en términos de investigación como de utilidad para la implementación de políticas

³³ Conferencia de clausura del XVI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA) celebrado en la Universitat de Girona: <https://aecpa.es/es-es/xvi-congreso-aecpa-conferencia-de-clausura-del-profesor-josep-m-vall/news/4500/>

y la administración pública; la posibilidad de hacerlo junto con un equipo de profesionales implicados en el tema y que provienen de disciplinas complementarias a la de la investigadora, aportando conjuntamente no solo el diagnóstico de los retos sino también de las oportunidades de mejora y acciones a seguir, compartiendo además los resultados de una forma propositiva y que sean útiles, sobre todo, para los actores implicados en el ámbito de la CPSR, no solo del Ayuntamiento de Barcelona sino de otras administraciones públicas.

4.4. El contexto del trabajo de campo

La llegada al trabajo de campo se dio en primer lugar en las instalaciones de *Can Jaumandreu*, un equipamiento de Barcelona Activa, el 2 de febrero de 2019. En este caso, el rol asignado fue el de Técnica de Cláusulas Sociales en la Dirección Operativa de Innovación Socioeconómica (ISE), la cual forma parte de la Dirección Ejecutiva de Desarrollo Socioeconómico y de Proximidad. Durante los tres años, el trabajo se realizó de manera directa y diaria con la Responsable del Servicio de Asesoramiento en Cláusulas Sociales, quien adicionalmente tenía el rol de tutora de la doctoranda en la organización, tal como establece el programa de Doctorado Industrial³⁴.

El Servicio de Cláusulas Sociales se creó en el 2017 a partir del Decreto de alcaldía de Contratación Pública Sostenible, con el objetivo de impulsar la incorporación de las siguientes cláusulas y procedimientos de contratación: la cláusula de contratación de personas en situación de desempleo y de exclusión social, la cláusula de subcontratación con empresas de economía social, y la Reserva Social de contratos a Empresas de Inserción (EI) y Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social (CETIS).

En este caso, las tareas como investigadora se centraron en las últimas dos cláusulas. Las principales tareas fueron:

- La resolución de dudas y consultas de las Unidades Promotoras (UP) de contratos del Grupo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona (Ayuntamiento y entes dependientes) sobre cómo incorporar las cláusulas o reservar contratos.
- Revisión de pliegos de condiciones técnicas y administrativas de contratos.

³⁴ Además de la supervisión académica del director de tesis, la beca establece que la estudiante debe tener una supervisión profesional en la organización en la cual se desarrolla la investigación.

- Redacción de planes de trabajo y estrategias para facilitar la implementación de la CPSR.
- Asistencia a todas las reuniones de equipo del Servicio de Asesoramiento.
- Asistencia a las jornadas y seminarios de contratación pública y CPSR impulsadas por organizaciones externas.
- Asistencias a jornadas y seminarios relacionados con la gestión de servicios públicos y con la Economía Social y Solidaria (ESS).
- Participación en proyectos estratégicos como el Sistema Piloto de análisis de la incorporación de aspectos sociales, ambientales y de gobernanza de las empresas proveedoras de servicios a las personas del Ayuntamiento³⁵.
- El proceso de evaluación y modificación de la Instrucción Municipal de Contratación Reservada del año 2019.
- La supervisión de informes de seguimiento de la Reserva Social y la incorporación de la cláusula de subcontratación con empresas de la ESS.
- Impulso, diseño y organización de un itinerario formativo sobre contratación pública dirigido especialmente a las empresas del ámbito de la ESS.
- Participación en el proceso de licitación, valoración, adjudicación y ejecución de dos contratos de servicio para la secretaría técnica del Servicio de Asesoramiento.
- La presentación del Servicio de Asesoramiento y sus funciones ante otros ayuntamientos tanto de ámbito catalán como europeo.

Adicionalmente, como técnica también participaba como una integrante más del equipo de la Dirección ISE, destacando la asistencia a las reuniones mensuales de equipo, la interacción del día a día con el resto del personal técnico del equipo, y la asistencia a las reuniones trimestrales de la Dirección Ejecutiva.

En el caso de la Dirección de Coordinación de la Contratación Administrativa (DCCA) del Ayuntamiento de Barcelona, la entrada en el trabajo de campo se inició en el mes de marzo de 2019. Un aspecto importante que destacar es que una de las tareas que se estableció fue el de fomentar la conexión entre Barcelona Activa y el Ayuntamiento, para facilitar así la comunicación y aspectos organizativos para el seguimiento de las cláusulas. La implicación en la DCCA se desarrolló sobre todo a partir de:

³⁵ Desarrollado conjuntamente con la Dirección de Innovación Social del Área de Derechos Sociales, Justicia Global, Feminismos y LGTBI, y la Dirección de Servicios de Economía Social y Solidaria y Alimentación Sostenible del Ayuntamiento de Barcelona.

- Seguimiento de la adjudicación de licitaciones presentadas en la Feria de Contratación Pública del año 2018.
- Preparación de presentaciones para explicar la política de contratación pública tanto a nivel catalán como internacional.
- Análisis y presentación de resultados del grado de incorporación de las cláusulas sociales, ambientales y de innovación en 100 licitaciones de los 10 Distritos de la ciudad.
- Apoyo al equipo de la DCCA en la organización de la 'Jornada de Contratación Pública: una oportunidad para las PYMEs'.
- Asistencia a las reuniones de equipo en las que se discutían temas de contratación pública en términos generales y no solo de CPSR. Esto significó una valiosa oportunidad de aprendizaje en la materia, teniendo en cuenta que el perfil de partida de la doctoranda no es el de Derecho o Derecho Administrativo, sino de Ciencia Política y Políticas Públicas.
- Apoyo en el diseño de una consulta previa al mercado.

Entre las tareas en la DCCA, cabe resaltar la preparación del borrador de la Medida de Gobierno para la mejora y eficiencia de la contratación pública para la generación de valores y el logro de objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030. El contenido de la Medida de gobierno se desarrolló durante el año 2021, después de tener suficiente información de diagnóstico sobre las necesidades, dificultades y oportunidades de la CPSR.

A continuación, se presentan las técnicas de recolección de la información utilizadas durante el ejercicio de estas funciones.

4.5. Técnicas de recolección de la información

El Doctorado Industrial constituyó entonces la base de una investigación cualitativa de tipo descriptiva en la que se recurrió a técnicas de recolección de la información propias de la etnografía organizacional como lo son la observación participante, la realización de 25 entrevistas semiestructuradas, y la revisión documental.

4.5.1. La observación participante

La observación participante se trata de una técnica usada habitualmente en etnografías y en la que “la recogida de datos incluye la participación del investigador en la vida cotidiana de los informantes dentro de su entorno natural” (Jupp, 2006; Feijóo y Paré, 2010, p. 25). Esta técnica permite entonces “la observación y el diálogo con el fin de conocer, de manera cercana, las actividades que realizan las personas observadas y sus interpretaciones de aquello que viven y hacen” (Feijóo y Paré, 2010, p. 25).

Usualmente, se hace la distinción de la observación no participante de la participante, definiendo esta última como la que se da cuando el investigador:

(...) se encuentra inmerso en la vida cotidiana de las personas durante períodos extensos de tiempo, observando lo que sucede y atendiendo aquello que se dice, en efecto, recogiendo cualquier dato disponible que dé luz sobre lo que le interesa al investigador (Hammersley y Atkinson, 2007). Cuando toma esta forma de observación, el investigador se sitúa en un lugar privilegiado para conocer los fenómenos desde el punto de vista de los participantes, de manera similar a como lo haría un "nativo" en las mismas circunstancias.

(Feijóo y Paré, 2010, p. 26)

Así pues, la observación participante es especialmente útil en estudios exploratorios y descriptivos, cuando hay posibilidad de acceso al campo, cuando se desea conocer las percepciones y opiniones de quienes forman parte en este caso del ecosistema de actores de la CPSR, para conocer un objeto de estudio en profundidad, y al mismo tiempo establecer relaciones con esas personas, comprender así sus posicionamientos, la forma en que experimentan y se implican en la implementación de la política.

Esto lleva a señalar dos tipos de elementos a observar: por una parte, aquella observación realizada de manera permanente en el día a día de la jornada laboral y en la que no hay criterios de selección; y por otra parte, aquellas observaciones realizadas con un “muestreo propositivo” (Patton, 2002) en espacios concretos, escogidos por la riqueza de la información que aportan, como aquellas reuniones, jornadas y eventos específicos sobre CPSR

y/o la gestión de servicios públicos. En las jornadas y eventos participaban, sobre todo, personal de la administración pública y personas pertenecientes al sector privado, al Tercer Sector, Tercer Sector Social y a la ESS.

Ambos tipos de observación permitían obtener información relevante para los objetivos y la pregunta de investigación. En el primer caso, las observaciones del día a día, permitían conocer las percepciones y opiniones de los actores directamente involucrados en la implementación de esta política, tanto por los comentarios expresados en reuniones de trabajo, como en conversaciones informales. Esto ha sido especialmente relevante para conocer los factores organizativos, es decir, aquellos vinculados a temas como los RRHH, la motivación personal, los instrumentos de gestión, las cuestiones relacionadas con la evaluación y seguimiento, la cultura organizacional, el rol de los agentes de cambio, opiniones negativas y de descontento sobre la implementación, así como el peso de los factores jurídicos, las oportunidades y restricciones que representaban.

En el segundo caso, las observaciones realizadas en espacios como jornadas y eventos, se prestaba especial atención al contenido de los discursos y presentaciones, por ejemplo, sobre el valor que se le daba a la CPSR, la evolución de la política, medidas que se estaban llevando a cabo, entre otros. Adicionalmente, fueron especialmente útiles los espacios para realizar preguntas y comentarios por parte del público, porque permitían conocer cuáles eran las valoraciones positivas, los retos, problemas y también las insatisfacciones, especialmente por parte de las empresas privadas o de entidades del Tercer Sector y la ESS. En estos espacios, cuando se llevaron a cabo en formato presencial, también fueron especialmente importantes las conversaciones informales en momentos como el de la ‘pausa-café’, no solo para compartir opiniones, sino también para conocer actores implicados y que, por ejemplo, algunos de ellos fueron posteriormente incorporados en la muestra de personas entrevistadas.

Este proceso ha dado como resultado la posibilidad de recopilar diferentes tipos de notas del trabajo de campo, de acuerdo con Bryman (2012, p. 450) a partir de Sanjek (1990) y Lofland y Lofland (1995):

- Notas mentales: particularmente cuando es inapropiado ser visto tomando notas (por ejemplo, durante una pausa café).
- Notas breves: notas muy breves escritas en trozos de papel o en pequeños cuadernos para refrescar la memoria sobre acontecimientos que deben escribirse más tarde (...)

- Notas de campo completas: notas detalladas, redactadas lo antes posible, y que serán la principal fuente de datos. Los autores recomiendan que deben redactarse al final de la jornada o antes si es posible. Se pueden redactar notas sobre eventos, personas, conversaciones, entre otros.

En este caso, además de las diferentes libretas utilizadas para escribir las notas, también se utilizaban las notas del teléfono móvil y del portátil porque era el principal instrumento de trabajo. Tanto las libretas como las notas han sido archivadas para el posterior análisis de la información recopilada. En la siguiente tabla se detallan los espacios de reuniones, jornadas y eventos mencionados en las funciones ejercidas, que permitieron llevar a cabo la observación participante:

Tabla 5. Espacios de observación participante. Fuente: Elaboración propia.

*Posterior a la finalización del contrato de Doctorado Industrial.

Tipo de espacio	Nombre del espacio	Actores	Fecha	Horas/Modalidad
Institucional	La contractació pública a Barcelona: una oportunitat per a les PIME	Cargos políticos, directivos y gerenciales PIMEC (Micro, petita i mitjana empresa de Catalunya). Empresas privadas	29/11/2019	4h Presencial
Institucional	Taula de Contractació Pública de l'Ajuntament de Barcelona	Cargos políticos, directivos y gerenciales 23 organizaciones, entidades y empresas del sector privado, tercer sector y ámbito de la ESS.	30/09/2020	2h Online

Institucional	Foro de contractació pública responsable*	Cargos políticos directivos y gerenciales Organizaciones y entidades del ámbito de la discapacidad	29/11/2022	2h Presencial
Jornada	Contractació i Compra Pública Responsable	Xarxa de Municipis per l'Economia Social i Solidària Perfiles técnicos, de consultoría y expertos Entidades y empresas de la ESS.	22/03/2019	Presencial 5,5h
Jornada	II Jornades de Compra Pública Socialment Responsable	Perfiles técnicos, entidades de la ESS i de la cooperación internacional Perfiles de consultoria y expertos en contratación pública y CPSR	5/11/2019	8,5h Presencial
Jornada	III Jornades de Compra Pública Socialment Responsable	Perfiles técnicos, entidades de la ESS i de la cooperación internacional Perfiles de consultoria y expertos en contratación pública y CPSR	10 y 11 de noviembre de 2020	7h Online

Jornada	L'impuls d'un model de compra pública basat en la protecció dels drets humans*	Perfiles técnicos, entidades de la ESS i de la cooperación internacional Perfiles de consultoria y expertos en contratación pública y CPSR	16 y 17 de noviembre de 2022	4 h Presencial
Sesión de trabajo interna	Visita al Ayuntamiento de Barcelona de una delegación institucional de administraciones públicas europeas	Miembros del proyecto SIEPP (<i>Social Innovations and Employment through Public Procurement</i>). Representantes de Suecia y Finlandia	12/06/2019	4h Presencial
Sesión de trabajo interna	Visita a Barcelona Activa de una delegación institucional de administraciones públicas europeas	Miembros del proyecto SIEPP Representantes de Suecia y Finlandia	13/06/2019	2h Presencial
Sesión de trabajo interna	Segona sessió de treball sobre l'aplicació de la Instrucció Municipal de Contractació Reservada	Cargos directivos, técnicos. Representantes de federaciones, organizaciones, Empresas de Inserción (EI) y Centros Especiales de Trabajo de Iniciativa Social (CETIS).	1/12/2020	1,5h Online
Sesión de Trabajo	Grup de Treball Compra pública - Estratègia ESS 2030	Perfiles técnicos Representantes entidades del ámbito de la economía social	24/01/22	2h Online

Sesión de Trabajo	Grup de Treball Compra pública - Estratègia ESS 2030*	Perfiles técnicos y directivos Representantes entidades del ámbito de la economía social	19/01/23	2h Presencial
Sesión informativa	Proyecto Piloto para medir el impacto Social, Ambiental y de Bueno gobierno de las empresas proveedoras de servicios a las personas	Dirección de Innovación Socioeconómica Dirección de Innovación Social (Ajuntament de Barcelona) Dirección de Servicios de Economía Cooperativa, Social y Solidaria (Ajuntament de Barcelona) Empresas proveedoras	19/06/2019	2h Presencial

Como se ha dicho, es importante señalar que en el ámbito de la Investigación-Acción, la literatura sobre esta metodología destaca la importancia de crear un *Core Action Research Project* o Grupo de Investigación Acción que incorpore a aquellos agentes relacionados con el tema de investigación y cuyo trabajo colaborativo y participativo con la investigadora, permita la obtención de resultados que luego serán reflejados en la tesis doctoral. Es por ello que, como una actividad transversal a la dos direcciones, la investigadora propuso la creación de un espacio y grupo técnico de contratación pública sostenible en el cual participaban las técnicas que trabajaban en la incorporación de las cláusulas de transversalidad de género, innovación, el programa Ajuntament + Sostenible (instrucciones técnicas ambientales), justicia global (consideraciones de garantía y respeto por los Derechos Humanos en la compra de productos y servicios), economía social, inclusión sociolaboral de colectivos en situación de exclusión social, accesibilidad, y comunicación inclusiva. Este espacio de encuentro, en el cual también se tomaban notas, fue de gran importancia para recabar información sobre las principales dificultades con las que se enfrentaban estos perfiles a la hora de impulsar la incorporación de estas cláusulas en las licitaciones; conocer sus estrategias y planes de trabajo; así como las

propuestas de mejora para impulsar el cambio de la cultura organizacional relacionada con la gestión de servicios y la contratación pública.

4.5.2. Las entrevistas

La siguiente técnica de recolección de información fueron las 25 entrevistas semiestructuradas, una técnica habitual en la investigación de tipo cualitativo en la que idealmente no se trata solo de una simple extracción de información, sino que ofrece la posibilidad de construir o reconstruir el conocimiento a partir de la interacción entre la persona investigadora y la entrevistada (Mason, 2002).

Asimismo, los criterios para escoger las entrevistas pueden ser diversos, pero se puede destacar “la posición ontológica de considerar el conocimiento, visiones, comprensión, interpretación, experiencias, e interacciones de las personas como propiedades significativas de la realidad social que las preguntas de investigación quieren explorar” (Mason, 2002, p. 63), en este caso enmarcada en un contexto específico como es el de la administración pública, y especialmente cuando se quiere abordar en profundidad la experiencia de dichas personas. Además, y de mucha relevancia en el contexto de una Investigación-Acción, hay que destacar el propio rol “activo y reflexivo en el proceso de generación de la información” (Ibidem 66) de la entrevistadora.

Así pues, las entrevistas se realizaron teniendo en cuenta tanto la calidad de la información que podían aportar como la heterogeneidad de los perfiles. En este sentido, los perfiles fueron seleccionados deliberadamente y en la fase final de la investigación también se utilizó el método de bola de nieve, es decir, se utilizaron los contactos de las entrevistas iniciales para obtener información sobre otros posibles informantes (Bryman, 2012) hasta alcanzar la saturación. Las entrevistas tienen un carácter anónimo, se ha buscado la heterogeneidad de los perfiles profesionales y un elevado nivel de implicación en la implementación de la CPSR. Asimismo, se han entrevistado a 12 mujeres y a 11 hombres, dos de los cuales fueron entrevistados en dos ocasiones.

En el proceso de definición del proyecto de investigación, antes de la entrada en el campo de estudio, se realizaron tres entrevistas con un cargo directivo, un cargo político y un cargo de dirección en el ámbito del Tercer Sector Social implicados en el impulso de la CPSR. Posteriormente, cuando se consideró oportuno, concretamente en abril de 2021 porque la

situación de la pandemia se había ‘normalizado’, se llevaron a cabo las 22 entrevistas restantes, 17 generales sobre CPSR y 5 en el marco de la evaluación de la Instrucción Municipal de regulación de la contratación reservada. Dadas las circunstancias de la covid-19, 12 entrevistas se realizaron en formato online mediante Zoom, Teams o Webex (plataforma de reuniones online del Ayuntamiento).

En las entrevistas generales sobre CPSR se abordaron las siguientes cuestiones (ver Anexo I para acceder al guion):

- Gestión de los servicios públicos en Barcelona
- Razones para impulsar la CPSR
- Diseño de la política de CPSR
- Actores involucrados
- Factores políticos, jurídicos y organizativos que han condicionado la implementación
- Evaluación de la CPSR
- Aprendizajes de la política pública

En el segundo caso se abordaron las siguientes cuestiones (ver Anexo II para acceder al guion):

- Grado de conocimiento previo de la Instrucción municipal de contratación reservada. Cambios más importantes que introduce para la reserva de contratos públicos.
- Grado de conocimiento de los objetivos anuales de contratación reservada (general y de la propia gerencia/distrito/ente municipal de la persona responsable)
- Razones para reservar el contrato.
- Establecimiento de los criterios automáticos y de juicio de valor.
- Principales dificultades al momento de preparar los pliegos de condiciones técnicas y administrativas y todo el proceso de licitación y adjudicación.
- Relación con los servicios jurídicos y de asesoramiento durante todo el proceso de preparación de la licitación y adjudicación.
- Seguimiento, control y evaluación de la ejecución del contrato. Desarrollo de instrumentos y protocolos.

Sobre las entrevistas relacionadas con la contratación reservada, hay que señalar que inicialmente, el proceso de evaluación de la Instrucción Municipal de Contratación Reservada publicada en 2019 contemplaba solo la revisión de una muestra de 10 contratos reservados para determinar cómo se estaba teniendo en cuenta la instrucción, el tipo de cláusulas incorporadas, peso de la oferta económica, criterios de valoración de ofertas, entre otros,

además de la revisión de la adaptación del contenido a los cambios normativos. En este caso, la doctoranda sugirió realizar las 5 entrevistas con responsables de contratos reservados para abordar en profundidad los temas mencionados. Esto es relevante porque supone aportar técnicas que no son usualmente utilizadas dentro de la administración por parte del personal interno para tratar el estado de políticas públicas en las que inciden múltiples factores para su nivel de implementación. Aunque el rol de investigadora estaba claramente definido cuando se contactó a las posibles personas a entrevistar, también es cierto que el hecho de ser una técnica del Servicio facilitaba internamente la posibilidad de realizar este análisis.

Así pues, las entrevistas se pueden dividir en dos grupos:

- Veinte entrevistas llevadas a cabo entre el inicio de la investigación y enero de 2023. En este caso, las entrevistas se realizaron con perfiles directivos y gerenciales, políticos, técnicos de contratación pública y de CPSR, consultoría y personas expertas en CPSR, perfiles de organizaciones del Tercer Sector y del Tercer Sector Social y de la ESS, entre otros, con los que en su mayoría se mantuvo interacción durante todo el proceso de la investigación y que han formado parte de la política desde sus inicios, tanto por su vinculación con el Ayuntamiento como por su vínculo con la CPSR. Como se ha dicho, tres entrevistas de diagnóstico se llevaron a cabo al inicio de la investigación. Las 17 entrevistas posteriores se utilizaron para compartir y validar los resultados de la investigación, con el objetivo de obtener así la validez dialógica establecida por la Investigación-Acción. Adicionalmente, en la última fase se decidió entrevistar a dos cargos directivos de contratación pública de la Generalitat de Catalunya para conocer cómo otros contextos organizativos han experimentado la implementación de la política.
- Cinco entrevistas llevadas a cabo durante el proceso de modificación de la Instrucción Municipal de Contratación Reservada para conocer las limitaciones encontradas por las personas responsables de contratos reservados para incorporar las cláusulas sociales y conocer cómo se gestionan y evalúan los contratos reservados.

En la siguiente tabla se especifica la distribución de los perfiles:

Tabla 6. Perfiles y número de entrevistas. Fuente: Elaboración propia.

*Dos personas entrevistadas en dos ocasiones para sumar un total de 25 entrevistas.

Perfiles	Personas entrevistadas
Cargos políticos	2
Perfil gerencial	2
Responsables jurídicos	2
Perfil directivo	4
Personal técnico del Ayuntamiento: Responsables de contratos, técnicos/as de contratación pública y técnicos/as cláusulas de CSPR.	11
Profesionales de la consultoría y personas expertas en contratación pública y CPSR	3
Tercer Sector Social/ Ámbito de la Economía Social	1
Total*	23

4.5.3. Revisión documental

Por último, durante toda la investigación se llevó a cabo un proceso de revisión documental. Este proceso se realizó sobre todo a partir de documentación oficial del Grupo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona:

- La Guía de Contratación Pública Social
- La Guía de Compra Pública Innovadora
- La Guía de Contratación Pública Ambiental
- El Decreto de Contratación Pública Sostenible
- Las Instrucciones municipales relacionadas con la CPSR
- Las Memorias Anuales de Contratación Pública, especialmente de los años 2018, 2019, 2020 y 2021.
- Planes anuales de objetivos de contratación sostenible.
- Los informes de seguimiento de la contratación pública
- Pliegos de contratos públicos
- La revisión de 100 licitaciones de los Distritos para conocer el nivel de incorporación de las cláusulas sociales, ambientales y de innovación.

Esta documentación se revisó para conocer los objetivos del Ayuntamiento en relación con la contratación pública; la descripción de la política de CPSR y cómo ésta se plasmaba en diferentes instrumentos de gestión; los datos oficiales sobre contratación pública; resultados de implementación; el grado de incorporación de las cláusulas en las licitaciones; y la evolución del tema desde la publicación del Decreto de contratación pública sostenible en 2017.

Adicionalmente, se incluyen aquí los documentos oficiales de la Unión Europea en materia de contratación pública, los informes de seguimiento de la contratación pública en España, especialmente de aquellos apartados relacionados con la CPSR, así como recopilaciones de buenas prácticas a nivel nacional e internacional.

4.6. Análisis y validación de la información recopilada

Para analizar la información obtenida de la observación participante, las entrevistas semiestructuradas y la revisión documental, se llevó a cabo el análisis de contenido, es decir, el “enfoque del análisis de documentos y textos que pretende cuantificar el contenido en términos de categorías predeterminadas y de forma sistemática y reproducible” (Bryman, 2012, p. 290).

La información recopilada se analizó tomando como dimensiones de análisis los factores organizativos, jurídicos y políticos que tanto en los marcos normativos como en la literatura hacen referencia a elementos a tener en cuenta del contexto de la contratación pública y la CPSR. Para ello, se tomaron especialmente en cuenta las recomendaciones que realiza la Comisión Europea sobre los aspectos claves de la implementación, así como las consideraciones de buenas prácticas en la materia, y los propios estudios ya realizados sobre la implementación de la CPSR, presentados en el anterior capítulo sobre CPSR. Adicionalmente, se incluyeron categorías de análisis, sobre todo en los factores políticos, a partir de la información recopilada en los diferentes espacios de observación participante.

Posteriormente, las transcripciones y notas de entrevistas, y las notas del trabajo de campo, se analizaron seleccionando y ubicando fragmentos de texto en dichas dimensiones y categorías, utilizando la codificación manual para distribuir la información en las dimensiones y categorías de análisis. Esto permitirá obtener el resumen que luego será utilizado para la síntesis y presentación de los resultados.

En referencia al proceso de validación, durante los tres años de realización de la etnografía, se compartieron las proposiciones de la investigación, los resultados preliminares y resultados finales de la investigación con todas las personas implicadas. Esto también supuso incorporar los aspectos que le confieren validez científica a los resultados de la investigación acción. En este sentido, Martí (2008, p. 7) describe los criterios de validez planteados por las autoras Herr y Anderson (2005):

- Validez de resultados: acciones orientadas a abordar el problema tratado.
- Validez de proceso: método y formas de relación con participantes.
- Validez democrática: presencia de las distintas partes en juego.
- Validez catalítica: capacidad de los/as participantes para poder transformar la realidad.
- Validez dialógica: revisión por parte de otros/as.

Durante los tres años de trabajo de campo, se intentó que estos aspectos de validación se tuvieran en cuenta.

4.7. Aspectos éticos de la investigación etnográfica

El enfoque etnográfico, tanto en la conducción de entrevistas como en la observación participante, hace aflorar una serie de cuestiones relacionadas con los aspectos éticos de la misma. Esto es de gran importancia cuando se tienen en cuenta las dinámicas de relaciones de poder cuando la Investigación-Acción se desarrolla dentro de un contexto político, los sesgos, y la transferibilidad y difusión de la información tratada (Martí, 2008).

Es por ello por lo que, en primer lugar, encontramos cuestiones relacionadas con la identidad de la investigadora. Este aspecto es fundamental, teniendo en cuenta que un elemento clave que debe clarificarse en este tipo de investigaciones es el de cuál es el papel de quien lleva a cabo la recopilación de la información, la interacción con los sujetos de estudio y el análisis del objeto de estudio (Jayathilaka, 2021). En este caso, desde el inicio se comunicó a las personas que formaban parte tanto de la política de CPSR como de los equipos involucrados, cuál era el rol como estudiante de Doctorado Industrial, su posición dentro y fuera de la organización, la pregunta y objetivos de investigación, y el uso de la información recopilada. Se

puede decir que siempre hubo una buena recepción y que se valoraba positivamente el hecho de investigar un tema como este.

Otro aspecto relativo a la ética es la anonimización de los informantes y la confidencialidad de los datos generados (Wiles et al., 2008). Como se ha dicho, todas las entrevistas tienen un carácter anónimo y así fue comunicado a las personas entrevistadas. Por lo tanto, se utilizan diferentes estrategias para garantizar al máximo posible que las citas presentadas en los resultados no puedan ser asociadas a ninguna persona en particular sino solamente a tipos de perfiles. Por otra parte, en algunos de los casos, se decidió no grabar la entrevista para garantizar la comodidad de las personas entrevistadas. En estos casos, se tomaron notas rápidas de las respuestas al cuestionario y posteriormente se transcribieron. En el caso de las observaciones participantes, las notas de trabajo de campo no hacían referencia a personas en particular, sino a reflexiones generales sobre los diferentes factores que se estudian en la implementación.

En términos de acceso, la modalidad de Doctorado Industrial ha facilitado el desarrollo del trabajo de campo, la posibilidad de interactuar rápidamente desde el inicio con las principales personas involucradas en la política, y por tanto no ha habido limitaciones en este sentido. Esto también es especialmente relevante teniendo en cuenta la extensa duración del trabajo de campo de 3 años, y lo que esto implica en términos de construcción de relaciones y el cómo la manera en que éstas se construyan pueda tener implicaciones en el desarrollo de la investigación. Como sostiene Mason (2002, p. 95) la observación participante “es un proceso que es simultáneamente personal, emocional, mental e intelectual”.

Es por ello por lo que es normal que durante procesos como este surjan preguntas relacionadas con la proximidad de las relaciones, la construcción de amistades, la relación con informantes claves, entre otros:

(...) no es realista suponer que se puede mantener una postura completamente neutral en el desarrollo de las relaciones en el entorno, por lo que hay que pensar detenidamente en las implicaciones de formar alianzas específicas. Debe preguntarse si ha obtenido la "aceptación" de todos los implicados y qué significa exactamente esa aceptación.

(Mason, 2002, p. 95)

Por supuesto, la dinámica de las relaciones puede suponer un conjunto de decisiones éticas durante todo el proceso de investigación por la necesidad de mantener el foco, tener el criterio reflexivo y crítico para decidir lo que cuenta como parte de los resultados, y al mismo tiempo garantizar la protección y evitar el daño a las personas involucradas. Es por ello por lo que:

(...) el principal reto de este enfoque es asegurar que estás haciéndolo con sentido y sensibilidad, más que imponiendo tu propia interpretación de manera inapropiada o sin justificación. Es muy importante en este contexto poder registrar tanto y tan explícito como se pueda, la ruta que has seguido para llegar a las interpretaciones que estás haciendo.

(Mason, 2002, p. 77)

Como se ha dicho, una de las estrategias en ese sentido ha sido la de ir compartiendo las percepciones, reflexiones y resultados preliminares de la investigación durante el proceso de investigación con las principales personas involucradas en la política de CPSR, como una manera de otorgar validez a la investigación y para confirmar aquello que se detectaba.

Un tema que debe señalarse es el valor agregado de realización de una tesis relacionada con la CPSR en una modalidad de Doctorado Industrial. La contratación pública es un tema complejo marcado fundamentalmente por el Derecho Administrativo y al cual es difícil acceder y comprender tanto dentro como fuera de la administración. Es por ello que además de las ventajas mencionadas anteriormente sobre la aproximación etnográfica, es cierto que los tres años de Investigación-Acción permitieron la creación de vínculos profesionales y personales que facilitaron por ejemplo la realización de las entrevistas y la obtención de información porque ya había conocido y tenido acceso a todas las personas, es decir, se había generado un espacio de confianza y conocían perfectamente los objetivos de la investigación. En otra modalidad de tesis, las circunstancias de acceso a los informantes y a los datos hubiesen sido seguramente más difíciles.

4.8. Limitaciones y dificultades durante el trabajo de campo

Por supuesto, el desarrollo de una investigación siempre conlleva algunas limitaciones. En este caso, y al tratarse de una Investigación-Acción en el contexto de una administración, no ha sido una excepción.

Como principal limitación, debe señalarse que la crisis generada por la pandemia de la COVID-19 sucedió también durante el Doctorado Industrial. Esto supuso una reestructuración de algunas funciones, ya que la situación de emergencia así lo ameritaba. En el caso de Barcelona Activa, la Dirección de ISE fue una de las encargadas de la gestión de la confección de mascarillas de tela cuando aún no había disponibilidad de las confeccionadas con material sanitario³⁶. Este hecho supuso una reorganización de todo el equipo, incluyendo a la doctoranda, para atender el alto volumen de personas voluntarias, la realización de llamadas telefónicas, gestión y entrega de comandas, entre otros.

En el caso de la DCCA, una de las consecuencias de la pandemia es que casi diariamente, sobre todo durante el primer mes, se generaban cambios relacionados con la contratación pública, procedimientos de emergencia, gestión de contratos, situación de empresas adjudicatarias, entre otros. En este caso, el apoyo se centró sobre todo en la preparación de materiales didácticos para comunicar al Grupo Municipal del Ayuntamiento las novedades en materia de contratación que se publicaban en el Boletín Oficial del Estado (BOE). En ambos casos, se mantuvo en todo momento la participación en las reuniones de equipo, esta vez en formato online. Aunque esta situación no está relacionada directamente con la CPSR, sí que tiene que ver con la adaptación del rol de doctoranda industrial y el nivel de implicación personal con ambos equipos que, en una situación como esta, se profundizó.

En segundo lugar, el hecho de que durante el año 2020 la mayoría del trabajo se llevara a cabo de manera online, por turnos, o con importantes limitaciones al trabajo en formato presencial, supuso también algunas restricciones a las observaciones del día a día, porque las interacciones con las personas implicadas fueron menores. Adicionalmente, como se ha visto en el apartado de las técnicas de recolección de la información, un aspecto importante de las observaciones participantes eran aquellas realizadas en jornadas y eventos, así como las conversaciones informales que se generaban en este contexto. Obviamente, la realización de estos espacios en formato online también supuso una limitación porque no existían los espacios de relación, intercambio de opiniones, etc.

Otra limitación que debe señalarse es que el Ayuntamiento de Barcelona aún se encuentra en proceso de implantación del Sistema Integral de Contratación Electrónica (SICE). El proceso de transición de instrumentos de gestión y documentos relacionados con la

³⁶ “Más de 300.00 mascaritos per frenar la COVID-19” <https://newsletter.barcelonactiva.cat/?feinafeta=mes-de-300-000-mascaretos-per-frenar-la-covid-19>

contratación pública en formato papel al formato electrónico no es, como puede esperarse, un proceso sencillo. Este sistema permite, no solo la gestión electrónica de la contratación, sino también la posibilidad de obtener información sobre la cantidad y tipo de cláusulas incorporadas en los diferentes tipos de contratos licitados por el consistorio. La implantación de este sistema, en términos de investigación y seguimiento, tiene como principal consecuencia que, para obtener esta información, se deba hacer una revisión manual de los pliegos de contratos publicados en el Portal de Contratación Electrónica del Ayuntamiento³⁷ y la Plataforma de Servicios de Contratación Pública de la Generalitat de Catalunya³⁸ para saber cuáles cláusulas son incorporadas. Por ejemplo, esta fue la tarea que se realizó para revisar las 100 licitaciones de distritos. Claramente, el poder disponer de un sistema electrónico que permita obtener indicadores de incorporación y seguimiento de las cláusulas, hubiese facilitado el análisis de los factores organizativos que condicionan la implementación de la CPSR.

Como se ha visto, en este capítulo se ha explicado el contexto de realización de una tesis de Doctorado Industrial; la fundamentación metodológica de base para optar por la Investigación Acción como metodología de investigación y lo que significa realizar una aproximación de etnografía organizacional en el contexto de una administración pública municipal. También se ha expuesto el desarrollo del trabajo de campo en la empresa municipal Barcelona Activa y en el Ayuntamiento de Barcelona, como espacios para llevar a cabo las técnicas de recolección de la información: las entrevistas semiestructuradas, la observación participante y la revisión documental. En el siguiente capítulo de resultados, se presentará cómo estos factores, y en qué medida, han estado presentes en el estudio de caso de Barcelona, qué se ha hecho desde el Ayuntamiento para abordarlos, y aquellos aspectos que hasta ahora pueden no haberse considerado suficientemente en la literatura existente en la materia.

³⁷ Portal de Contractació Electrónica <https://licitacions.bcn.cat/?language=ca>

³⁸ Plataforma de Serveis de Contractació Pública <https://contractaciopublica.cat/ca/inici>

Capítulo V

5. Resultados

En el presente capítulo, se desarrollan los principales resultados encontrados durante la realización del trabajo de campo durante los tres años del Doctorado Industrial. En primer lugar, se introducen los orígenes de la CPSR en el Ayuntamiento de Barcelona, poniendo así en valor la trayectoria del consistorio previa al 2016. En segundo lugar, se presentan las principales acciones impulsadas en el marco de una “nueva” política de CPSR, así como los principales motivos y justificaciones para llevarla a cabo, teniendo en cuenta el desarrollo de las externalizaciones en el Ayuntamiento. En tercer lugar, se presentan los factores jurídicos, organizativos y políticos que han condicionado la implementación de esta política. En cuarto lugar, se ahonda en el análisis del funcionamiento de la CPSR en el Ayuntamiento a partir del estudio en profundidad tres proyectos en los que he estado implicada durante la realización de la tesis: un proyecto piloto con empresas proveedoras de servicios a las personas; la incorporación de las cláusulas en los distritos de la ciudad; y el análisis de la implementación de la Instrucción Municipal de Contratación Reservada de 2019.

5.1. Los inicios de la contratación pública socialmente responsable en el Ayuntamiento de Barcelona

Así como ocurrió en otras administraciones públicas, el paradigma de la NGP también se extendió en el Ayuntamiento de Barcelona, particularmente y con mucha más fuerza desde las Olimpiadas del año 1992. Haciendo una revisión de documentos oficiales del consistorio, se puede observar cómo se concebía la idea de avanzar desde la administración burocrática hacia un nuevo modelo de gestión de los servicios:

El gobierno municipal ha abandonado los sistemas administrativos tradicionales, basados en un funcionamiento burocrático, uniformista y centralizado, para dar paso a un innovador estilo de gestión (...) Este replanteamiento ha dado lugar a nuevas fórmulas de organización y gestión de los servicios. En los últimos años, el Ayuntamiento ha tendido a la gestión indirecta mediante la creación de organismos autónomos, empresas municipales y sociedades de capital mixto, manteniendo siempre la titularidad pública de los servicios.

(Ajuntament de Barcelona, 1999, p. XIX)

Siguiendo en la línea de la consigna de Osborne y Gaebler (1994, p. 55) de “es mejor llevar el timón que remar” se introducía a su vez la idea de las externalizaciones: “El Ayuntamiento no debe hacer directamente aquello que pueda ser realizado de forma adecuada y equitativa por los agentes de la ciudad” (Ajuntament de Barcelona 1999, p. 134). En ese momento, se hablaba concretamente del caso de la externalización del servicio de recogida de residuos y de otros relacionados con el urbanismo, pero desde entonces, se ha producido una expansión notable de este modelo de gestión hacia muchas otras áreas de actuación. Así, una década después, en una publicación del *Pla Estratègic Metropolità* de Barcelona de 2010, se sostenía que “la ciudad moderna debe ser gestionada como una empresa, buscando siempre los retornos económicos y sociales. La gestión pública debe encontrar mecanismos para incorporar valores de buen gobierno, de la misma manera que lo hacen las empresas privadas, e introducir mecanismos de evaluación continua” (Ajuntament de Barcelona, 2010, p. 41). Esta visión suponía “redimensionar la posición del sector privado con la gestión de los asuntos públicos” (Ajuntament de Barcelona, 2010, p. 157).

En paralelo a este proceso de crecimiento de las externalizaciones, los orígenes de la CPSR en el Ayuntamiento de Barcelona deben situarse en 2001 con la publicación de la ‘Medida de Gobierno sobre la ambientalización de los servicios municipales’. A esta medida le siguieron otras iniciativas como: la ‘Medida de Gobierno sobre la ambientalización de los contratos municipales’ de 2006; el ‘Acuerdo para la contratación social y ambiental’ de 2008; y la ‘Medida de Gobierno para la contratación responsable’. Cinco años después, en diciembre del 2013, se publicó el ‘Decreto de Alcaldía de contratación pública responsable con criterios sociales y ambientales’, en el que se estableció que “constituye un principio inspirador de la actividad contractual municipal la atención a consideraciones de tipo social y ambiental” (Ajuntament de Barcelona, 2013, p. 1).

En relación con las cláusulas sociales, el mencionado Decreto fue pionero en el impulso de los contratos reservados y de las condiciones obligatorias de carácter social: la contratación con los Centros Especiales de Trabajo (CETs), las Empresas de Inserción (EI) y entidades sin ánimo de lucro con objetivos de integración social. El Decreto también establecía las características de los colectivos en riesgo de exclusión social: personas que percibieran la renta mínima de inserción, mujeres víctimas de violencia machista, personas con discapacidad superior al 33%, jóvenes provenientes de centros de menores, personas que hayan estado en centros penitenciarios, personas con problemas de adicción en situación de rehabilitación, y

otras situaciones que implican un riesgo de exclusión social: personas usuarias de servicios sociales, familias monoparentales, personas sin hogar o víctimas de desahucios, personas migradas extracomunitarias en situación administrativa regular, entre otros. Por medio de este decreto, los colectivos mencionados podrían incorporarse como personas trabajadoras en la ejecución de los contratos del consistorio (Ajuntament de Barcelona, 2013). El decreto definía un encargo de gestión con Barcelona Activa, la agencia de desarrollo económico de la ciudad, para la selección de estos colectivos, en el marco de sus servicios y políticas de ocupación.

Con este tipo de contratos, el Ayuntamiento marcaba la pauta para que se reservara la adjudicación de contratos para el tipo de empresas mencionadas. En este caso, se establecía que “la reserva social a Empresas de Inserción y entidades sin ánimo de lucro se aplicará exclusivamente a través de contratos menores y/o del procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía. La reserva a Centros Especiales de Trabajo podrá aplicarse sin límite de cuantía ni de procedimiento” (Ajuntament de Barcelona, 2013, p. 4). El rango de ámbitos de este tipo de contratos se establecía de manera amplia:

(...) pueden ser obras y servicios de conservación y mantenimiento de bienes inmuebles; servicios sociales, servicios de mensajería, correspondencia y distribución, de artes gráficas, de limpieza y lavandería, restauración y recogida y transporte de residuos, y de servicios y suministros auxiliares para el funcionamiento de la Administración, o de cualquier otro tipo de objeto contractual adecuado para la aplicación de la reserva (Ibidem).

El decreto también fue pionero en el establecimiento de objetivos anuales de reserva social que debían cumplir tanto el Ayuntamiento como sus entes dependientes. Estos objetivos se fijarían desde la Gerencia Municipal, la cual realizaría la distribución entre las unidades y departamentos de contratación del consistorio. El decreto también establecía los requisitos para contratar y la solvencia técnica, es decir, condiciones de aptitud, la capacitación, experiencia del equipo, experiencia en materia de inserción social y laboral, experiencia en proyectos, etc. para poder ser empresa adjudicataria del contrato reservado.

Adicionalmente a los contratos reservados, también en los contratos de otros tipos de procedimientos, como los contratos abiertos, se podrían incorporar condiciones especiales de ejecución, es decir, de obligatorio cumplimiento para las empresas que contrataran a un 5% de

personas con dificultades de inserción en el mercado laboral o subcontratar como mínimo un 5% del contrato con EI y CET.

En referencia al sistema de seguimiento, se establecía que “el órgano de contratación deberá verificar de forma efectiva el cumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por la empresa adjudicataria (...) por eso, la empresa adjudicataria podrá ser requerida en cualquier momento de la vigencia del contrato (...) (Ajuntament de Barcelona, 2013, p. 8). Asimismo, se establecía que, “con la finalidad de poder computar los resultados y datos de aplicación de las cláusulas sociales y ambientales (...), el Ayuntamiento adaptará las herramientas informáticas de seguimiento de datos de contratación que sean necesarios” (Ibidem). La Gerencia de Recursos, el órgano competente para la coordinación de la contratación, sería entonces la encargada del seguimiento. Adicionalmente, se generaba la figura de un responsable de la aplicación de cláusulas sociales y se contemplaba la posible creación de una comisión específicamente destinada a este efecto como mecanismo de consulta, participación y seguimiento de los contratos.

En referencia a las cláusulas ambientales, el Decreto también establecía que el Ayuntamiento fijaría las cláusulas que de acuerdo con la normativa europea estarían presentes en los contratos que incluyeran productos textiles, informáticos, electricidad, madera, alimentación, papel, mobiliario, obras, organización de eventos, vehículos y maquinaria, productos de limpieza, entre otros (Ibidem). Igualmente, además de la clasificación de estos productos, se estipulaba que determinados contratos también debían incorporar consideraciones ambientales, específicamente los de “limpieza diaria y recogida de residuos, los servicios de jardinería y el mantenimiento de los espacios verdes, la edificación y las infraestructuras” (Ajuntament de Barcelona, 2013, p. 3). Este fue el punto de partida del programa Ajuntament+Sostenible (Ayuntamiento más Sostenible) como “responsable de liderar la definición de criterios ambientales específicos, así como la forma de incluirlos en la contratación pública municipal, de forma conjunta con los diversos agentes municipales identificados como principales contratantes para cada uno de los productos y servicios” (Ajuntament de Barcelona, 2013, p. 4).

Tal fue el grado de desarrollo de este tema en los años anteriores a 2016, que algunas de las personas entrevistadas en esta investigación, principalmente funcionarios o personal del ayuntamiento con más trayectoria, cuestionan que los cambios impulsados por el gobierno de

Barcelona en Comú fueran una auténtica novedad y reivindican en este sentido que en esta materia no se empezaba de cero.

Tal como lo expresaba durante una entrevista un responsable jurídico:

“Ya desde el 2006 se hablaba de cláusulas sociales. El Jefe de Gabinete de la que en ese momento era Teniente de Alcaldía, Maravillas Rojo, ya tenía un dossier sobre cláusulas sociales. Y ya en ese momento aparecía el factor del liderazgo como un factor clave. Y se decía ‘Hay que ver cómo echar a andar este tema’ (...) También en aquel momento comenzaban a surgir las dificultades jurídicas (...) En ese entonces sobre todo teníamos como interlocutores a las Empresas de Inserción y los Centros Especiales de Trabajo, porque la primera gran medida fue la Reserva”.

Como se ha visto, ya desde entonces se fijaba el objetivo anual que debía ser cumplido por todo el Grupo Municipal (Ayuntamiento y entes dependientes) en contratación reservada, y también en ese entonces, se hablaba de aquellos tanto de aquellos factores políticos, relacionados sobre todo con el impulso el tema por parte de altos cargos políticos, como de los organizativos, principalmente los de RRHH y el rol de los agentes de cambio. Como veremos más adelante, ambos aspectos constituyen retos clave que se han mantenido hasta la actualidad. El mismo entrevistado expresa:

“Cada tres meses íbamos viendo la información de la reserva, y al mismo tiempo avanzábamos sobre la reflexión jurídica (...) Primero íbamos a mirar los contratos grandes, y también hablábamos del rol de los prescriptores, aquellas personas en el seno de cada ente municipal que podían ejercer este liderazgo que necesitábamos, sabíamos que necesitábamos agentes de cambio, y éramos muy conscientes que no eran un perfil jurídico. Algunos eran juristas, claro, pero sabíamos que estas transformaciones no pueden hacerse desde los despachos de juristas a puerta cerrada, la magnitud de este cambio lo deben hacer los perfiles más técnicos, siempre en el marco de la ley, pero se había de dibujar de manera conjunta (...)”.

El mismo entrevistado sostiene que con la llegada de la crisis en el 2007 llegaron los Fondos Estatales impulsados por el presidente José Luis Rodríguez Zapatero, y a partir de entonces se impulsó la incorporación de cláusulas sociales para contratar a personas desempleadas de larga duración. El llamado modelo catalán de contratación pública tuvo en ese entonces un momento de auge para el impulso de la Reserva, y de la creación de instrucciones de base que serían el punto de partida para el desarrollo de la política que se reimpulsaría unos años después con el

inicio de un nuevo gobierno municipal que tenía como parte de su agenda la promoción de las políticas sociales.

5.2. La “nueva” política de contratación pública socialmente responsable

Sin cuestionar la importancia de los antecedentes mencionados, las elecciones municipales del 2015 introdujeron otras cuestiones relacionadas con la contratación pública que no se habían reflejado en las medidas anteriores, sobre todo aquellas relativas al impacto que principalmente sobre las personas trabajadoras de los contratos tenía la externalización de servicios. Para ese entonces, los servicios externalizados se situaban casi en un 50% del total de servicios prestados por el Ayuntamiento, tanto de aquellos servicios orientados a la ciudadanía, como aquellos dirigidos al funcionamiento interno del consistorio.

Así pues, la candidatura municipalista de Barcelona en Comú, que posteriormente ganaría las elecciones, expresó en su programa electoral la necesidad de “frenar los procesos de privatización, precarización y segregación que se están produciendo, y también impulsar nuevas prácticas económicas, sociales y culturales, más cooperativas y sostenibles” (Barcelona en Comú, 2015, p. 13). Para poder “condicionar la contratación municipal a criterios de justicia social y ambiental”, dicha candidatura proponía adoptar las siguientes actuaciones de carácter general (Ibidem, 23):

- La creación de un sello municipal de calidad en la contratación
- La incorporación de cláusulas sociales y ambientales en todas las licitaciones del ayuntamiento
- Garantizar y mejorar las condiciones laborales de las personas trabajadoras
- Llevar a cabo procesos de auditoría y control de los servicios externalizados

5.2.1 Los pasos para la creación de la nueva política

Una vez iniciado el gobierno de Barcelona en Comú en el Ayuntamiento, se llevó a cabo un proceso de selección para escoger al nuevo director de la Dirección de Coordinación de la Contratación Administrativa, quien en parte se encargaría de impulsar la nueva política de contratación pública.

Comisión de Contratación Pública Socialmente Responsable y Mesa de Contratación Pública

A partir del Decreto de Alcaldía del 23 de marzo de 2016, se aprobó la creación de la Comisión de Contratación Pública Socialmente Responsable. Aunque se reconocía que el Ayuntamiento ya tenía una trayectoria de 15 años en el tema, este decreto también destacaba que la publicación de la Directiva 24/2014 de la UE representaba una oportunidad para profundizar en la incorporación de cláusulas sociales y ambientales en los contratos. Esta Comisión sería entonces el “órgano interno municipal de carácter colegiado que asegure una coordinación de las unidades más significativas vinculadas a la compra pública con consideraciones sociales y ambientales” (Butlletí Oficial de la Província de Barcelona de 14 de abril de 2016a, p. 1). Se define entonces que este órgano debe:

Garantizar el impulso uniforme de la contratación pública socialmente responsable, de forma que no se pierdan oportunidades de optimización de resultados y se potencie la contratación pública como una herramienta estratégica de lucha contra el desempleo, la garantía de unas condiciones laborales justas de los trabajadores empleados por las empresas contratistas y, en definitiva, se asegure el objetivo de una Barcelona que encabece la justicia social y la sostenibilidad (Ibidem).

También se establecían los miembros que formarían parte de la Comisión. Entre las acciones más relevantes que la Comisión debía impulsar podemos destacar la elaboración de las Guías de aplicación de la contratación pública socialmente responsable y una memoria anual de la contratación pública del Grupo Municipal. En cuanto al seguimiento, se estableció que:

(...) la Comisión efectuará un seguimiento de todos los contratos que incorporen consideraciones sociales y ambientales, velando que la ejecución del contrato sea fiel a los compromisos cumplidos y dando las indicaciones e instrucciones concretas o generales que considere adecuadas para garantizar la eficiencia de los compromisos contractuales.

(Butlletí Oficial de la Província de Barcelona 14 de abril de 2016a, p. 2)

Una vez aprobada la creación de la Comisión, se inició un proceso de diálogo con los sectores económicos y grupos representativos de las empresas privadas, las asociaciones, organizaciones ciudadanas y organizaciones del Tercer Sector. Barcelona es una ciudad

conocida por la creación de espacios de este tipo con agentes externos al Ayuntamiento, como parte del modelo de gobernanza de la ciudad (Blanco, 2009). La creación de documentos de referencia en contratación pública no podía ser una excepción, teniendo en cuenta el peso económico de las licitaciones públicas en la economía de la ciudad, y que éstas constituyen una parte importante de los ingresos económicos de los agentes económicos y sociales. Es por ello que, mediante Decreto de Alcaldía del 21 de octubre de 2016, se crea la Mesa de Contratación Pública, definida como “el espacio estable de reflexión y diálogo social de los representantes municipales y los representantes de las organizaciones y las entidades sociales y económicas vinculadas a la actividad de la contratación municipal” (Ajuntament de Barcelona, 2016a, p. 1).

En cuanto al funcionamiento de la Mesa, se estableció que ésta se reuniría al menos una vez al año. Su composición, fijada inicialmente en el Decreto, tendría un carácter flexible, y por tanto, podrían sumarse más organizaciones si así se requiriese. Como miembros iniciales se pueden encontrar (Ibidem):

Miembros iniciales de la Mesa de contratación pública

Sindicatos:

Comissions Obreres de Catalunya (CCOO)
Unió General de Treballadors (UGT)

Organizaciones empresariales:

Associació Catalana d'Empreses de Neteja
Associació Catalana d'Empreses de Serveis Auxiliars i Multiserveis
Associació Catalana d'Empreses del Lleure, l'Educació i la Cultura
Asociación Española para la competitividad de las PYMES
Cambra de Comerç de Barcelona
Cambra de Contractistes d'obres de Catalunya
CECOT (patronal de empresas)
Foment del Treball Nacional de Catalunya
Gremi de constructors d'obres
PIMEC (micro, pequeña y mediana empresa de Catalunya)

Tercer sector:

Discapacitat intel·lectual Catalunya (Dincat)
Entitats Catalanes d'Acció Social (ECAS)
Federació de Centres Especials de Treball de Catalunya (FECETC)
La Confederació

Organizaciones sociales:

Federació d'Associacions de Veïns de Barcelona (FAVB)
Fundació Internacional de la Dona Emprenedora (FIDEM)

Tal como lo establecía el propio decreto, en los últimos años se han añadido otras organizaciones, entre las que podríamos destacar: en el ámbito sindical, la Unión Sindical Obrera de Catalunya (USOC); y en el Tercer Sector, la Federación de Cooperativas de Catalunya, la Federación de Empresas de Inserción de Catalunya (FEICAT), la Mesa del Tercer sector, y la *Xarxa d'Economia Solidària* (XES). Además, se han incorporado también organizaciones ambientalistas como *Greenpeace* Catalunya, el Colegio de Ambientólogos de Catalunya, la Liga para la Defensa del patrimonio natural, y la Fundación Catalana para la prevención de residuos y el consumo responsable.

El encuentro de la Mesa dio lugar entonces a la 'Declaración a favor de la contratación pública a favor de la contratación social' firmada por los representantes de las organizaciones el 24 de octubre de 2016. En ella se propugnaba que "la adjudicación de los contratos públicos debe ser transparente y objetiva y se ha de fundamentar en una combinación equilibrada entre el costo y la eficacia del contrato, a efectos de lograr la mejor relación calidad-precio fundamentada también en consideraciones sociales y ambientales" (Ajuntament de Barcelona, 2016b, p. 1).

Estos hechos dieron paso el mismo año 2016 a la aprobación y publicación de las Guías de Contratación Pública Social y Ambiental. Las Guías constituyeron así los instrumentos iniciales para impulsar la aplicación de las cláusulas, que después serían complementadas con instrucciones y decretos para determinar la correcta implementación.

La Guía de Contratación Pública Social

De este nuevo instrumento pueden destacarse las siguientes consideraciones (Ajuntament de Barcelona, 2016c):

- La visión de la eficiencia social de las licitaciones, como contrapartida a hablar solo de eficiencia económica.
- La promoción de un modelo de empresa basado en la responsabilidad social.
- La importancia del diálogo con los agentes económicos y sociales en el proceso de implementación de las medidas.
- La referencia a la importancia que tienen las Directivas europeas como marco facilitador para la creación de estas medidas.

- El uso del presupuesto público de manera eficiente para facilitar el acceso de las PYMES a la contratación pública.
- La obligatoria vinculación de las cláusulas con el objeto del contrato, tal como determinan las Directivas europeas en la materia.
- La posibilidad de incorporar las cláusulas durante todo el ciclo del contrato.
- Las cláusulas se deben incorporar de manera coherente y teniendo en cuenta las características del contrato, así como la necesidad de garantizar seguridad jurídica a las empresas.
- La contextualización de la situación económica y social posterior a la crisis estructural y su impacto en la desigualdad y en la exclusión social: “Todas las políticas públicas tienen que considerar la superación de la crisis social y económica como un objetivo general. Desde la contratación pública también hay que hacerlo” (Ibidem, 10).

Como se puede ver, respecto a la cuestión de las condiciones laborales en los contratos externalizados, se expresa que:

Unas condiciones salariales y contractuales precarias o injustas tienen un efecto negativo en el rendimiento de las personas trabajadoras que ejecutan el contrato, incrementan el absentismo y la siniestralidad laboral. Las discriminaciones de género, como por ejemplo la brecha salarial, el acoso sexual o la ausencia de mujeres en lugares de responsabilidad, son desigualdades que por justicia social se tienen que erradicar y que a la vez introducen un efecto perverso en la competencia de las empresas cuando licitan en los contratos públicos (Ibidem, p. 11).

También se detallan diferentes consideraciones en función del tipo de contrato: obras y concesión de obras, servicios y concesión de servicios, servicios a las personas y suministros. En cuanto a las cláusulas sociales, se detallan entonces los nuevos criterios que pueden ser tenidos en cuenta en las siguientes dimensiones del proceso de contratación (Ajuntament de Barcelona, 2016c):

- Definición interna del contrato:
 - a. Objeto del contrato con eficiencia social: el título del contrato debe explicitar que se trata de un contrato con estas características.

- b. Presupuesto máximo de licitación: los pliegos deben incorporar el detalle del presupuesto máximo de la licitación, incorporando los costos directos e indirectos. También podrá incluirse el cálculo de salarios con base en un convenio de referencia. Además, si es posible, este cálculo de costos debe diferenciar entre categorías y perfiles profesionales.
- c. Información de la subcontratación: en los casos en los que se admita la subcontratación y si las empresas adjudicatarias ya tienen conocimiento de a cuáles empresas subcontratarán, deberán informar al ayuntamiento, detallando también qué parte del objeto subcontratarán y qué porcentaje económico supone en términos del presupuesto de licitación.

- Criterios de adjudicación:

Estos criterios se refieren a aquellos que permiten otorgar puntuación en función de las ofertas presentadas por las empresas licitadoras:

- a. Valoración del precio: el precio pasa a ser de un máximo de 35% de los criterios de valoración del contrato porque así “la adjudicación del contrato es una combinación adecuada de la ponderación de factores de calidad y de precio” (Ibidem 22). Para el cálculo de la puntuación del precio, se tiene en cuenta la oferta más baja que se haya realizado respecto al presupuesto máximo de licitación, y de manera proporcional se otorgan los puntos en función de la diferencia con esa oferta más baja.
- b. Oferta anormalmente baja: exclusión del proceso de licitación de las empresas que presenten ofertas económicas anormalmente bajas, especialmente cuando no puedan demostrar que esa disminución en su oferta no se debe a reducción de los costos salariales o porque sean inferiores al convenio de referencia. Es en el PCAP (pliego de condiciones administrativas particulares) donde se deben fijar los criterios de determinación de la oferta anormalmente baja.
- c. Contratación indefinida de las personas trabajadoras ocupadas en la ejecución del contrato: consiste en valorar como criterio de adjudicación la estabilidad laboral de las

personas trabajadoras que se incluyen como parte de la oferta, por ejemplo, los días trabajados con la empresa en los últimos 30 meses.

d. Salarios de las personas trabajadoras ocupadas en la ejecución del contrato: supone otorgar puntuación a aquellas empresas que presenten unas condiciones salariales superiores a las establecidas en el PCAP basadas en el convenio de referencia. Además, esta información se debe presentar desagregando la información por sexo y por categorías profesionales.

- Condiciones de ejecución:

Estas condiciones se entienden como aquellas que son de obligatorio cumplimiento para las empresas adjudicatarias:

a. Subcontratación con empresas de economía social: en los casos en los que se admita la subcontratación, el PCAP puede definir que ésta solo puede realizarse con las empresas que la Ley 5/2011 define como parte de la economía social. Esto se hace por “una mejor eficiencia social de la inversión pública y considerando las características del objeto del contrato y la posibilidad de incorporar empresas especializadas que aporten eficiencia técnica, valor e innovación social” (Ibidem, p. 27).

b. Pago del precio a las empresas subcontratadas: en aquellos en los que las empresas adjudicatarias no paguen en los términos previstos a las empresas subcontratadas, éstas podrán manifestarlo a la administración para que pueda realizar los pagos de manera directa, previa posibilidad de alegación y justificación de la empresa adjudicataria.

c. Subrogación de la plantilla laboral: en los casos en que no hay obligatoriedad legal de realizar la subrogación de la plantilla laboral, es decir, incorporar en el nuevo contrato a las personas trabajadoras durante la ejecución del contrato anterior, el PCAP puede establecerlo. Esto es especialmente relevante “si se considera imprescindible asegurar la permanencia de las personas que ya ejercen la actividad en la contrata anterior a efectos de garantizar una prestación con la máxima eficiencia técnica y como objetivo social de garantía de la estabilidad laboral” (Ibidem, p. 31).

- d. Mantenimiento de las condiciones laborales durante la vigencia del contrato: las empresas adjudicatarias deben mantener las condiciones laborales y sociales de las personas trabajadoras que se presentaron en la oferta de licitación.
- e. Contratación de personas en situación de desempleo con especiales dificultades de inserción laboral o en exclusión social: incorporar en los contratos de obras la obligación de las empresas de contratar una parte del personal, fijando previamente la cantidad de personas, que trabajará en la ejecución del contrato a personas provenientes de colectivos que puedan acreditar la dificultad de inserción laboral o la situación de exclusión social. Tal como se establecía en el Decreto del 2013, se contará con el apoyo de la empresa municipal Barcelona Activa para la búsqueda de los perfiles solicitados.
- f. Igualdad de género: tomando como referencia jurídica la Ley orgánica 3/2007 y la Ley catalana 17/2015, se incorporarán como condiciones obligatorias diferentes medidas para promover la igualdad de género: a) Garantizar que las empresas disponen de un Plan de Igualdad, tanto aquellas obligadas por ley (aquellas de más de 250 personas trabajadoras³⁹), como aquellas que a pesar de no estar obligadas, puedan incorporar medidas de igualdad en el objeto del contrato; b) Paridad de género en los perfiles y categorías profesionales; c) Lenguaje e imagen no sexista en las actividades, por ejemplo materiales gráficos, que se ejecuten durante el contrato; d) Disponer de un plan de medidas contra el acoso sexual y por razón de sexo.
- g. Igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas LGTBI: medidas y protocolos de actuación para garantizar los derechos de las personas LGTBI, por ejemplo, aquellos contratos con un número importante de personas trabajadoras o de relación con la ciudadanía.
- h. Conciliación corresponsable del tiempo laboral, familiar y personal: las empresas deben disponer de medidas que faciliten la conciliación de las personas trabajadoras en la ejecución del contrato para "(...) la atención de menores o personas dependientes; medidas laborales como la reducción de jornada, excedencias, licencias o permisos de

³⁹ En ese entonces, la Ley establecía 250 personas. Desde el 2022 se ha establecido para todas las empresas con 50 o más personas trabajadoras.

paternidad o maternidad; flexibilización, adaptación o reasignación de servicios y horarios en función de las necesidades de conciliación (...)” (Ibidem, p. 40).

- i. Personas trabajadoras con discapacidad: las empresas adjudicatarias deben demostrar que cumplen con lo establecido en el Real Decreto 1/2013⁴⁰, es decir, que aquellas de más de 50 personas trabajadoras cumplen con la obligación de tener un 2% de personas con discapacidad en su plantilla.
- j. Accesibilidad universal: la empresa debe considerar los criterios de diseño y accesibilidad universal de acuerdo con lo establecido en la Convención Internacional de los Derechos de las personas con discapacidad y el Real Decreto 1/2013. Esto es de especial importancia en aquellos contratos que requieran de atención a la ciudadanía o de carácter interno para el personal del Ayuntamiento.
- k. Cumplimiento de las normas sociolaborales en el proceso productivo y en la distribución comercial: las empresas deberán presentar una declaración responsable para garantizar que los bienes y productos que forman parte del contrato se han producido respetando las normas sociolaborales nacionales e internacionales aprobadas por la OIT “especialmente la Convención sobre Derechos del Niño de 1990 o la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus familiares” (Ibidem, p. 42).
- l. Reserva social: tal como se establecía en el Decreto del 2013, la posibilidad de reservar contratos a EI y CETs, o en el caso de contratos menores sin concurrencia, a entidades sin ánimo de lucro que tengan como objeto la reinserción sociolaboral de personas.

Además, la Guía también incluye los modelos de cláusulas necesarias que puedan tomarse como referencia para la redacción de los pliegos.

Se podría decir que la publicación de la Guía de Contratación Pública Social marcó verdaderamente un hito en el impulso de la CPSR, no solo en el Ayuntamiento, sino también en

⁴⁰ Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12632>

otras administraciones. De hecho, ésta ha sido tomada como ejemplo de buena práctica para otros municipios que se han inspirado en ella para crear sus propias guías o decretos de contratación responsable. Por lo observado en diferentes espacios y jornadas de CPSR, la mención a la guía ha estado siempre presente, en charlas, seminarios y formación en la materia.

De hecho, si observamos las fechas de publicación de la guía, y en comparación con lo descrito en el capítulo III sobre CPSR, se puede observar que fue un documento pionero, no solo por su contenido, sino también por avanzarse a la publicación de la propia LCSP del Estado que debido a todas las dificultades que tuvo para su tramitación, entró en vigor en marzo del 2018. Es por eso que, sobre todo a partir de esta publicación, el Ayuntamiento de Barcelona se convirtió en referencia en este ámbito y en el impulso del nuevo paradigma de la contratación pública. Un responsable jurídico entrevistado señalaba en este sentido:

“Desde el 2000-2004 se comienza a hacer de una forma muy modesta. La CPSR no es una cosa que se impulsó en el 2016, pero sí que agarra fuerza por la modificación del marco normativo, sino que viene de mucho antes. Es un cambio de paradigma espectacular, y el Ayuntamiento siempre ha sido muy sensible con eso”.

Como puede observarse en la descripción de las cláusulas, la Guía también significó un avance respecto al Decreto del 2013 que, en cuanto a cláusulas sociales, básicamente se refería a la contratación reservada. En este caso, se puede decir que ahora se incluyen cláusulas relativas a los derechos laborales, a la igualdad de género, a los derechos sociales, y a los derechos económicos de las empresas.

Hay que resaltar en este sentido el avance en cuanto a las cláusulas de igualdad de género y cómo éstas se contextualizan y justifican en la propia guía, teniendo en cuenta que la desigualdad entre hombres y mujeres es uno de los principales retos de la actualidad:

En las relaciones laborales se producen discriminaciones injustificadas entre los hombres y las mujeres. Esta infracción del principio constitucional de igualdad de trato tiene diferentes manifestaciones: los salarios que se pagan por el desarrollo de una misma actividad son más altos en los hombres; la participación de las mujeres en el desarrollo de los lugares directivos o de responsabilidad es muy inferior a los hombres sin causa justificada, incluso el ejercicio de determinadas funciones es predominante en los hombres.

(Ajuntament de Barcelona, 2016c, p. 35)

También, como puede observarse, la mayoría de las cláusulas vienen inspiradas de aquellas contenidas en las Directivas de la UE mencionadas en el capítulo III, con algunas novedades como el propio avance en las cláusulas de género y la cláusula de subcontratación con empresas de la economía social.

Junto con la Guía, hay otras acciones que deben resaltarse, como el Decreto de Paraísos Fiscales en mayo de 2016. Dicho decreto establecía que las empresas contratistas, subcontratistas, filiales, entre otras, que tuviesen contratos con el Ayuntamiento no podían tener actividad en paraísos fiscales y debían hacer entrega de una declaración responsable en ese sentido: “La competencia leal entre las empresas, muy especialmente en la contratación pública, queda desvirtuada con las operaciones de fraude fiscal que realizan algunos operadores económicos con lo desvío de capitales a los paraísos fiscales que se los reporta ganancias ilícitas” (Butlletí Oficial de la Província de Barcelona 2016b, p. 1).

El 27 de marzo de 2017 se realizó además la ‘Declaración del Ayuntamiento de Barcelona y los agentes sociales a favor de la contratación pública sostenible’ firmada junto con PIMEC, UGT y CCOO. La declaración se contextualiza en los efectos de la crisis económica, política y social, y sus efectos no solo en la situación laboral de las personas, sino también en la PYME, personas autónomas y el gobierno local, por ello se estipula que:

(...) es urgente hacer emerger modelos de producir y consumir más sostenibles, con un mayor retorno social, y respetuosos con los derechos laborales. La contratación de las administraciones públicas es una herramienta con un alto potencial para impulsar esta transformación (...) Aún así, en los últimos años el potencial de la contratación pública estratégica ha sido infrutilizado e incluso ha generado impactos negativos. El precio ha predominado como criterio determinante para la adjudicación de los contratos sobre otras consideraciones de carácter laboral, social, ambiental o de igualdad de género.

(Ajuntament de Barcelona, 2017a, p. 1)

La Declaración también hacía referencia a la corrupción generada por el modelo de contratación pública vigente en ese entonces, y además, criticaba el proceso de redacción y tramitación de la LCSP para hacer efectiva la transposición de las Directivas europeas. El contenido de esta Declaración, replica el de la ‘Declaración municipalista en favor de una contratación pública sostenible’ firmada a inicios del mismo mes junto con otros alcaldes,

alcaldesas, y concejales de los Ayuntamientos de Madrid, Santa Coloma de Gramenet, Sabadell y Valencia.

Decreto de Alcaldía de contratación pública sostenible

La publicación de las Guías y las Declaraciones fueron la antesala para la publicación del esperado Decreto de Alcaldía de contratación pública sostenible del Ayuntamiento de Barcelona del 24 de abril de 2017. En su introducción se estipulaba que (Ajuntament de Barcelona, 2017c, p. 1):

El Ayuntamiento de Barcelona quiere contratar con empresas que ejecuten los contratos con pleno reconocimiento de los derechos laborales y sociales de las personas que los llevan a cabo y con conciencia por la defensa del medio ambiente y la innovación. La contratación pública municipal tiene que fomentar la participación de la pequeña y microempresa local con responsabilidad social y las empresas sociales.

El Ayuntamiento de Barcelona impulsa la contratación pública sostenible a partir de un concepto de oferta económicamente más ventajosa que hay que identificar con la de mejor calidad-precio (...).

Recalcar en el Decreto la idea de la mejor relación calidad-precio es la consigna que a partir de entonces se utilizará como justificar la idea de ir más allá de la eficiencia económica que propugnan los preceptos de la NGP, para conseguir la eficiencia social, la “contratación pública estratégica” (Ibidem). En el decreto, esto se ve reflejado en la consolidación de cuestiones como el tope máximo del precio en un 35% de los criterios de valoración y en la incorporación del criterio de la oferta anormalmente baja. En cuanto a la eficiencia social, la idea principal es que si en el 75% de los criterios restantes se tienen en cuenta criterios de adjudicación relativos a las cláusulas sociales, pero también añadiendo otros criterios de juicio de valor y criterios automáticos, en principio, el contrato se adjudicará teniendo en cuenta más elementos que solamente la propuesta económica.

Básicamente, se aprueban y materializan en este instrumento las cláusulas y consideraciones sociales incorporadas en la Guía de Contratación Pública social y la

ambiental⁴¹, además de expresar que se publicarán sucesivas instrucciones y documentos que complementarán el decreto. En la siguiente tabla se resumen y clasifican las cláusulas de acuerdo con sus objetivos:

Tabla 7. Resumen de las cláusulas de tipo social incluidas en el Decreto de contratación pública sostenible del 2017. Fuente: Elaboración propia.

Tipo de medida	Cláusulas incluidas
Regulaciones que condicionan una implementación eficiente de las medidas sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Especificación de que el objeto del contrato incorpora medidas sociales. - Presupuesto máximo de licitación desglosado con indicación de costes. - Obligación de información de la subcontratación en fase de licitación. - Ponderación adecuada del precio para garantizar la calidad de la prestación y los derechos sociales. - Determinación de oferta anormalmente baja considerando la garantía del cumplimiento de los convenios laborales que sean de aplicación.
Medidas a favor de los derechos laborales de las personas trabajadoras que ejecutan los contratos	<ul style="list-style-type: none"> - Valoración de la contratación indefinida. - Mantenimiento de las condiciones laborales, teniendo en cuenta el convenio laboral de aplicación durante la vigencia del contrato. - Valoración de mejoras en los salarios, en relación al convenio laboral de referencia. - Subrogación de la plantilla laboral. - Conciliación corresponsable del tiempo laboral, familiar y personal.
Medidas para incentivar la ocupación y la inclusión social	<ul style="list-style-type: none"> - Contratación de personas en situación de paro con dificultades especiales de inserción laboral o de exclusión social. - Personas trabajadoras con discapacidad.
Medidas a favor de las empresas sociales y de un modelo de economía social y solidaria	<ul style="list-style-type: none"> - Contratación reservada. - Subcontratación con empresas de economía social. - Cumplimiento de las normas sociolaborales en el proceso productivo y en la distribución comercial.
Medidas a favor de las PYMES	<ul style="list-style-type: none"> - Pago del precio a las empresas subcontratadas. - Información y control de la subcontratación en la fase de ejecución.
Medidas a favor de los derechos ciudadanos y sociales de las personas que ejecutan los contratos o de las personas que en sueño destinatarias o usuarias	<ul style="list-style-type: none"> - Igualdad de género. - Igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas LGTBI

⁴¹ Guía de contratación pública ambiental (2016) <https://www.ajsosteniblebcn.cat/guia-de-contratacion-publica-ambiental-es-87197.pdf>

Medidas ambientales	<ul style="list-style-type: none"> - La eficiencia en el consumo de recursos. - El consumo de productos y la contratación de servicios ecológicos. - La ecoinnovación y gestión ambiental de las empresas contratadas.
---------------------	---

Otro elemento que se incorpora en el decreto es el de la innovación, que posteriormente también se materializará en una Guía de compra pública innovadora:

El Ayuntamiento de Barcelona impulsará procesos de compra pública de innovación a los efectos de promover la investigación, el desarrollo de ideas y nuevas tecnologías que permitan la realización de sus actividades a favor de la ciudadanía cuando estas no estén disponibles en el mercado.

(Ajuntament de Barcelona 2017c, p. 6)

Tal como se incluyó en el decreto anterior del 2013, también se hace referencia al seguimiento: “Los pliegos que regulen las contrataciones públicas municipales fijarán los indicadores objetivos que permitan seguir y verificar el cumplimiento de la medida concreta de contratación pública sostenible, identificando, si procede, los documentos acreditativos” (Ibidem).

Y como instrumento de control, se introduce la idea de un sistema informático que permitirá tanto a los órganos de contratación como a las empresas, llevar un seguimiento del nivel de incorporación de las medidas, por lo que “(...) tendrán acceso a un aplicativo informático que permitirá la introducción de datos por la verificación del cumplimiento de las medidas ambientales, sociales y de innovación, incorporando, si procede, los documentos acreditativos” (Ibidem, p. 7).

También como parte del seguimiento, y de la implementación, se establece que la Comisión de Contratación Pública Sostenible realizará una propuesta durante el primer trimestre de cada año sobre cuáles son los objetivos de contratación pública sostenible del Grupo Municipal, lo que constituirá el Plan de contratación pública sostenible, y que luego se reportará mediante una memoria anual de la consecución de dichos objetivos.

En cuanto a la relación y al fortalecimiento de la comunicación con las empresas, el decreto también prevé la realización de:

Campañas de divulgación y formación dirigidas a las empresas a los efectos que conozcan la política de contratación pública sostenible del Ayuntamiento de Barcelona, así como de las herramientas de gestión y de seguimiento de las mismas. Las acciones velarán especialmente para que las pequeñas y medianas empresas no tengan ningún obstáculo por la aplicación, en su condición de licitadoras y contratistas, de las previsiones de este decreto (Ibidem, p. 8).

De la misma manera que en el decreto anterior, en este también se estipula el apoyo de Barcelona Activa para garantizar la correcta incorporación de cláusulas, tanto de la contratación de personas en situación de exclusión social, como en la Reserva Social y en la nueva cláusula de subcontratación con empresas de la economía social. Adicionalmente, en el caso de las cláusulas de igualdad de género, tanto las unidades promotoras como las empresas pueden contar con el apoyo de la Dirección de Transversalidad de Género y Políticas del Tiempo del Ayuntamiento. Y en el caso de las cláusulas ambientales, las unidades promotoras también cuentan con el apoyo del programa 'Ajuntament + sostenible', encargado de la correcta aplicación de las instrucciones técnicas ambientales.

La variada tipología de cláusulas sociales y ambientales incluidas en el decreto le permitió al Ayuntamiento presentar candidatura a los premios de contratación pública de la red europea Procura+ ganando así el premio a 'Iniciativa de Contratación Pública' del año 2018⁴².

Desde la aplicación del decreto, se han realizado una serie de acciones resultantes y complementarias como, por ejemplo, el inicio de las actividades formativas para el personal del ayuntamiento en mayo de 2017; la publicación en noviembre de 2017 de la Guía de compra pública innovadora⁴³ y de compra pública de Tecnologías de la Información y la Comunicación

⁴² Barcelona, premio del 2018 en la categoría de Iniciativa de contratación pública
<https://procuraplus.org/public-authorities/barcelona-city-council/>

⁴³ Guía de compra pública innovadora
https://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/sites/default/files/guia-de-contractacio-publica-innovadora_cat_2.pdf

(TIC)⁴⁴. Adicionalmente, se inició en 2018 la publicación de los planes anuales de contratación pública.

Otra acción resultante de este proceso fue el inicio del proyecto de plataforma tecnológica para monitorear los indicadores de las cláusulas Sociales, Ambientales y de Innovación (SAI). Este proceso, que también estuvo acompañado de sesiones formativas al personal del Ayuntamiento, se detuvo para la puesta en marcha del Sistema Integral de Contratación Electrónica (SICE), el cual abordaremos más adelante en los factores organizativos de la implementación.

Instrucción de fórmulas de precio

Como acciones complementarias al decreto, también se puede encontrar la publicación de la Instrucción de fórmulas de precio, uno de los temas más complejos en la contratación pública. Es por ello que se realizó un estudio de las licitaciones del Grupo Municipal para “analizar la eficiencia de las fórmulas que se utilizan para la valoración del criterio de adjudicación del precio y, complementariamente, los criterios objetivos que se determinan por la consideración de oferta anormalmente baja” (Ajuntament de Barcelona 2018,1). Teniendo en cuenta que el estudio identificó diferentes fórmulas de cálculo en función del tipo de contrato, el objetivo de la instrucción fue el de “dar criterios de actuación uniforme” (Ibidem). En este sentido, la siguiente fórmula de referencia “permite una ponderación de ofertas distribuyendo los puntos de forma proporcional según las diferencias entre las ofertas de precio, a partir de la oferta más barata que haya sido admitida y teniendo en cuenta el presupuesto neto de licitación” (Ibidem, p. 2):

Figura 2. Fórmula de referencia para el cálculo de la puntuación de la oferta económica

Fuente: Decret d'Alcaldia 22 de febrer de 2018

$$\frac{\text{Presupuesto neto de licitación - oferta}}{\text{Presupuesto neto de licitación - oferta más económica}} \times \text{Puntos máximos} = \text{puntuación resultante}$$

⁴⁴ Guía de compra pública de TIC <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2017/11/Guia-Compra-P%C3%BAblica-TIC.pdf>

Además de la propuesta de fórmula, la instrucción también incluye los criterios para determinar la consideración de oferta anormalmente baja. Sobre todo, es importante que el criterio que sea utilizado esté fijado de manera clara en el PCAP. De manera general:

Si el criterio que se sigue para determinar la oferta anormalmente baja es la comparativa entre los precios, se fijará como criterio general un diferencial de entre 5 a 10 puntos por debajo de la media de las ofertas o, en el caso de un único licitador, de 15 a 20 puntos respete el presupuesto limpio de licitación (Ibidem).

Instrucción municipal de regulación de la contratación reservada

Por último, durante este período de inicio de la política pública, el 13 de mayo de 2019 se publicó la Instrucción municipal de regulación de la contratación reservada, la cual tenía como objetivo:

(...) dar los instrumentos y pautas de actuación que clarifiquen y ayuden a todas las unidades municipales a promover la contratación reservada favoreciendo la consolidación y el crecimiento de las Empresas de Inserción y de los Centros Especiales de Trabajo de Iniciativa Social, intentando favorecer aquellos que atienden personas de más difícil inserción en el mercado ordinario”.

(Ajuntament de Barcelona 2019, p. 1)

Así pues, la instrucción establece que “La contratación reservada constituye una excepción al principio de libre competencia prevista en el artículo 132 y es una concreción del concepto de compra pública estratégica” (Ajuntament de Barcelona 2019, p.1).

Aunque no sea el objetivo de esta instrucción, también se hace referencia a la Disposición Adicional 48ª, una nueva incorporación de la ley estatal que permite la contratación reservada de una serie específica de objetos contractuales, CPVs (*Common Procurement Vocabulary*) de servicios culturales, sociales y deportivos a organizaciones que cumplan con las siguientes características (Boletín Oficial del Estado núm. 272, de 09/11/2017, p. 243):

Características de las empresas y entidades que pueden ser adjudicatarias de la disposición 48 de la LCSP

- a) Que su objetivo sea la realización de una misión de servicio público vinculada a la prestación de los servicios contemplados en el apartado primero.
- b) Que los beneficios se reinviertan con el fin de alcanzar el objetivo de la organización; o en caso de que se distribuyan o redistribuyan beneficios, la distribución o redistribución deberá realizarse con arreglo a criterios de participación.
- c) Que las estructuras de dirección o propiedad de la organización que ejecute el contrato se basen en la propiedad de los empleados, o en principios de participación, o exijan la participación activa de los empleados, los usuarios o las partes interesadas.
- d) Que el poder adjudicador de que se trate no haya adjudicado a la organización un contrato para los servicios en cuestión con arreglo al presente artículo en los tres años precedentes.

Además, la Instrucción hace referencia a la fijación de objetivos anuales de contratación reservada, tal como se establecía en el decreto del 2013. En este caso, los objetivos se comunicarán a la Mesa de Contratación Pública, y la Comisión de Contratación Pública Socialmente Responsable se encargará de realizar el seguimiento. De la misma manera, los objetivos se distribuirán entre todo el Grupo Municipal en función de su volumen de contratación y objetos contractuales.

También se introduce un nuevo elemento previsto en la LCSP y es que ya no se habla de Centros Especiales de Trabajo, sino de Centros Especiales de Trabajo de Iniciativa Social (CETIS). Para hacerlo explícito, “los CETIS tienen como objetivo la inserción social y laboral de personas con discapacidad física, psíquica, sensorial o de trastorno de salud mental, mientras que las EI tienen como objetivo fundamental la inserción de personas pertenecientes a colectivos en situación de exclusión social” (Ajuntament de Barcelona 2019, p. 6). Esta nueva categoría de CETIS, supondrá unos retos que veremos más adelante en la implementación de la Reserva Social.

La Instrucción del 2019 prevé algunas cuestiones a destacar, como el hecho de considerar a los contratos menores, aunque no haya publicidad ni concurrencia, pero que sean adjudicados a empresas de este tipo, como válidos para contabilizar los objetivos de la Reserva Social. Otra cuestión destacable es que, teniendo en cuenta las diferencias en las características de las personas trabajadoras de uno u otro tipo de empresas, y previa correcta justificación, se pueden reservar contratos exclusivamente a CETIS o EIs, tanto en función sobre todo del objeto contractual, como del fin social que se desee promover. En el caso de los CETIS, también se

puede promover la contratación con entidades que trabajen con personas con un tipo de discapacidad específica.

Recordemos que tanto las Directivas europeas de contratación como la LCSP hacen un llamado a promover la contratación en lotes, es decir, a dividir contratos para ofrecer la posibilidad de que haya más empresas adjudicatarias en lugar de una. Una cuestión que incorpora la Instrucción es la posibilidad de reservar lotes, es decir, que aunque un objeto contractual no parezca idóneo para hacerse de manera reservada, sí que se pueden dividir tareas que puedan ser sujetas a este tipo de contratación.

Otro punto de interés es que la Instrucción establece que el hecho de ser contratación reservada no excluye de la incorporación de cláusulas sociales y ambientales que establece el Decreto de contratación pública sostenible. Así pues, además del precio, se proponen una serie de criterios automáticos y de juicio de valor que podrán incluirse en los pliegos, por ejemplo, el porcentaje de personas con discapacidad, la ratio de personas de apoyo que tendrán las personas trabajadoras, el plan de formación, la propuesta de acompañamiento para la inserción laboral, entre otros. Hay que destacar que, para la redacción y publicación de la Instrucción, también se contó con la colaboración y opinión de las entidades y federaciones más destacadas en el ámbito de las EI y los CET.

Tanto para la implementación de la Reserva como para la cláusula de subcontratación con empresas de la economía social y la cláusula de contratación de personas en situación de desempleo con especiales dificultades de inserción laboral o de exclusión social, se creó el Servicio de Asesoramiento en Cláusulas Sociales de Barcelona Activa, el cual tiene como funciones:

1. Asesorar a las unidades promotoras del Ayuntamiento de Barcelona y entidades dependientes sobre la idoneidad de incluir estas Cláusulas Sociales y la oportunidad de reservar contratos o lotes a determinadas entidades según la oferta de bienes y servicios existente al ámbito.
2. Acompaña las empresas adjudicatarias en el cumplimiento de las Cláusulas:
 - Da indicaciones para la correcta aplicación de las medidas sociales en la fase de ejecución del contrato.
 - Ofrece apoyo en la definición de los perfiles profesionales, hace la preselección de personas en situación de paro con especiales dificultades de inserción laboral y realiza el seguimiento de su integración a la empresa.
 - Facilita la investigación de empresas de economía social en función del sector que se pretende subcontratar.

3. Realiza el seguimiento de los procesos de contratación en los que ha intervenido y analiza el impacto y recoge las posibles incidencias.
4. Se coordina con los diferentes programas municipales y las entidades de la ciudad.

A continuación, se presenta un resumen de las principales acciones llevadas a cabo para el despliegue desde el 2016 hasta la publicación del Decreto de contratación pública sostenible en abril de 2017:

Figura 3. Proceso de diseño de la política de CSPR 2016-2017. Fuente: Elaboración propia.



Este proceso muestra en qué medida la CPSR formaba parte para entonces de la agenda política e institucional del Ayuntamiento.

5.2.2. Los motivos para impulsar la “nueva” política de CPSR

Desde el punto de vista estrictamente económico, cuando se habla del uso de la CPSR como un instrumento de política económica y social, usualmente se hace referencia a lo que representa la contratación pública para el gasto público del Ayuntamiento. Por ejemplo, en el año 2017⁴⁵, que como hemos visto fue un año de impulso de diferentes acciones de la política pública, la ejecución contractual del Grupo Municipal del Ayuntamiento fue de 1.265.734.611,78 €, de un presupuesto municipal de 2.736,2 M€.

La ejecución de la contratación pública supuso para ese mismo año un total de 54.192 contratos. De esta cantidad, un 50,72% correspondía a los contratos de Servicios, un 23,28% a los contratos de gestión de servicios públicos/concesión de servicios, un 16,14% a los contratos de obras y un 7,67% a los contratos de suministros. También hay que destacar que en términos de volumen económico, un 21,18% corresponde al que históricamente ha sido el contrato más importante del Ayuntamiento, que es de la gestión de recogida de residuos y limpieza. En referencia al número total de contratos, también se debe señalar que 40.562 contratos corresponden a los que en ese entonces eran las 47 entidades del grupo municipal⁴⁶ y los restantes 13.630 corresponden al propio Ayuntamiento, es decir, las Gerencias y los 10 Distritos de la ciudad.

Se podría decir que, en casi todos los espacios institucionales analizados, y los principales documentos relacionados con la contratación pública y la CPSR realizados por el Ayuntamiento y otras administraciones y entidades, se hace referencia al peso económico que tiene la contratación pública, y por tanto, se usa frecuentemente como justificación de su validez, lo cual encaja en la idea de la contratación pública estratégica (Gimeno Feliu, 2020). La lógica parece ser clara: ya que debe realizarse este gasto, porque ya está previsto como parte del presupuesto, ¿por qué no utilizarlo de manera más eficiente económica y socialmente, complementando otro tipo de políticas sociales y ambientales?

⁴⁵ Memòria Contractació Pública 2017. Grup Municipal Ajuntament de Barcelona

<https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/112239/1/2017%20Memoria%20Contractacio%20Aj%20Bcn%20i%20Grup%20Mpal.pdf>

⁴⁶ Cuando hablamos de entidades del Grupo Municipal nos referimos a consorcios y organismos autónomos, como los institutos municipales, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles, asociaciones y fundaciones.

Como hemos visto, las cláusulas abarcan una diversidad de temas sociales, ambientales y de promoción de la innovación. Sin embargo, las condiciones laborales eran una de las principales prioridades, o como mínimo, uno de los temas en los que se quería hacer más incidencia.

Es por ello por lo que, sobre las razones para impulsar la política, uno de los perfiles directivos se refería también a la idea de no partir de cero, pero sí que había expectativas de avanzar aún más en la materia:

“Se partía de una experiencia previa que era un decreto de contratación o de cláusulas sociales y también de un bagaje más histórico de guías de contratación ambiental. Entonces lo que se hizo fue plantear un refuerzo de estas cláusulas, sobre todo, en los temas de impacto de la compra pública sobre el desempleo, es decir, cómo a través de la compra pública se puede favorecer la contratación de colectivos vulnerables. Esto es algo que ya existía en las anteriores cláusulas. Luego se introdujeron temas de mejora de las condiciones laborales, de cómo intentar avanzar hacia lo que en otras ciudades del mundo se ha introducido como el salario digno de ciudad (...)”.

La principal motivación para poner el foco en las cuestiones laborales eran precisamente las condiciones salariales de las personas que trabajaban con las empresas adjudicatarias, que como hemos visto es una de las cuestiones más críticas de las externalizaciones de servicios. El mismo entrevistado, vinculado al ámbito de los Derechos Sociales, expresaba en ese sentido:

“Una de las cosas que nos hemos encontrado analizando la mayoría de contratos y convenios que tenemos de servicios externalizados es el elevado grado de precariedad de los trabajadores externos comparados con sus equivalentes en el sector público. Sueldos mucho más bajos, tanto en trabajos cualificados como en trabajos no cualificados, contratos temporales, una temporalidad mucho mayor que en nuestros contratos y, en algunos casos, como en el Servicio de Atención Domiciliaria, una contratación a tiempo parcial muy elevada, lo que combinado con los salarios bajos hacia que los sueldos finales que cobran las trabajadoras familiares son muy bajos. La mayoría por debajo del salario mínimo por descontado. Entonces estamos intentando revertir esta situación y pensando en alguna estrategia para cambiar esto”.

A pesar del claro diagnóstico de la situación de las cláusulas de mejora de condiciones salariales y laborales, desde el equipo impulsor del Área de Derechos Sociales también había cierta

conciencia sobre las limitaciones que eso implicaba a nivel normativo, sobre todo porque, en principio, los Ayuntamientos no tienen las competencias para regular el salario mínimo, pero sí que se podían explorar las oportunidades en términos de favorecer a las empresas o proveedoras que mejoraran las condiciones laborales. En primer lugar, al obligarlas a cumplir la legislación, y, en segundo lugar, a que en el caso de que propusieran mejoras salariales, que éstas pudieran obtener una puntuación en la valoración global de las ofertas. Sobre esta cláusula explicaba el entrevistado en los inicios de la política:

“(...) es una cláusula que te permitía puntuar hasta 10 puntos sobre un total de 100 las mejoras salariales. Pero claro, si las mejoras salariales implican un encarecimiento del precio, lo que tenías que hacer es garantizar que lo que ganan las empresas mejorando los salarios no lo empeoren haciendo ofertas económicas más altas, porque puede haber otra empresa que diga yo no hago una oferta económica, hago una oferta económica más baja y no hago mejores en las condiciones laborales de los trabajadores. Ahora tenemos que ver cómo ha funcionado esto (...)”.

Otro aspecto crítico que pudimos observar en el capítulo II en el ámbito de las condiciones laborales de los servicios externalizados son las diferencias salariales entre las personas que, a pesar de ejercer en muchos casos una función o servicio público, tienen una relación contractual con una empresa adjudicataria, y las personas que tienen un estatus de funcionario o de relación laboral directa con la administración pública (Mori 2017, 2020). Además, en muchos casos estamos hablando de personas que tienen el mismo nivel de cualificación, de experiencia, y de categoría profesional. El director entrevistado explicaba el diagnóstico que se había hecho sobre este tema:

“Estamos hablando de que, por ejemplo, en el convenio de acción social, un trabajador social, o sea una persona con titulación superior, está cobrando un 40% menos que un trabajador del ayuntamiento. O sea, entre veinte mil € a treinta y pico mil (...) O sea, son diferencias enormes. Es la diferencia entre tener un sueldo digno y el sueldo (...)”.

Sin embargo, también se entendía que introducir estas cuestiones suponía un replanteamiento de la relación entre el Ayuntamiento y las empresas privadas:

“(…) El otro tema es el tema del salario digno. Esto es algo que no se ha introducido de una manera muy clara, pero tenemos que ver hasta dónde las empresas en esta ciudad van a apostar por esto. Porque nosotros mismos somos los primeros que luego incumplimos con nuestras empresas externalizadas, o sea, los salarios que cobran buena parte de los trabajadores de baja cualificación que tenemos externalizados, y aquí hay múltiples categorías desde las trabajadoras familiares, las trabajadoras de teleasistencia, los monitores escolares, los ayudantes de cocinas de las guarderías (….) O sea, hay un montón de categorías de baja cualificación que están cobrando por debajo de los 1000 € o de los 950 € al mes. Y, por lo tanto, tenemos que ver cómo podemos forzar, a través de la contratación o a través de políticas de reconocimiento reputacional, de poner un sello de calidad etc. para que las empresas sean más responsables en este tema, de que paguen unos salarios más altos”.

Sobre esta cuestión, una pregunta realizada fue cómo se dio este proceso de negociación y diálogo con las asociaciones, federaciones y organizaciones representativas del sector privado sobre las nuevas cláusulas sociales, y cuáles eran sus principales propuestas o demandas para poder implementar aquello que se establecía en la guía. Como también se pudo observar durante la investigación en el Ayuntamiento, una de las principales reivindicaciones de las empresas es la de ajustar los precios de licitación a las cláusulas exigidas para poder cumplirlas, pero en general, no se ha detectado un discurso que pueda considerarse contrario a la CPSR. También es cierto que el incumplimiento de las medidas para algunas empresas puede suponer la pérdida de contratos millonarios. Pero más allá de esto, las empresas han estado de acuerdo con un discurso que promueva sobre todo la contratación de personas en situación de exclusión social:

“Yo creo que aquí no había gran discusión porque todo el mundo es consciente del problema que tenemos en esta ciudad (…) El tema de los salarios yo creo que las empresas están ahí... Yo creo que para los salarios bajos todo el mundo está de acuerdo y, sobre todo, al final es un tema de si el Ayuntamiento va a poner los recursos necesarios para pagar que estos salarios se puedan pagar. Por lo tanto, tampoco es tanto el problema este. Es más un problema de cómo esto luego se traslada al conjunto de la actividad económica de la ciudad. No solo la que depende de la compra pública, si no la que se genera de manera privada (….) Entonces, ver cómo toda esta dinámica positiva en

favor del reconocimiento de menor precariedad etc., se traslada a estos sectores tan precalificados y que han empeorado mucho en los últimos años”.

Y continúa:

“Yo no veo una resistencia muy grande del empresariado, digamos, a estas cláusulas. Yo creo que el problema gordo se va a plantear cuando planteemos una mejora general de los salarios de la ciudad (...) Puede haber algún punto de desacuerdo en alguna cosa, pero no (...) No estuvieron discutiendo mucho para ponerse de acuerdo (risas). Sobre todo, porque al final, si el Ayuntamiento decía ‘quiero pagar mejor y pongo el dinero’, pues se ha acabado la historia. No hay más. Es más, la repercusión que pueda tener en los otros sectores”.

Sin embargo, a pesar de que algunos responsables y directivos del Ayuntamiento tuviesen claro que la incorporación de las cláusulas debía ir acompañada de una revisión de los precios de licitación, también es cierto que, en los espacios observados donde había participación de las empresas privadas u organismos representativos, en el momento del turno abierto de palabras o de preguntas y respuestas, algunas intervenciones hacían referencia a que esta revisión no se había llevado a cabo y los presupuestos de licitación continuaban siendo los mismos que en contratos anteriores previos al Decreto o a la Ley de CPSR. La demanda era bastante clara: por ejemplo, si una empresa debía introducir mejoras salariales, comprar productos con unas determinadas características ambientales, presentar planes o protocolos, etc. todos estos factores tendrían una incidencia en el coste, y por tanto debía ser tenido en cuenta para la preparación de los nuevos presupuestos de licitación, basados en precios de mercado o con cálculos actualizados.

Otra cuestión interesante que se debe mencionar es que, en realidad, en relación con los servicios públicos, el tema más comentado en los inicios del mandato 2015-2019 era en realidad la propuesta de la remunicipalización de servicios, o como mínimo era uno de los temas utilizados como consigna o bandera política.

Quizás los casos más destacados fueron la consigna de la remunicipalización del Servicio de Atención Domiciliaria (SAD) o el servicio de agua. En el último caso, el Tribunal Supremo revocó en 2019 la posibilidad de retirar la concesión del servicio a la empresa Agbar, frustrando así uno de los primeros intentos de remunicipalización. En el caso del SAD, las personas

entrevistadas sostenían que el cambio de rumbo vino dado por cuestiones jurídicas, técnicas y administrativas, principalmente por las dificultades que suponía volver a la gestión directa de un servicio de aproximadamente unas 4000 personas trabajadoras, con las limitaciones que esto supone en términos de tasas de reposición de personal, situación actual de los procesos de oposición, y adicionalmente, el hecho de que un servicio como el SAD tiene unas particularidades desde el punto de vista de los horarios de atención y de gestión que son incompatibles con el funcionamiento actual del Instituto Municipal de Servicios Sociales (IMSS). En todo caso, el intento frustrado de remunicipalización del SAD reforzó la idea de que la nueva licitación del segundo contrato más importante del Ayuntamiento, de 199.328.077,33 € (IVA incluido), que se licitaría en el año 2019⁴⁷, debía incidir mucho más en la incorporación de cláusulas sociales relativas sobre todo a las cláusulas laborales, teniendo en cuenta un nuevo convenio de referencia, valorando cuestiones como la estabilidad laboral, e incluso creando una Unidad específica para el seguimiento de la ejecución y de la calidad de este contrato.

Por el contrario, sí que fue posible la reinternalización de otros servicios como los Puntos de Información de Atención a las Mujeres (PIAD) y el Servicio de Atención, Recuperación y Acogida (SARA), así como el caso de tres escuelas *Bressol* municipales externalizadas en el mandato anterior del 2011 - 2015. Se puede decir que las dificultades inherentes a los procesos de remunicipalización reforzaron aún más la idea de la CPSR, a partir de la idea de que, si no era posible volver a la gestión directa de algunos servicios considerados clave o estratégicos, la gestión indirecta debía hacerse bajo criterios de responsabilidad social y ambiental:

“Tengo la sensación de que haría falta trabajar más sobre cuál es la estructura, o sea, cómo poder hacer la contratación (...) de manera que la administración pública no sea un eslabón más de la cadena de precarización (...) generar contratación pública responsable (...) sistemas de seguimiento desde el ámbito público de la gestión privada pues más potentes, más intensivas, más creativas... y creo que hay una parte de lo que se podría hacer que pase más por ahí que por remunicipalizar”.

Tal como lo expresaba el mismo cargo político no electo en una entrevista realizada en los primeros años del mandato, la idea de la CPSR debía extenderse en todo el consistorio, particularmente incidiendo en la cultura interna y de funcionamiento de la administración pública, pero también teniendo muy clara la importancia del tema en la agenda política:

⁴⁷ Licitación del SAD <https://cido.diba.cat/contractacio/9590434/servei-dajuda-a-domicili-ajuntament-de-barcelona-institut-municipal-de-serveis-socials>

“(…) en el nivel gerencial, directivo y técnico comienza a entrar esta cultura de utilizar la contratación pública como una herramienta más de política pública, no solo como una forma de provisión sino como una política estratégica donde puedes influir sobre el mercado con tu capacidad de demanda como administración pública para que haya una cierta evolución en determinadas direcciones. Esta nueva cultura es todo un proceso. Aquí yo entiendo que por un lado tiene que haber una prioridad y una visión políticas clara con el tema, que yo creo que el Ayuntamiento de Barcelona pues está, ha hecho una apuesta importante. Siempre es mejorable, pero a nivel político creo que se ha dado un impulso importante, y todo este proceso yo creo que tiene que ir precipitando hacia abajo en la estructura técnica. Y allí creo que hay camino por hacer. También creo que hay mucha gente motivada en la estructura técnica, pero hay que hacer planes de formación, hacer boletines internos interesantes, atractivos, que la gente se mire, mucho de buenas prácticas (...) Y yo creo que también hay que generar objetivos. Y aquí está la idea de generar un plan anual de contratación pública responsable que genere objetivos concretos que te hagan justificar si no utilizas determinado tipo de cláusulas etc.”.

Como hemos visto, otra de las ideas que ha acompañado el discurso de la CPSR, tanto desde el Ayuntamiento como de la propia UE, es la incorporación en el mercado de licitaciones de otro tipo de empresas diferentes a las grandes empresas que usualmente son ganadoras de un número importante de licitaciones, reforzando así la idea de la contratación con las PYMES, las empresas de la ESS y en el caso del ámbito de los contratos de atención a las personas, las organizaciones del Tercer Sector Social. El mismo entrevistado sostenía que este tipo de empresas debía saber *“acercarse a la contratación pública, saber cómo funciona, le pierda el miedo, vea que puede ser un aliado como un cliente suyo”*. Más adelante, y sobre todo en los factores jurídicos y organizativos, veremos las dificultades inherentes y las estrategias surgidas para abordar este posible acercamiento.

Sobre esta etapa inicial, también es importante conocer la importancia que otros actores como el Tercer Sector Social le otorgaban a la CPSR, teniendo en cuenta que algunas de sus entidades y organizaciones son adjudicatarias de contratos de atención a las personas, uno de los ámbitos más precarizados por estar sujetos a convenios colectivos con salarios bajos. Por lo tanto, desde este sector también se apuesta desde un inicio por la CPSR y sobre todo, la idea de

que el precio o las ofertas bajas no sean el principal criterio para adjudicar servicios. Tal como lo expresaba una de sus representantes en una entrevista:

“(…) Nuestro rol es defender la visión de lo no lucrativo frente a otros operadores privados que están entrando en masa a defender este tipo de Servicios (...) y, por tanto, para nosotros la contratación pública es un eje fundamental, es un instrumento muy potente para hacer otro tipo de economía y si hay voluntad política, hay posibilidad de hacerlo”.

Por ello, desde el Tercer Sector Social también sostienen que la decisión de adjudicar servicios bajo determinadas condiciones depende de la voluntad política, que reconocían en el gobierno municipal del 2015-2019. Por ello, ya defendían el valor de las cláusulas sociales como instrumento de política económica: *“Si se utiliza bien, puede ser muy potente para cambiar el tipo de economía que genera la ciudad”.*

Además de la entrada de otro tipo de actores, las reivindicaciones más importantes que planteaban ya en ese entonces eran:

- Disminuir al máximo el tema económico, que la puntuación por precio sea la mínima posible, lo que incluye una modificación de la fórmula que se usa para la valoración de las ofertas.
- La limitación de las bajas temerarias.
- El cálculo detallado de los costes del servicio y los recursos que debe otorgar el ayuntamiento para poder cumplir los criterios.
- La voluntad política para incidir en los salarios, por ejemplo, estableciendo en cuál convenio colectivo deseas que se base el contrato.
- La necesidad de control para garantizar la correcta implementación.

En ese entonces, quizás el planteamiento en el que tenían más diferencias con la administración es precisamente sobre la remunicipalización de servicios del ámbito de los derechos sociales, ya que consideran:

“Nosotros no compartimos la idea de que la externalización es privatizar servicios, porque defendemos la titularidad pública del Servicio (...) No estamos de acuerdo porque de golpe unos Servicios que llevas tú, los lleva el Ayuntamiento (...) si la contratación pública se hiciera bien, no haría falta todo esto”.

Habiendo visto en esta primera parte del capítulo, tanto los orígenes de la CPSR en el Ayuntamiento de Barcelona, como el contexto y la justificación de las primeras acciones para impulsar una nueva política acorde a las Directivas Europeas de contratación pública, a continuación, entraremos en el detalle de los factores jurídicos, organizativos y políticos que han condicionado la implementación de las cláusulas mencionadas.

5.3. Factores que han condicionado la implementación de la CPSR

Como se ha planteado en el Capítulo III, el marco analítico de esta tesis parte de la propuesta de Reynaers et al. (2021) sobre los factores que condicionan la gestión de los contratos públicos y por ende su incidencia en la propia gestión de las externalizaciones, y de la propuesta de Müngersdoff y Stoffel (2020) sobre las dimensiones presentes en la implementación de la CPSR. Sobre esta base, esta tesis presenta un marco analítico propio en el que se engloban los factores jurídicos, organizativos y políticos. En esta sección del capítulo, se presentan los principales resultados para cada uno de estos factores, teniendo en consideración tanto las opiniones y experiencias de las personas entrevistadas, como las propias percepciones registradas durante el proceso de etnografía organizacional.

5.3.1. Factores jurídicos

La CPSR es obviamente un tema condicionado mayoritariamente por el Derecho Administrativo y por todo aquello que establece la LCSP y las Directivas Europeas en la materia. Como hemos visto en el capítulo III, no han sido pocos los cambios jurídicos que han ocurrido en los últimos años, con toda una serie de adaptaciones de los marcos jurídicos, creación e incorporación de cláusulas de diferentes tipos, y creación de nuevos instrumentos jurídicos para gestionar la contratación pública. Como es de esperarse, estos cambios han supuesto un reto de las administraciones, sobre todo de las municipales, en las que ni el personal técnico ni el jurídico

ha contado con el acompañamiento necesario para llevar a cabo esta transformación hacia el nuevo paradigma de la contratación pública (Reynaers et al., 2021). El proceso de adaptación a la nueva LCSP del 2018 ha sido tan complejo que para los funcionarios ha costado ver este nuevo momento como una ‘oportunidad’ de promover una nueva manera de licitar y también de externalizar. Sin embargo, un responsable jurídico expresaba:

“El marco normativo nos ha ayudado muchísimo, hay un antes y un después. La cultura administrativa, la ideología de la contratación es profundamente conservadora, muy contraria a lo que estamos hablando. Todo lo que quiso hacer el Ayuntamiento desde los 2000 ha tenido muchas dificultades jurídicas, muchas dificultades de encaje, sentencias en contra, impugnaciones, que cambia mucho con la ley del 2017. Esta idea de la contratación como política pública. A nivel conceptual, a nivel filosófico, la ley del 2017 lo modifica todo”.

En palabras de otro responsable jurídico entrevistado, relativamente poco tiempo después de iniciar la incorporación de las cláusulas, comenzaron a surgir los problemas asociados a algunas de ellas, sobre todo en el ámbito de los aspectos laborales y salariales y por ende la pronunciación de los Tribunales de Contratos. Esto llevó a que desde el Ayuntamiento se hicieran algunos ajustes:

“(…) era como ¡Cuidado! No vamos al paradigma anterior de que no se podía (…). Ahora ya sabemos que se puede, pero hay límites. Los Tribunales lo que nos están diciendo es cómo acomodar el objetivo a la forma. Por decirlo de una manera, no a todo el mundo le sirven los mismos zapatos. Cada contrato necesita unos zapatos diferentes, cada cláusula necesita unos ajustes diferentes (…). A partir de aquí, cayeron algunas cláusulas, sobre todo la de salarios (…).”

Una directora entrevistada explicaba que:

“Hay doctrina incluso contradictoria entre los propios tribunales. Básicamente, en un extremo tienes al Tribunal Central, que no pasa ni una, el Tribunal de Madrid que dice que sí a todo, y algunos que están entre medio, en donde situaría al Tribunal Catalán de Contratos. El artículo 145 de la Ley, y por extensión las directivas europeas, hablan mucho de planteamientos programáticos, en cuanto a la responsabilidad social de la contratación pública, pero creo que la redacción del artículo 145 no ayuda mucho”.

Y continúa:

“Lo que han hecho los Tribunales es tratar de interpretar con claridad a qué se refiere el artículo, hacer un análisis de todas las consideraciones de la directiva, qué es lo que se menciona explícitamente como viable. Por ejemplo, hay un silencio sepulcral sobre la valoración del incremento de salarios, no dice nada, es uno de los temas más complicados...”.

Como ya hemos visto, es precisamente el ámbito de los salarios y de las condiciones laborales donde desde la CPSR se ha querido hacer más incidencia en los efectos negativos de las externalizaciones. Y es precisamente este ámbito el que más ha costado. Es por ello que un experto en contratación pública expresaba también el reto que suponía incidir en un tema tan sensible como el de los salarios y las justificaciones jurídicas para no hacer cambios sustanciales en este aspecto:

“Lo que hay es un conservadurismo ideológico disfrazado de formalismo jurídico. Hablar de salarios es meterte en el núcleo duro del Capitalismo, porque estamos tocando el núcleo duro del sistema. Al final, estás afectando la correlación de fuerzas de la economía (...)”.

Un interrogante surgido durante el proceso de investigación era el rol que tenían los sindicatos sobre este tema, y la percepción que podían tener sobre el hecho de que fuese el Ayuntamiento quien pudiese marcar lineamientos en este sentido. Aunque sobre esta cláusula, la Guía de Contratación Pública establece lo siguiente:

Esta consideración social tiene significación cuando, en el sector de actividad económica correspondiente al objeto del contrato que se licita, las retribuciones a las personas trabajadoras son bajas en términos referenciales respecto de otros sectores de actividad (...) La medida social no supone una intromisión en la negociación colectiva. No se impone a la empresa la obligación de pagar unos salarios determinados. Valora la empresa que voluntariamente retribuya mejor el personal que tiene que ejecutar el contrato que se licita, el que redundará necesariamente en su mejor ejecución.

(Ajuntament de Barcelona, 2016c, p. 25)

Curiosamente, la respuesta por parte algunas de las personas entrevistadas era que *“los sindicatos se oponían a la cláusula de las mejoras salariales y de condiciones porque ese es su terreno”*, es decir, si la administración pública es quien directamente marca la pauta en este ámbito, las organizaciones sindicales podrían perder poder de negociación y su rol podría verse afectado.

Podría decirse que la cláusula de mejoras salariales ha sido hasta ahora el mejor ejemplo para que ocurriera la llamada **inseguridad jurídica**, es decir, las diferentes interpretaciones sobre los criterios de valoración que pueden tener los funcionarios, servicios jurídicos o Tribunales. Pero además hay que recordar que la normativa jurídica, específicamente el artículo 116.4, en materia de contratación establece la necesidad de justificar o no su incorporación, así como la necesaria vinculación con el objeto del contrato que veremos más adelante. Por ejemplo, aunque el Decreto de Contratación Pública Sostenible establezca lo siguiente en el caso de los contratos de servicios a las personas: *“(…) deben garantizarse las condiciones laborales y sociales justas de las personas trabajadoras profesionales, porque una adecuada retribución salarial y la estabilidad laboral dentro de la empresa debe redundar en un servicio mejor”* (Ajuntament de Barcelona, 2017c, p. 17).

También establece la importancia de su adecuada justificación para ser incorporada como cláusula:

Todas las unidades promotoras de los contratos públicos motivarán, en el informe de necesidad que justifique la tramitación del contrato público, las medidas de sostenibilidad que pretenden incorporar, con proporcionalidad al tipo de contrato, objeto, valor estimado, número de personas que intervienen en la ejecución del contrato, personas usuarias o destinatarias de la prestación, sector de actividad económica, convenios laborales de aplicación, regulaciones legales sectoriales, etc.

(Ajuntament de Barcelona, 2017c, 3)

Un responsable jurídico entrevistado reflexionó sobre esta idea de la inseguridad jurídica y sus razones:

“La inseguridad jurídica también es un tema de formación y de cultura interna, pero yo creo que ahora no se pueden usar las excusas legales, lo que no conoces te da miedo. Las administraciones públicas tenemos una tendencia a ser conservadoras, en modo ‘siempre se ha hecho así’. Los

funcionarios públicos queremos certezas, y cualquier elemento de una cierta novedad, atrevimiento, crea inseguridades internas, pero creo que sí lo haces bien, no hay ningún impedimento legal, la excusa es en parte por la falta de criterio si no tienes formación (...) Hay un principio clave que es la motivación, si perdemos contenciosos es por falta de motivación, de justificación, de informe insuficiente. Siempre debes explicar cuál es la finalidad y cómo esta finalidad está relacionada con una política pública”.

Lo observado durante el tiempo de investigación es que si los equipos de servicios jurídicos solicitaban a los técnicos o responsables de contrato la justificación del porqué esta cláusula tenía una incidencia en servicio o en el objeto contractual, éstos argumentaban que **no disponen de suficientes herramientas o argumentos para justificar la idoneidad de las cláusulas.**

Esto a su vez está relacionado con otro aspecto que veremos más adelante como es el de las deficiencias de evaluación e impacto de la CPSR (Halloran, 2017). En palabras de un directivo relacionado con la contratación pública:

“Hemos visto que es más fácil tanto medir el impacto como demostrar la justificación de la incorporación de las cláusulas ambientales porque hay más estudio y justificación de por qué los productos que cumplen con ciertas especificaciones son menos contaminantes, pero con las cláusulas sociales no hay estudios en este aspecto. Necesitamos evaluaciones para demostrar que mejorar las condiciones laborales puede mejorar la calidad de los servicios públicos y es más eficiente”.

De hecho, un perfil político también expresaba sobre este tema: *“Cuando los servicios jurídicos, los interventores nacionales o los tribunales de contratación nos preguntan ‘¿Cómo esta cláusula mejora el contrato? No tenemos una manera de justificarlo, porque solo tenemos una intuición o una convicción ideológica que las cosas se deberían hacer de una cierta manera, y claramente eso no es suficiente”.*

Esta **diferencia de objetivación entre las cláusulas ambientales y las cláusulas sociales** ha sido compartida por todas las personas entrevistadas. Otro perfil directivo decía también durante una entrevista:

“Hay una imposibilidad por naturaleza, de objetivar los criterios sociales. La contratación social no es objetivable de la misma manera que la ambiental”.

Por ejemplo, en un contrato de suministros para alquilar o comprar los vehículos utilizados por la Guardia Urbana de Barcelona, o en el contrato más importante del Ayuntamiento, el de la limpieza y recogida de residuos, se introducen instrucciones técnicas ambientales sobre las características que deberían cumplir dichos vehículos para que sean más sostenibles, por (vehículos eléctricos, menor emisión de gases contaminantes, etc.); o por ejemplo, en un contrato de servicios se exige que la utilización productos químicos debe cumplir ciertas características, o la prohibición de utilizar productos hechos a base de plástico en un contrato de *catering*. En todos los casos, hay suficientes datos objetivos que explican por qué usar plástico es perjudicial o el impacto que tienen las emisiones contaminantes en las ciudades o incluso en la salud de los habitantes. Sin embargo, con **las cláusulas sociales los datos no son tan fáciles de justificar**, y aunque el tema no sea una novedad, sí que es cierto que hay un recorrido relativamente reciente como para tener suficiente información o datos sobre el impacto de las cláusulas sociales, tanto en personas, como en los propios cambios de prácticas y conductas de las empresas proveedoras.

Se podría decir que estas dificultades son una de las razones por las que los funcionarios y responsables de contratos han generado cierta aversión e inseguridad jurídica a la incorporación de cláusulas como la de mejora de condiciones salariales, tanto porque hay más pronunciamientos de los tribunales de contratación, como porque las exigencias de requisitos para incluirlas como un criterio de valoración de las ofertas son aún mayores.

Hay que tener en cuenta que el personal técnico y responsables de contratos están sujetos a los condicionantes de temporalidad del proceso de preparación de las licitaciones, es decir, los meses que disponen para llevar a cabo la redacción de pliegos técnicos y administrativos, revisiones por parte de servicios jurídicos, correcciones, entre otros. Es un proceso complejo y pocas veces ágil, por lo que cualquier requerimiento, justificación o cambios, puede ralentizar aún más el proceso (Reynaers et al., 2021). La exigencia de justificación de una cláusula como ésta, sin tener las herramientas ni el conocimiento para hacerlo, puede llevar a tomar la decisión de que es mejor no incorporar la cláusula si eso ayuda a que el proceso de preparación de la licitación sea más sencillo y sin complejidades añadidas,

aunque exista una convicción personal, ideológica o profesional de que la cláusula es importante. Es por ello que un entrevistado decía:

“También es cierto que las administraciones estamos viviendo momentos de dificultad, de mucha presión externa, y eso hace que nuestras organizaciones y nuestros funcionarios tengan una actitud preventiva al máximo”.

Otro de los factores jurídicos más relevantes, y más frecuentemente mencionados durante las entrevistas y los espacios de observación participante, es la importancia de **la relación entre las cláusulas sociales y su necesaria vinculación con el objeto del contrato**. El Decreto de Contratación Pública Sostenible lo establece claramente, en la línea con lo establecido por las Directivas europeas de contratación:

La incorporación de criterios sociales debe aportar una ventaja específica en el propio contrato público. La causa del contrato público puede integrar intereses generales que contribuyan a hacer que sea más eficiente. El artículo 67.3 de la Directiva 24/2014 expone que hay que considerar que tiene relación con el objeto del contrato cualquier criterio de adjudicación que, refiriéndose a la obra, servicio o suministro que se pretende contratar, valore cualquier aspecto del conjunto del ciclo de vida del objeto contractual, aunque no haga referencia a las características materiales del objeto.

(Ajuntament de Barcelona, 2017c, p. 11)

Por una parte, la vinculación con el objeto del contrato también supone algunas limitaciones desde el punto de vista jurídico, y que guarda relación con lo explicado anteriormente: la dificultad para justificar que una determinada cláusula está directamente relacionada con el objeto de este. Durante el tiempo de investigación, se recibían consultas tanto en el Servicio de Asesoramiento de Barcelona Activa como en la DCCA por parte de unidades promotores, que tenían la intención de incorporar cláusulas sociales, y que recibían la petición por parte de servicios jurídicos de justificar la relación entre la cláusula y el objeto, y aquí también había dificultades para elaborar la argumentación. Por ejemplo, ¿cómo una cláusula de paridad de género en las categorías profesionales de las personas trabajadoras está vinculada con el objeto contractual? Las justificaciones jurídicas deben ser correctamente elaboradas y rigurosas, y por tanto, requieren tiempo y dedicación del personal técnico y de funcionarios, además de conocimientos no solo jurídicos sino también técnicos de ámbitos en los cuales pueden no tener el conocimiento, en este caso, en temas de igualdad de género, que además es uno de los

ámbitos donde se han presentados más avances en materia de cláusulas sociales (Rodríguez et al., 2019). Una directiva expresa:

“(...) continúa habiendo un problema y es que hay criterios que de hecho hacen referencia a políticas públicas transversales, que difícilmente las pueden ligar al objeto contractual, como las cláusulas de igualdad. Para mí sería una cuestión de decir, por ejemplo, en el sector de la vigilancia la representación femenina es ínfima, por tanto, queda absolutamente justificado incluir el fomento de la contratación de mujeres, pero difícilmente podrás decir que el objeto del contrato se hará mejor por el hecho de haber mujeres. Creo que la normativa contractual, de alguna manera, no ha clarificado la relación entre el objeto contractual”.

También tiene que ver con la vinculación con el objeto del contrato el hecho de no valorar o juzgar la conducta de las empresas por sus prácticas generales, sino estrictamente por aquello que les es requerido durante la ejecución de un contrato en concreto que tienen en este caso con el Ayuntamiento de Barcelona. Por ejemplo, en un contrato de servicios que implique relación con la ciudadanía o elaboración de materiales gráficos o audiovisuales, una cláusula a incorporar como condición de ejecución obligatoria puede ser que la empresa disponga de un plan o medidas de comunicación inclusiva. Es decir, que, durante la ejecución del contrato, no se elaboren mensajes contenido con lenguaje que pueda suponer una discriminación de los múltiples ejes de identidad como pueden ser la edad, la identidad sexual, el color de piel, la clase social, la religión, el origen o las capacidades físicas o intelectuales, etc.⁴⁸. Esto quiere decir que, si, por ejemplo, esta misma empresa tiene un contrato similar con otro Ayuntamiento diferente al de Barcelona, y en este caso se ha utilizado un lenguaje o imágenes discriminatorias en la producción de material audiovisual, el Ayuntamiento de Barcelona no podría rescindir el contrato si esto no ha ocurrido en el contrato adjudicado con éste.

Sobre todo en espacios como las jornadas o seminarios, un comentario frecuente que realizaban entidades u organizaciones del Tercer Sector Social o de la Economía Social y Solidaria, sobre todo para referirse a las empresas grandes, era la valoración de sus actuaciones o sus prácticas consideradas como ‘incorrectas’, ‘poco éticas’, ‘precarias’, etc. y el hecho de que no fuesen valoradas por ello, y la respuesta por parte de la administración es que no podía actuar si esos comportamientos o hechos no estaban directamente relacionados con el objeto

⁴⁸ Guía de Comunicación Inclusiva del Ayuntamiento de Barcelona <https://ajuntament.barcelona.cat/guia-comunicacio-inclusiva/es/>

contractual de un contrato adjudicado. De hecho, esta ha sido una de las razones que limitó el avance en cuestiones establecidas en el programa electoral propuesto por el partido de gobierno Barcelona en Comú en el 2015 como lo es el hecho de establecer que las empresas dispongan de un determinado sello que valore sus prácticas empresariales. Las limitaciones están en que, por una parte, se valora a la empresa de manera general, y por otra parte, afecta el principio de libre competencia. Un cargo político lo comentaba de esta manera:

“Aquí hay un marco jurídico muy complejo (...) todo lo que sea salirse del objeto puro y duro del contrato te limita muchísimo. Si por ejemplo quieres generar que haya algún tipo de sello de empresa responsable que pudieras utilizar en la contratación pública, fuera condición de ejecución o criterios de valoración, pues aquí en cuanto te sales del objeto del contrato la legislación te limita bastante y las posibilidades de impugnar es grande (...) Sí creo que el siguiente paso sería cómo poder salirse del marco rígido del objeto del contrato y poder trabajar sobre que la contratación se valore la empresa como un todo. Entonces, una empresa que tenga políticas salariales o de género, o ambientales potentes más allá del objeto del contrato pudiera estar valorada de alguna manera la contratación pública. Pero eso ahí, el marco no lo permite, y hay que seguir trabajando (...).”

Otro tema más frecuente cuando se habla de CPSR es el relativo al principio de igualdad de trato y de competencia, en el cual también se hace estricto énfasis en las Directivas europeas de contratación pública. Así lo expresa también el Decreto de Contratación Pública Sostenible:

La contratación pública social no puede perjudicar la competencia de las empresas en las licitaciones ni la igualdad de trato. Cabe de las medidas que se incorporan en esta guía representan una desigualdad de trato de las empresas licitadoras o candidatas en los procedimientos de contratación pública promovidos por el Ayuntamiento de Barcelona (...) Aun así, sí que pretenden una acción positiva a favor de las empresas que demuestran una conciencia social y unas buenas prácticas porque estos valores se incorporen en la ejecución del mismo contrato público y aumente la eficiencia social, económica e innovadora de la inversión hecha en la compra pública municipal.

(Ajuntament de Barcelona, 2017c, p. 14)

Una de las grandes limitaciones en este sentido, y que siempre aparecía como un tema recurrente en las jornadas y seminarios en los espacios de preguntas y respuestas, especialmente por parte de organizaciones y entidades del Tercer Sector y la Economía Social, era por qué no se podían limitar las licitaciones públicas a este tipo de organizaciones, para restringir la concurrencia de grandes empresas, especialmente en aquellos contratos relacionados con el ámbito de atención a las personas. La respuesta por parte del personal de la administración pública se repite continuamente: ni la ley de contratos ni las directivas europeas lo permiten, porque afecta el principio de libre concurrencia, a excepción del caso de los contratos reservados por la disposición 4ª Y 48ª de la LCSP.

Asimismo, otra duda recurrente es la de la posibilidad de restringir licitaciones por criterios territoriales, es decir, limitar el acceso a las licitaciones a empresas de Barcelona o Catalunya. Tanto las organizaciones del Tercer Sector como de la economía social y las PYMES parecen estar de acuerdo en que esta restricción por criterios geográficos ayudaría a que tengan un mayor acceso a las licitaciones. Sin embargo, igual que en el punto anterior, la respuesta se repite: no es posible por el principio de libre concurrencia e igualdad de trato y competencia, por el cual cualquier empresa tiene el derecho de presentarse a un concurso público en el marco de la UE, independientemente del país miembro donde tenga su domicilio fiscal. Se puede afirmar que, en la mayoría de los espacios observados con participación de este tipo de organizaciones más pequeñas o con menor experiencia, se mantiene esta demanda a las administraciones y la respuesta, acorde con la normativa jurídica, también se repite en el tiempo.

Una alternativa en este sentido, y que cada vez tiene un mayor peso, es la de crear estrategias de valoración a criterios que, aunque no hagan explícitamente una discriminación territorial, sí que otorguen mayor puntuación a aspectos relacionados con la proximidad. Por ejemplo, en el contrato del Servicio de gestión del Ateneo de Innovación digital y Democrática, y su oficina técnica, ubicado en el edificio Canòdrom de Barcelona⁴⁹, licitado en el mes de septiembre de 2020 por un presupuesto de licitación de 908.621,13€ (IVA incluido), se incluyeron los siguientes aspectos en los criterios de juicio de valor:

⁴⁹ Enlace a la licitación <https://contractaciopublica.cat/ca/detall-publicacio/33a53ddc-bd14-1abe-f5ea-b17a4c6bfa3c/68005160>

- Por la propuesta de modelo de gobernanza del equipamiento con las comunidades/residentes, entidades y colectivos, definiendo los órganos de gobernanza, su composición, funciones y metodología, según la cláusula 4.1.7. del PPT (8 puntos).

Posteriormente, la mencionada cláusula del pliego de condiciones técnicas establece lo siguiente en un apartado específico sobre la relación del equipamiento con el entorno:

La empresa adjudicataria de la gestión debe tener especial cuidado de tener una buena relación con el barrio y la comunidad de Congrés-Indians y colaborar activamente en su mejora y desarrollo social. Igualmente, tiene que colaborar y trabajar coordinadamente en la preservación del espacio público de la plaza del Canòdrom y hacer lo posible, dentro de sus competencias, para promover la convivencia y la resolución de conflictos. Por eso, la empresa gestora realizará las tareas de:

- Coordinación y colaboración activa con las Mesas Comunitarias de Congrés-Indians
- Apoyo y colaboración con la fiesta mayor del barrio
- Coordinación con el Distrito de Sant Andreu para la resolución de conflictos y promoción de la convivencia en la plaza Canòdrom cuando se considere necesario.

Al iniciarse el contrato, la empresa adjudicataria del servicio tomará contacto con los servicios y entidades del territorio, dando a conocer los diferentes servicios y programas que se quieren poner en marcha en el Ateneo.

La adjudicataria diseñará, en el plazo de un mes desde la adjudicación del contrato, una propuesta de calendario, formato y sesiones informativas a entidades, vecinos y vecinas del territorio para dar a conocer el cambio de modelo de la equipación y los servicios que ofrecerá.

Se podrán combinar sesiones informativas abiertas realizadas al Canòdrom con las visitas a las entidades y servicios más significativos del territorio.

Así pues, el hecho de que tanto esta licitación como otras más recientes, sobre todo en el caso de equipamientos, se le otorgue puntuación a las propuestas de relación con el criterio, facilitan el hecho de que empresas más próximas al territorio, o como mínimo de Barcelona y Catalunya, tengan más probabilidad de desarrollar buenas propuestas técnicas, porque ya tienen el conocimiento del contexto.

Probablemente el caso más mediático relacionado con los puntos anteriores, la estricta relación con el objeto del contrato y el principio de igualdad de trato, transparencia y concurrencia, fue el de la renovación del contrato de electricidad del Ayuntamiento, una de las primeras intenciones del gobierno municipal del 2015-2019 para introducir criterios sociales en una de las licitaciones más importantes del consistorio en el año 2016, cuando aún estaba en vigencia la Ley de Contratos anterior (TRLCSP). Sobre todo, los perfiles políticos entrevistados declararon que este fue un caso que generó mucha frustración entre los miembros del entonces gobierno municipal, que apostaban por un cambio en la relación con grandes proveedores o, como mínimo, influir en las condiciones contractuales.

Dicha licitación incluía una condición especial de ejecución para cumplir con la Ley 24/2015 contra la pobreza energética. Una vez publicada la licitación, dos grandes empresas como lo son ENDESA y Gas Natural Comercializadora S.A. decidieron no presentarse. Gas Natural fue la primera empresa en interponer un recurso que causó la paralización temporal de la licitación. Los argumentos de la empresa eran que⁵⁰:

- Las condiciones especiales de ejecución no se ajustaban al artículo 118 del Texto refundido de la Ley de contratos del sector público aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011 del 14 de noviembre, ni al pliego de cláusulas administrativas particulares.
- Las condiciones especiales de ejecución no estaban relacionadas con el objeto del contrato ni con su ejecución, incumpliendo también el artículo 118.
- Hay una vulneración de los principios generales de contratación pública.

A partir de este primer recurso, el Tribunal decidió suspender la licitación el 15 de febrero de 2017 abriendo un período de alegaciones. Posteriormente, el 1 de marzo del 2017, el Tribunal de Catalán de Contratos se pronunció con la resolución 44/2017⁵¹ ante las alegaciones presentadas en la misma línea por la compañía ENDESA solicitando la anulación del procedimiento. Entre las alegaciones de ENDESA se argumentaba también la desvinculación del objeto del contrato de suministros en relación con la atención a la pobreza energética y en incumplimiento con el artículo 150 del TRLCSP.

⁵⁰ Resolución 55/2017 del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público
https://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/sites/default/files/resolucio_num_55_2017.pdf

⁵¹ Resolución 44/2017 del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público
https://www.obcp.es/sites/default/files/documentos/documentos_Resolucio-num.-44_2017_20974b6e.pdf

Después de hacer una revisión de la legislación relacionada, y teniendo en cuenta también las directivas europeas, el Tribunal manifestó:

(...) tiene que existir una necesaria conexión entre el objeto del contrato y la actividad de fomento y/o la cláusula social que se quiere hacer patente o potenciar en el mismo objeto del contrato. En otras palabras, las cláusulas sociales, ambientales o las actividades de fomento o intervención que se quieren incorporar al objeto del contrato tienen que ser realizadas por el licitador seleccionado dentro del mismo suministro o servicio que se realiza a la administración contratante, puesto que es un elemento incorporado intrínsecamente a la prestación que se satisface y que se considera beneficiosa para el interés público.

(Tribunal Català de Contractes Públics, Resolució 44/2017, p. 20)

Finalmente, y a pesar de argumentar que:

Este Tribunal no puede desconocer el loable y encomiable objetivo, las buenas intenciones del Ayuntamiento y la imperiosa urgencia en la búsqueda de medidas para contribuir a reducir y remediar la pobreza energética latente en el caso examinado, pero, como no puede ser de otro modo, sus decisiones están sujetas a la aplicación de la legalidad sin jefe otro condicionante como garantía del estado de Derecho y en aras a garantizar la necesaria seguridad jurídica.

(Tribunal Català de Contractes Públics, Resolució 44/2017, p. 21)

El Tribunal Catalán de Contratos acabó anulando la licitación en la mencionada resolución. Este episodio, aunque como hemos dicho es previo a la LCSP que entró en vigor en 2018, mostraba alguna de las principales limitaciones jurídicas que se encontraría el consistorio a la hora de incorporar criterios sociales en las licitaciones. En este caso en concreto, esto llevó entre otras razones a la creación de la comercializadora municipal de energía eléctrica Barcelona Energía, aprobada en el plenario municipal del 31 de marzo del mismo año⁵².

Como hemos visto, uno de los principales argumentos a favor de la CPSR ha sido el de no promover solo la eficiencia económica sino también la eficiencia social (Gimeno Feliu, 2020).

⁵² Nota de prensa de la creación de la empresa municipal Barcelona Energía
<https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2017/03/31/lajuntament-de-barcelona-aprova-la-creacio-de-barcelona-energia-la-comercialitzadora-denergia-electrica-publica/>

Esto supone considerar otros criterios, entre ellos los sociales y ambientales, para valorar las ofertas de las empresas y que el precio más económico no sea el criterio absoluto. Es por ello que uno de los principales avances del Decreto de Contratación Pública Sostenible ha sido el de fijar el límite del 35% del valor del precio sobre el resto de los criterios de adjudicación, contrario a prácticas anteriores donde el precio podía suponer casi el total de los criterios de adjudicación.

Ahora bien, **el precio continúa siendo un factor bastante determinante en la adjudicación de contratos** porque la empresa que realiza la oferta económicamente más ventajosa, le son asignados 35 puntos de la valoración total. Veamos un ejemplo de una licitación en la que se evalúe la oferta de 5 empresas licitadoras siguiendo la fórmula de cálculo del precio que hemos visto anteriormente, y en la que el presupuesto de licitación presentado por el Ayuntamiento sea de 27.502,69€:

Tabla 8. Ejemplo de distribución de la puntuación en función de la oferta económica presentada por las empresas. Fuente: Elaboración propia.

	Oferta económica	Puntuación
Empresa 1	25.315,00€	11,26
Empresa 2	24.999,00€	18,02
Empresa 3	20.700,00€	35,00
Empresa 4	24.475,00€	15,58
Empresa 5	24.370,00€	16,12

Como se puede observar, la empresa que presenta la oferta más económica se lleva un total de 35 puntos. Ahora bien, en el caso de esta licitación, el pliego define que se otorgarán 60 puntos a los criterios automáticos, entre los que se incluye el precio, y 40 puntos a los criterios de juicio de valor. De esta manera, el resto de los criterios automáticos tendrán también un peso importante en el resultado final. Uno de los problemas observados, y que el personal técnico y responsables de contratos mencionaba durante las entrevistas y espacios de trabajo, es que éstos disponen de pocos ejemplos de criterios automáticos que puedan ofrecer buenos criterios de valoración. Así pues, se incluyen usualmente criterios automáticos en los que las empresas

obtienen la misma puntuación porque cumplen con todos los requisitos o se comprometen a cumplirlos. En este ejemplo:

Tabla 9. Ejemplo de distribución de la puntuación de criterios automáticos presentados por las empresas. Fuente: Elaboración propia.

	Puntuación experiencia laboral o profesional más allá de los requisitos de solvencia de las personas que trabajarán en el contrato	Puntuación estudios y titulaciones superiores	Puntuación cantidad de reuniones e informes a realizar
Empresa 1	8	4	3
Empresa 2	8	2	3
Empresa 3	8	6	3
Empresa 4	8	6	3
Empresa 5	8	4	3

En el caso del criterio de experiencia laboral, usualmente las empresas que presentan una oferta ya saben que cuentan con el personal con suficiente experiencia laboral para la ejecución del contrato, más allá de los criterios mínimos de solvencia, por lo tanto, es predecible saber que se obtendrá la puntuación total. En el caso de la cantidad de reuniones e informes a realizar, el pliego de condiciones distribuye la posible puntuación entre 11, 6 o 3 puntos. En este caso, todas las empresas han obtenido 3 puntos porque es lo que consideran que pueden ofrecer en función del presupuesto de licitación. De esta manera, vemos que hay dos criterios en los cuales la puntuación asignada es exactamente la misma para todas las empresas, por lo cual el criterio del precio será muy determinante para la puntuación total de los criterios automáticos.

Y en el caso de la puntuación técnica, es decir, los criterios de juicio de valor, la puntuación asignada ha sido la siguiente, quedando así los totales:

Tabla 10. Ejemplo de asignación de la puntuación de criterios automáticos, criterios de juicio de valor y resultado final.

	Puntuación técnica	Puntuación oferta económica	Puntuación experiencia laboral	Puntuación estudios y titulaciones superiores	Puntuación cantidad de reuniones e informes a realizar	TOTAL
Empresa 1	34,00	11,26	8	4	3	60,26
Empresa 2	24,00	18,02	8	2	3	55,02
Empresa 3	26,50	35,00	8	6	3	78,50
Empresa 4	20,00	15,58	8	6	3	52,58
Empresa 5	24,50	16,12	8	4	3	55,62

De esta manera, vemos que la empresa ganadora es la empresa número 3, la cual realizó la oferta económica más reducida, y que entre la empresa 1, la cual obtuvo la mejor puntuación técnica, y la empresa finalmente adjudicada de la licitación hay 18,24 puntos de diferencia. Por tanto, al final, el precio continúa teniendo un peso muy importante. En el caso de los criterios en los cuales todas las empresas licitadoras han tenido la misma puntuación, vemos que son criterios que prácticamente se anulan automáticamente, porque si la puntuación es igual para todas las empresas, dichos criterios no serán determinantes.

Otro ejemplo de este tipo de criterios automáticos se puede observar en este ejemplo de una licitación para la organización de eventos en la que se presentaron dos empresas licitadoras:

- Por el compromiso de la empresa de reacción de la empresa ante servicios extraordinarios puntuales, hasta 10 puntos.

Este criterio se refiere al número de personas trabajadoras que la empresa se compromete a poner a disposición del Ayuntamiento en caso de un servicio extraordinario y con un período de 48 horas de antelación. En este caso, ambas empresas se comprometen a poner 2 personas y por lo tanto obtienen la misma puntuación.

Otro criterio automático en la misma licitación es:

- Por la reducción del plazo por la sustitución de personal por incidencias de bajas médicas o incomparencias, respeto el que se especifica en el pliego de prescripciones técnicas (12 horas), hasta 5 puntos, a razón de 1 punto cada hora.

En este caso, una empresa presentó una propuesta de 5 horas y otra empresa presentó una propuesta de 7 horas, obteniendo por lo tanto más puntos. En el caso de esa licitación, tuve la oportunidad de conversar con el responsable del contrato, y éste explicaba que, en el caso de la empresa que presentó la propuesta de 7 horas, si llegara el momento de realizar la sustitución, y en lugar de las 7 horas a las cuales se había comprometido, lo hacía por ejemplo en 8 o 10 horas, seguramente esto tampoco incurriría en una rescisión del contrato, más allá de una posible penalización, porque se valoraba el mantenimiento de una buena relación con la empresa, a iniciar un proceso tan complejo como es el de la rescisión del contrato. Por lo tanto, éstos podrían ser criterios que tampoco se podrían considerar como determinantes o que como hemos dicho, se anularían si todas las empresas obtuvieron la misma puntuación o la puntuación tampoco garantiza su cumplimiento durante la ejecución.

Durante el período de investigación y por el tipo de consultas que se recibían en el servicio de asesoramiento, se detectaron **limitaciones por parte de los responsables de contratos a la hora de disponer de criterios automáticos que fuesen más allá del precio.** Es por ello por lo que expresaban la **necesidad de contar con algún tipo de repositorio de criterios automáticos, y también de juicios de valor, que les ayuden a preparar los pliegos de los contratos.** De hecho, inicialmente se detectaban también, y así lo hacían saber las empresas del Tercer Sector o la Economía Social en los diferentes espacios de intercambio, criterios automáticos que suponían un aumento del precio de licitación y que afectaba a las empresas con menor capacidad económica. Algunos de estos ejemplos son los criterios en los cuales las empresas se comprometen a realizar un aumento de número de horas, por ejemplo, de realización de talleres, para ganar más puntos, sin que el cálculo de este coste se incluya en el presupuesto de licitación. De esta manera, las empresas con más capacidad económica pueden asumir el riesgo de presentar ofertas en donde se comprometen a aumentar horas y obtener mayor puntuación.

La cuestión relativa al peso del precio es, sin duda, la principal demanda de las entidades del Tercer Sector, las PYMES y las entidades de la economía social, las cuales argumentan no contar con la solvencia ni la capacidad económica necesaria para presentar grandes reducciones de presupuesto que les permitan obtener todos los puntos de la oferta económica,

lo cual sí pueden permitirse empresas con un volumen de negocios y contratos mucho más amplio. De la misma manera, este tipo de empresas tienen mayor capacidad para incorporar algunas de las cláusulas sociales y ambientales y el incremento de costos que suponen ya que, por ejemplo, pueden costear el trabajo de personas consultoras que les diseñen los planes y protocolos solicitados, o cuentan con personas expertas y con mucha más experiencia para realizar cálculos presupuestarios para realizar buenas ofertas económicas. Además, cuentan con equipos especializados en monitorizar la Plataforma de Contratación Pública para estar al día de las licitaciones que se publican diariamente. Sobre esta cuestión del precio, un perfil directivo decía durante la entrevista:

“A pesar de todo lo que hemos hecho, la variable económica acaba siendo la más importante y ha sido imposible cambiar eso”.

También es cierto que, en conversaciones con los equipos del Ayuntamiento, estos manifestaban que había muchas **deficiencias y limitaciones en las propuestas técnicas y económicas presentadas por estas empresas con menor experiencia en contratación pública**. Por lo tanto, aunque se les quisiera ofrecer más posibilidades de acceso a la contratación pública, éstas debían mejorar mucho en ese aspecto. Es por ello por lo que, teniendo en cuenta esto último y las limitaciones expresadas por las mismas empresas, desde el Servicio de Asesoramiento en Cláusulas Sociales de Barcelona Activa se decidió plantear la posibilidad de realizar un itinerario formativo para mejorar las competencias y conocimientos de contratación pública de las empresas de la ESS.

El itinerario inició en octubre del 2021 a partir de un contrato de servicios de secretaría técnica que permite ofrecer las formaciones⁵³. Las sesiones gratuitas y en formato virtual se diseñaron de la siguiente manera:

1. ¿Cómo funcionan las licitaciones para empresas y organizaciones de la Economía Social?
2. Aspectos económicos en contratación
3. Las medidas sociales. Criterios automáticos y medidas especiales de ejecución para organizaciones y empresas ESS.
4. La solvencia técnica y económica. Cómo y cuándo hacer una Unión Temporal de Empresas (UTE) y solvencia por medios externos.

⁵³ Las sesiones son impartidas por un experto en contratación pública de Facto Cooperativa SCCPL: <https://www.barcelonactiva.cat/es/web/guest/clausulas-sociales-contratacion-publica>

5. ¿Cómo tramitar el Registro Electrónico de Empresas Licitadoras (RELI)?

Adicionalmente, se ofrecen dos formaciones complementarias: una sobre 'Elaboración de proyectos para la administración pública', pensando en la lógica de presentar mejores propuestas técnicas, y otra de 'Aspectos Económicos' más avanzada, porque se ha detectado que éste es definitivamente el ámbito donde las empresas necesitan más acompañamiento. Además, se les ofrece a las empresas participantes la posibilidad de tener un asesoramiento personalizado desde el Servicio de Barcelona Activa para que puedan profundizar en sus necesidades concretas.

Entre octubre de 2021 y octubre de 2023 se han realizado seis ediciones del itinerario, con un total de 662 participantes. Hay que resaltar que, aunque el ciclo está inicialmente dirigido a las entidades de la Economía Social y Solidaria, se ha generado la participación de al menos 155 empresas de fórmulas jurídicas diferentes, incluyendo cooperativas, asociaciones, fundaciones, empresas con ánimo de lucro, personas autónomas, e incluso personal técnico de diferentes administraciones públicas. También hay que resaltar que, en todas las ediciones, se han agotado en menos de una semana las 25 plazas de inscripción que se ofrecen para cada sesión. Este éxito ha llevado a que el itinerario se ofrezca como un recurso permanente que se ofrece desde el servicio, pero además demuestra que la formación continua siendo una necesidad para este tipo de empresas.

Uno de los temas en los que se hace énfasis durante la formación es la importancia de explorar posibilidades de intercooperación entre estas empresas con menos experiencia y solvencia económica, y la posibilidad de realizar una UTE. De esta manera, aunque de manera individual tengan muchas menos posibilidades de competir con empresas con mayores capacidades, el hecho de intercooperar y presentar una única oferta, les otorgaría más posibilidades.

Lo observado durante la investigación y comentado también por algunas personas entrevistadas, sobre todo aquellas con un perfil más jurídico, es que el proceso de incorporación de cláusulas es mucho más sencillo cuando se establecen como una condición de ejecución, de obligado cumplimiento, que cuando se establecen como un criterio de valoración para puntuar a las empresas, sobre todo cuando nos referimos a los criterios de valoración automática. De hecho, el Decreto de Contratación Pública ya lo contextualiza de esta manera:

El planteamiento dominante en las reflexiones jurídicas de los órganos consultivos y de los tribunales de recursos es admitir con más “comodidad” las consideraciones sociales como una condición de ejecución contractual. Se entiende, generalmente, que la incorporación de criterios de adjudicación de carácter social está más condicionada por los principios de igualdad de trato y concurrencia.

La guía tiene en cuenta este estado de opinión. En este sentido, los criterios de adjudicación social se consideran complementarios de los criterios selectivos económicos y de eficiencia cualitativa y técnica, de forma que la ponderación de los primeros, en general, no tenga una puntuación determinante de la adjudicación de un contrato público.

(Ayuntamiento de Barcelona, 2017c, p. 15)

Este planteamiento que se constata en la realidad supone una limitación para valorar las ofertas de las empresas en función de su voluntad para incorporar los criterios sociales. Un perfil jurídico experto en contratación pública reflexionaba sobre esta cuestión, en un tono pesimista:

“La LCSP ha sido dinamitada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. La abogacía del Estado es ultraconservadora y esto supone una revolución. Se han cargado las cláusulas como criterio de adjudicación y casi también como condición de ejecución. Ha quedado una colección de cláusulas y esto no es lo que dice la ley ni es la voluntad de la ley”.

En otra entrevista, un perfil político-académico también comentaba la influencia de los aspectos jurídicos, y cómo una política pública tan condicionada por aspectos legales y administrativos es mucho más difícil de implementar:

“Es abordar los problemas de hoy con instrumentos del siglo pasado, y la contratación pública es un claro ejemplo de esto debido a su rigidez. Necesitas mirar cuáles son las brechas del sistema que te permitan crear nuevos marcos jurídicos e institucionales que estén en la línea con las políticas que quieres desarrollar”.

Se puede decir que esta **‘tensión’ entre el ámbito jurídico y el de la implementación de la política pública**, crea cierta desafección o visión negativa sobre los equipos de servicios jurídicos y los interventores que finalmente realizan su trabajo acorde con la ley. Un perfil técnico expresaba:

“Yo creo que es casi como que hablamos idiomas diferentes. Desde el punto de vista interno, las limitaciones son más burocráticas. Nosotros estamos acostumbrados a tener en cuenta limitaciones de capacidad, de hasta dónde podemos llegar, presupuestos, temas de participación, pero cuando entras en temas de contratación, lo que te está encorsetando son los aspectos legales. Te estás moviendo en un marco legal absolutamente rígido, donde tienes miedo de que te impugnen los contratos”.

Y también reflexionaba sobre las dinámicas que se han generado en el marco de esta relación técnico-jurídica:

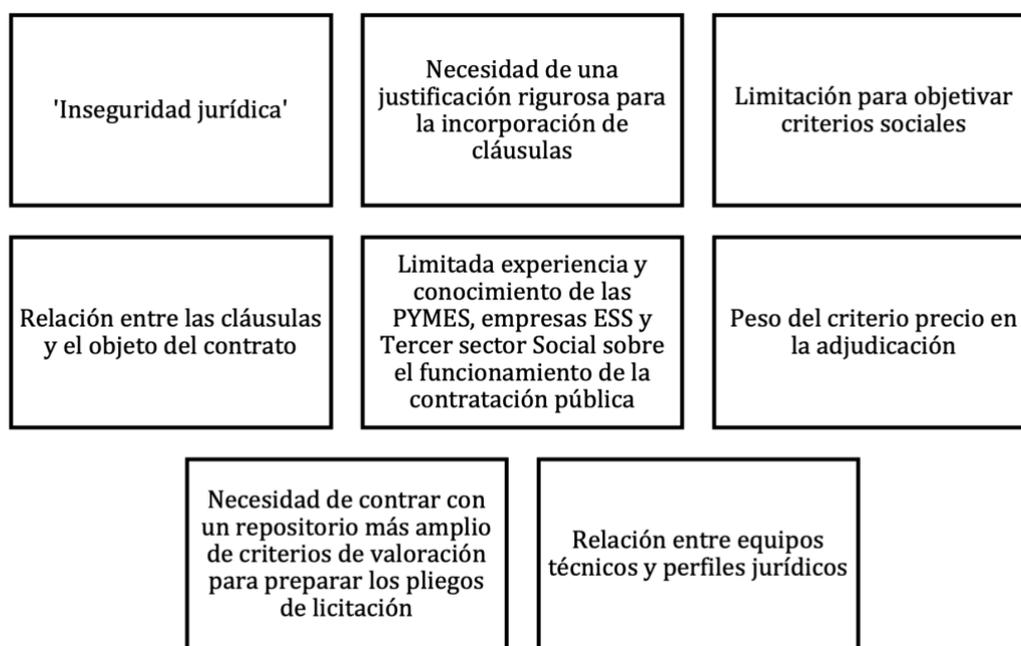
“Esta alianza es clave. El problema es que los servicios jurídicos entren en el cambio de paradigma de la contratación con impacto social, porque a veces no entienden cuál es la finalidad de la CPSR. Aquí aún estamos picando piedra, porque esto no ha permeado en todos los equipos. Hemos tenido que hacer un aprendizaje. Los de servicios jurídicos también han aprendido a hacer una interpretación de la ley más creativa. Ellos también deben aprender de nosotros (...) Y después tienes el perfil técnico que viene del mundo social y que a veces se pasa de entusiasta (...)”.

Esta cuestión pasa también por una cuestión clave que veremos en el siguiente apartado sobre los factores organizativos como lo es la **formación general en contratación pública y en CPSR, tanto jurídica como técnica a quienes preparan las licitaciones**. Otro aspecto clave es el hecho de poder desarrollar las evaluaciones y monitorizaciones esenciales que permitan demostrar, o no, los resultados e impacto de la CPSR (Comisión Europea, 2021). Esta cuestión, podría facilitar también la argumentación del porqué se incluyen unas determinadas cláusulas y el impacto que pueden tener en la ‘eficiencia social’ de los contratos, lo que podría facilitar el proceso de preparación de las licitaciones y el trabajo coordinado entre unos perfiles y otros. En resumen, como se expresaba en una jornada de contratación pública:

“(...) hay que dejar de ver a los equipos de servicios jurídicos, secretarios e interventores como si estuviesen aislados en una torre en Mordor, inalcanzables, sino como unos aliados a la hora de hacer CPSR”.

A continuación, se presenta un resumen de los principales factores jurídicos que condicionan la implementación de la CPSR:

Figura 4. Factores jurídicos que condicionan la implementación de la CPSR. Fuente: Elaboración propia.



5.3.2. Factores organizativos

A continuación, veremos los principales factores ligados a la propia estructura institucional y organizativa del Ayuntamiento que condicionan la implementación de la CPSR. Quizás las palabras más escuchadas durante el período de investigación cuando se hacía referencia a las dificultades para implementar la política, es una frase atribuida al ex director de Coordinación Administrativa de la Contratación Pública del Ayuntamiento (DCCA), Francisco Blanco, quien decía *“esto es como mover un transatlántico”*.

Naturalmente, como en cualquier política pública, la implementación constituye un reto posterior a la entrada en agenda y al diseño de la política, y es el momento en que realmente se descubren las dificultades inherentes, y que posteriormente afectarán los resultados de la misma (Pressman y Wildavsky, 1984; Howlett, 2019). El caso de la ‘nueva’ política de CPSR impulsada desde el año 2016 es un ejemplo de ello porque además es una política que como hemos visto viene muy marcada por los cambios jurídicos en la materia, y por lo tanto, dichos cambios jurídicos se deben trasladar al día a día de la actividad del consistorio. Como lo expresaba un responsable jurídico:

“El Ayuntamiento es una máquina de contratación. Del cuadro de mando de la estructura ejecutiva, un 70% de las resoluciones que se dictan son en materia de contratación pública”.

El Grupo Municipal del Ayuntamiento está compuesto por 10 distritos⁵⁴, las gerencias que pueden variar en número según el mandato municipal, y los entes dependientes, que suelen estar alrededor de los 47 - 50 entes. Cada una de las subestructuras del Ayuntamiento tiene a su vez sus propios equipos de servicios jurídicos, contratación, funcionarios, técnicos, entre otros. Esta **magnitud de la organización**, en la cual trabajan unas 14.000 personas, supone entonces que **la propia descentralización y desconcentración del Ayuntamiento en cuanto a su actividad contractual representa un reto para la difusión y el despliegue de cualquier tipo de medidas**. Así pues, el Ayuntamiento cuenta con la Dirección de Coordinación de la Contratación Administrativa, la cual como su nombre indica, es la encargada de coordinar toda esta actividad contractual que supone más de 40.000 contratos anuales. Actualmente - a noviembre de 2023 - la DCCA se encuentra adscrita a la Gerencia de Área de Recursos y Transformació Digital.

Como se ha explicado en el capítulo III sobre estrategias de implementación de la CPSR, Müngersdorff & Stoffel (2020) señalan la **importancia de crear en la fase introductoria de la dimensión institucional de la política, una oficina o unidad específica para la implementación de la CPSR**, la cual además debe tener un alto posicionamiento en la estructura municipal. Sin embargo, en el caso del Ayuntamiento de Barcelona esto no se ha hecho de esta manera, así que la responsabilidad para la implementación de la CPSR forma parte de la actividad global de la DCCA, una dirección que cuenta con un equipo de solo 8 personas que se encargan de diferentes temas relacionados con la contratación pública. Obviamente, esto tiene unos efectos importantes en el proceso de implementación porque la CPSR no es el único ámbito de la contratación pública.

Una manera de abordar esta limitación es que se han creado roles de personas responsables de las diferentes cláusulas sociales, ambientales y de innovación distribuidos en diferentes entes y departamentos del Grupo Municipal, lo que permite que haya una persona de referencia cuando el personal que prepara los pliegos tiene dudas sobre su correcta

⁵⁴ Ciutat Vella, Gràcia, Horta-Guinardó, L'Eixample, Les Corts, Nou Barris, Sants-Montjuïc, Sant Andreu, Sant Martí, Sarrià-Sant Gervasi,

implementación. De esta manera, por ejemplo, se ha realizado la siguiente distribución de encargos para la gestión:

- El Servicio de Asesoramiento en Cláusulas Sociales de Barcelona Activa se encarga de la Reserva Social, la cláusula de subcontratación de personas en situación de desempleo o en situación de exclusión social.
- La Dirección de Servicios de Género y Políticas del Tiempo se encarga de las cláusulas de igualdad.
- Los equipos del programa *Ajuntament + Sostenible* se encargan de las instrucciones técnicas ambientales.
- El Instituto Municipal de Personas con Discapacidad (IMPD) las cláusulas de accesibilidad y contratación de personas con discapacidad.
- La Dirección de Comunicación se encarga de la cláusula relativa a la comunicación inclusiva.
- Las recientes cláusulas de interculturalidad se impulsan desde el Departamento de Interculturalidad y Pluralismo Religioso de la actual Área de Cultura, Educación, Deporte y Ciclos de Vida.
- Desde la Dirección de Justicia Global y Cooperación Internacional se trabajan los aspectos relacionados con las vulneraciones de DDHH en la contratación pública.
- Los temas de compra pública innovadora se trabajan actualmente desde la Fundación BIT Habitat.

Esta estructura presenta como ventajas el hecho de que haya personas expertas en cada una de las cláusulas para ofrecer asesoramiento a las personas responsables de preparar las licitaciones, pero, por otra parte, también requiere de la coordinación entre éstas como parte de una misma política pública. En este sentido, teniendo en cuenta la magnitud de la organización, quizás tendría sentido la creación de una unidad o departamento específico del tema.

Durante el primer año de la tesis, se planteó la creación de un grupo a nivel técnico compuesto por los equipos de las direcciones mencionadas para que se reuniera periódicamente para buscar estrategias de trabajo conjunto para la implementación de la política. Este grupo se reúne periódicamente para explicar los temas en los cuales están trabajando, y durante la investigación sirvió como espacio de observación participante para

conocer las principales dificultades a las que se enfrentaban estos roles técnicos para impulsar la implementación de las cláusulas. Aunque durante el período de la pandemia el grupo suspendió su actividad que se renovó posteriormente en el 2021, sí que es cierto que fue muy útil para extraer dos de las principales conclusiones relativas a los factores organizativos: la falta de formación y la falta de instrumentos de control y seguimiento, así como la necesidad de evaluar la CSPR.

Tal como ya se ha dicho, el cambio de la normativa jurídica con la nueva LCSP del 2018 supuso también la adaptación de toda esta maquinaria a conocer la nueva ley, comprenderla, y lo más importante, saber cómo comenzar a aplicarla. Sobre todo, en los inicios de este proceso, se llevaron a cabo sesiones formativas al personal del Ayuntamiento sobre la Guía de Contratación Pública Social, el decreto y las cláusulas, así como la publicación y distribución de las Guías impresas y de dossiers informativos. Sin embargo, en palabras de las personas entrevistadas, la formación tuvo ese momento álgido inicial que no ha sido continuo, y por el que, la mayor demanda y reclamación es precisamente la de tener mayor formación en este sentido. A su vez, esta **necesidad de formación se plantea en doble sentido: tanto el personal más técnico considera que debe tener mayor formación jurídica para llevar a cabo los procesos de licitación, como los propios servicios jurídicos deberían tener más formación técnica relativa a los diferentes ámbitos de la CPSR para crear una alianza jurídico-técnica que facilite los procesos de redacción de pliegos y licitación.**

Los cambios a nivel jurídico en materia de contratación pública de los últimos años han sido muchos y a un ritmo bastante acelerado, con lo cual hay que tener en cuenta los ritmos y procesos de aprendizaje e incorporación en los trámites del día a día que esto conlleva (Reynaers et al., 2021). Desde el punto de vista de la **difusión y comunicación de los cambios**, como dirección responsable, desde la DCCA se envía una cantidad importante de comunicados relativos a cualquier tema relacionado con la contratación pública, con lo cual **el mensaje relacionado con la CPSR puede quedar muchas veces diluido**, si no se cuentan con medios alternativos al correo electrónico.

De todas maneras, más allá de la comunicación sobre, por ejemplo, una nueva instrucción municipal como la de contratación reservada o más recientemente la de

conocimientos culturales y lingüísticos diversos⁵⁵, estas instrucciones deben ir acompañadas de sesiones formativas que las expliquen en detalle y que permitan la resolución de dudas. Además, este tipo de sesiones deben llevarse a cabo con cierta regularidad, teniendo en cuenta los procesos de movilidad interna del personal, por ejemplo, en el caso de nuevas incorporaciones o procesos de oposición.

La cuestión relativa a la formación ha sido probablemente una de las más repetidas en las entrevistas y espacios de trabajo interno, sobre todo como una demanda del propio personal técnico y de funcionarios, quienes creen que la falta de ésta tiene importantes repercusiones a la hora de preparar las licitaciones. Por ejemplo, en el curso de procedimiento de contratación que se ofrece al personal del Ayuntamiento, al menos a fecha de marzo de 2020, se hacían pocas o limitadas referencias al contenido específico de las cláusulas sociales o la importancia de realizar contratos reservados, más allá de especificar qué son o las particularidades del procedimiento.

Sobre todo, las técnicas que dan apoyo a otras áreas en la incorporación de las cláusulas manifestaban durante las entrevistas que el hecho de que no todo el Grupo Municipal conociera la existencia de estos roles de apoyo, hace que en ocasiones las cláusulas se incorporen de manera incorrecta, lo cual puede llevar a ralentizar el proceso de tramitación de las licitaciones. En primera persona y como técnica del Servicio de Asesoramiento de Barcelona Activa, experimenté cómo aún después de haber pasado como mínimo 4 años desde su creación, el Servicio es bastante desconocido por parte del personal del Ayuntamiento. En este caso específico, en julio de 2019 se realizó una sesión de presentación del Servicio y de la instrucción municipal de contratación reservada publicada en mayo del 2019 a la que asistieron unas 100 personas. Sin embargo, teniendo en cuenta el volumen del personal implicado en la contratación municipal, seguramente su alcance fue bastante limitado, y no se han repetido acciones de similar envergadura. Sí que es cierto que, en un sentido más micro, se han realizado algunas sesiones específicas en algunos Distritos para dar a conocer el Servicio y las cláusulas, pero esto parece no ser suficiente para obtener una mayor difusión.

⁵⁵ “Más diversidad lingüística y cultural en la contratación pública de los servicios municipales” <https://ajuntament.barcelona.cat/bcnacciointercultural/es/noticia/mas-diversidad-linguistica-y-cultural-en-la-contratacion-publica-de-los-servicios-municipales-1178016>

Tal y como veremos más adelante, la **dificultad de que aún no exista un sistema informático** que permita, por ejemplo, que estas técnicas reciban una alerta cuando se está iniciando la tramitación de un contrato que incluya alguna de las cláusulas de las cuales son responsables, hace que en muchos casos se tenga que abordar su incorporación de manera reactiva, o bien cuando hay menos tiempo para la tramitación, o bien cuando la licitación ya está publicada en la Plataforma de Contratación y existe poco margen de modificación. Lo mismo ocurre cuando se publican licitaciones que pudieran haber sido susceptibles de incorporación de ciertas cláusulas y no se ha hecho así, lo cual puede suponer una oportunidad perdida teniendo en cuenta que se deberá esperar al menos un año para la preparación de la nueva versión de la licitación.

Una técnica explicaba en una entrevista sobre las dificultades que acarrea la falta de formación:

“Ya no veo tanto la limitación legal como en los temas de formación. Si la gente no entiende la CPSR, no entiende su objetivo, cómo se tienen que incorporar las cláusulas, etc. puedes llegar muy lejos, pero la implementación será muy limitada”.

Y sobre cómo debería ser esta formación, manifestaba:

“Se tiene que estructurar una formación específica en contratación social. Una visión en modo pack, porque tienes que tener una visión del conjunto de la licitación, porque cuando tú haces el contrato, hay cláusulas sociales que son complementarias o tienes que ver cuál tiene más sentido entre unas y otras. La gente que hace los contratos debe tener una visión global de cómo funcionan. El primer cambio lo hicimos con los cambios normativos, pero el siguiente salto cualitativo lo haremos cuando el personal esté formado en el tema”.

Siguiendo en la línea del punto anterior, uno de los riesgos que pueden ocurrir es que, si una licitación se ha publicado, adjudicado y ejecutado sin aparentes dificultades ni problemas, en la siguiente licitación simplemente se replique el pliego anterior, sin hacer un proceso de revisión o valoración de qué cosas se podrían mejorar respecto de los pliegos pasados, qué nuevas cláusulas podrían incluirse o incluso eliminar para mejorar los criterios de valoración. Esto es

parte también tanto del desconocimiento, como de la imperiosa necesidad de realizar los procesos de licitación de manera más fácil, teniendo en cuenta las presiones a las que están sometidos los responsables de licitación para poner en marcha los servicios y publicar las licitaciones a la mayor brevedad posible.

Sobre **la formación**, hay que resaltar que espacios de intercambio con otras administraciones, éste ha sido **el tema más recurrente, como la principal demanda de los perfiles técnicos y de funcionarios**. La opinión de otras administraciones entrevistadas como la Generalitat de Catalunya y Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya es la misma: la formación en contratación pública y CPSR debe ser continua. De hecho, en el caso de la Generalitat, la Estrategia Catalana de Mejora de la compra pública aprobada el 30 de agosto de 2022, establece como parte de sus objetivos estratégicos “profesionalizar la contratación pública” el cual incluye entre otros el objetivo operativo:

1.3.1. Mejorar y especializar la formación y la calificación de los servidores públicos

Acciones:

- Análisis y definición de las necesidades y competencias de los profesionales de la compra pública.
- Elaboración de un plan de formación académica en contratación pública para la certificación de técnicos de contratación pública.
- Establecimiento de planes anuales de formación continua para compradores públicos.
- Creación de espacios de colaboración y puesta en común entre profesionales de la contratación de las diferentes administraciones.
- Creación de la certificación de técnicos de contratación pública.

(Generalitat de Catalunya 2022, p. 19)

En el caso de Barcelona, un perfil directivo comentaba sobre la mejora de procesos para incorporar las cláusulas:

“(…) vamos a simplificar cómo hacemos las licitaciones facilitando que todas las cláusulas sociales se introduzcan de manera fácil y, para esto, con los servicios jurídicos que dependen de mi dirección ellos han elaborado como un check list con cláusulas tipo etc. de manera que sea muy fácil primero, introducir las cláusulas en los pliegos y luego chequear que has introducido todas las cláusulas o no, o justificar por qué esta la has puesto y por qué esta no”.

Una de las cuestiones comentadas durante las entrevistas es que, al momento de diseñar la política de CPSR, se hizo mucho énfasis como hemos visto en llevar a cabo procesos de diálogo con los actores implicados desde el sector privado y social, pero en el caso de los funcionarios y personal responsable de contratos, se hizo más a modo informativo una vez se habían producido los cambios que se incorporarían en las guías y en el decreto. Una persona entrevistada manifiesta en este sentido:

“Como la política estaba basada principalmente en la relación con las empresas proveedoras, se pensó que éstas eran las primeras que tenían que estar de acuerdo, y claro que es importante, pero la política no sería posible sin los burócratas y los funcionarios, quienes tendrían que incluir las nuevas cláusulas en los contratos”.

Además de los asuntos relacionados con los aspectos jurídicos y de formación del personal, hay una cuestión muy importante a la que también se hacía referencia durante la entrevista y es la relativa a los **aspectos de carácter más ideológico-personal que rigen las decisiones a la hora de diseñar un pliego**. Tal como lo estudió Grandia (2015) en el caso de la contratación pública ambiental en Holanda, mientras más sensibilidad ideológica haya con determinados temas, más tendencia tendrán los responsables de contratos a la hora de incorporar mayor o menor número de cláusulas. Por ejemplo, un funcionario o funcionaria con cierta sensibilidad por los temas relativos a la transición ecológica o a la emergencia climática, tendrá una mayor probabilidad de tener en cuenta las instrucciones ambientales de contratación. O, por ejemplo, un perfil técnico o responsable de contratos con mayor sensibilidad hacia los temas de igualdad de género, tendrá más probabilidad de tener en cuenta las cláusulas de este ámbito o a contactar con el servicio de asesoramiento para incorporarlas correctamente. Lo mismo pasa con las cláusulas de accesibilidad y personas con discapacidad, entre otras.

En conversaciones con algunas de las personas durante el proceso de investigación, también señalaban como un tema relevante en este sentido tanto las dificultades inherentes al *“esto siempre se ha hecho así”* - en referencia a la forma de contratar basada en el precio o sin tener en cuenta otros aspectos destacados - como también una cuestión generacional. Por ejemplo, si un funcionario que trabaja en el Ayuntamiento desde la década de los 90s,

realizando las licitaciones y externalizaciones de una determinada manera, ahora se ve obligado a incorporar cláusulas sociales de temas que además le pueden ser ajenos o de los cuales no tiene el conocimiento, es probable que opte por la incorporación de las cláusulas más ‘fáciles’ o que no añaden excesiva complejidad a la tramitación.

Esta cuestión más personal o ideológica conecta con otros dos temas: además de la formación que ya hemos mencionado, también con la existencia de los perfiles denominados “agentes de cambio”. En referencia a la formación, las personas entrevistadas también manifestaban que una de las virtudes de ésta es que además de enseñar cómo introducir las cláusulas de manera correcta y mostrar las novedades jurídicas, permite explicar la justificación de su necesidad e importancia en términos de mejora de la contratación pública, sino también en términos sociales: es decir, cuál es el valor de la contratación pública para conseguir la inclusión laboral de personas en situación de exclusión, por qué es importante cumplir la Reserva Social para favorecer la contratación con EI y CETIS, la importancia de incorporar determinadas cláusulas como las no discriminación a personas LGTBI o comunicación inclusiva en los contratos de servicios que implican atención a la ciudadanía, entre otros. Seguramente, este mensaje puede llegar mucho más eficiente y eficaz durante una formación, ya sea en formato virtual o presencial, que a través de comunicados o correos electrónicos que se envíen desde la DCCA.

Como decíamos, la otra cuestión fundamental es una relativa a la dimensión individual como lo son las llamadas prescriptoras o agentes del cambio, que recordemos se definen como las personas que “hayan realizado acciones observables para iniciar, patrocinar, dirigir, gestionar o aplicar la contratación sostenible durante un proyecto de contratación y si estas acciones fueron reconocidas por los actores clave del proyecto” (Grandia 2015, p. 80). Como veíamos en el capítulo III, aunque el rol de dichos agentes no sea el único factor determinante de la implementación, sí que tienen un papel muy destacado. Así se pudo ver también durante todas las entrevistas y los espacios de observación participante, especialmente reuniones de trabajo interno del personal del Ayuntamiento.

Sobre este aspecto, hay que destacar las medidas que se están llevando a cabo en *Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya* (FGC) en donde la propia dirección de contratación pública participa en la llamada ‘Estrategia de activismo’ de toda la organización, como uno de los motores clave para gestionar el cambio interno en materia de CPSR.

Lo que se pudo detectar en el Ayuntamiento de Barcelona es que este **rol de agentes de cambio** lo ejercían principalmente los perfiles de técnicas antes mencionadas como responsables de las cláusulas sociales, cinco roles de dirección de diferentes departamentos, un rol gerencial y un cargo político no electo. Sin embargo, estos **no han sido suficientes de cara al despliegue de las medidas**. Se puede decir que las reuniones del grupo técnico mencionado se convertían muchas veces en un espacio de catarsis, sobre todo cuando se hacía referencia a los aspectos de seguimiento, evaluación y a la formación. Como veremos en el siguiente apartado sobre los factores políticos, el hecho de que solamente un cargo político no electo (el Comisionado de Economía Social, Desarrollo Local y Política Alimentaria), fuese el único ‘agente de cambio’ a nivel político, también ha tenido importantes repercusiones.

Como se ha expresado hasta ahora, la CPSR es un tema de elevada complejidad jurídica y administrativa. Se puede decir que sobre todo en el último año y medio de investigación, que coincidía también con la fase post covid-19, se podía observar cierto agotamiento sobre la CPSR, bastante en la línea de *“esto es como mover un transatlántico”*. Se notaba entonces que las dificultades inherentes a la gestión de las cláusulas, y el hecho de contar con un grupo de personas tan limitado para hacer llegar el mensaje, generaba esta sensación. Una técnica señalaba:

“Te estás peleando entre quien quiere hacer la contratación a la antigua y quien está muy entusiasmado, pero que necesita herramientas y formación para saber cómo hacerlo. Todavía nos quedan unos años más (...)”.

Es curioso, sin embargo, que esta sensación de frustración se generaba al mismo tiempo que se publicaban noticias como que *“el 88% de los contratos licitados por el Ayuntamiento incluyen cláusulas de contratación pública sostenible”*⁵⁶ (Ajuntament de Barcelona, 2021). Un fragmento de la noticia destacaba:

Más de un 88% de los contratos licitados en 2019 incorporan medidas de contratación pública sostenible, bien sea con cláusulas sociales, prescripciones técnicas y cláusulas ambientales, o

⁵⁶ Servicio de prensa: <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2021/04/18/el-88-dels-tractes-licitats-per-lajuntament-inclouen-clausules-de-tractacio-publica-sostenible/>

medidas destinadas al fomento de la innovación. Los contratos adjudicados con estas medidas han supuesto una inversión de más de 687 M € (más de 3.100 M€ si sumamos la reciente adjudicación del contrato de limpieza y recogida selectiva de residuos, licitado en 2019), más de un 96% del importe de adjudicación de las licitaciones estudiadas. Además, el estudio constata un aumento en la incorporación de cláusulas sociales respecto de 2018 de más del 46% en las adjudicaciones de distritos y gerencias, y superior al 30% en los entes del Grupo Municipal (...) (Ibidem).

Sin embargo, **la imposibilidad actual de contar con sistemas informáticos que faciliten la revisión de las cláusulas**, hace que para la realización de este análisis por parte de un perfil técnico de la DCCA, éste se llevara a cabo a partir de la selección de una muestra de 1995 contratos revisados manualmente para conocer el tipo y cantidad de cláusulas que incluían. La noticia también resaltaba como un indicador de éxito que todos los entes y organismos que forman parte del Grupo Municipal tuviesen incorporadas las cláusulas en sus contratos, así como el hecho de que las empresas licitadoras se hubiesen adaptado al cambio, puesto que no habían disminuido la cantidad de ofertas a las licitaciones. De la misma forma, se destacaba el hecho de que disminuyera considerablemente la contratación por procedimiento menor, el uso de las instrucciones técnicas ambientales, así como el hecho de un 26% de los entes hubiesen utilizado las consultas previas, como una manera de fomentar la compra pública innovadora.

A pesar de los buenos resultados presentados, la crítica más frecuente ha sido la de la **falta de herramientas e instrumentos para hacer seguimiento y control de las cláusulas incorporadas, así como una evaluación**: ¿Cuál es el impacto de la contratación sostenible? ¿Hay una mejora en la calidad de los servicios? Este aspecto de seguimiento, control y evaluación, junto con el de la formación, es el segundo gran resultado respecto a los factores organizativos.

Las Directivas europeas de contratación del 2014 también preveían el paso de la gestión de trámites de contratación pública en formato papel (las empresas debían entregar la documentación de las ofertas en sobres), a la posibilidad de realizar los procedimientos de manera electrónica. Esto tiene como resultado varias cuestiones, por una parte, relacionadas con la transparencia y la disposición de la información, y, por otra parte, el hecho de poder

hacer seguimiento de la ejecución contractual, así como obtener resultados relacionados con indicadores, resultados de las cláusulas, entre otros.

Dicho proceso también ha estado marcado por innumerables dificultades y la duración ha sido mucho más larga de lo esperado. De hecho, al momento de iniciar el trabajo de cambio, en el primer trimestre del 2019 se realizaron sesiones informativas para presentar el sistema SAI (Sociales, Ambientales y de Innovación), el cual permitiría hacer seguimiento de las cláusulas en los contratos, por ejemplo, visualizar si la empresa había subido en el sistema el Plan de igualdad que se exige como condición especial de ejecución, y poder así validarlo. En ese momento, se percibió como una oportunidad disponer de esta herramienta, la cual podría permitir obtener datos relevantes para la investigación. Sin embargo, el proceso de implantación del SAI se vio rápidamente sustituido por la implementación del Sistema Integral de Contratación Electrónica (SICE) el cual incluye entre otras funciones la de un gestor de expedientes que permitiría la tramitación electrónica de las licitaciones.

Este proceso, afectado también por la covid-19, actualmente se realiza de forma gradual en todo el Grupo Municipal, a través de la realización de pruebas piloto en algunos entes municipales, gerencias y distritos, hasta conseguir su total implantación durante el año 2024. Actualmente, en el Portal de Contratación Electrónica del Ayuntamiento⁵⁷ se pueden visualizar las licitaciones y las empresas pueden presentar sus ofertas, pero no está instaurado al cien por cien el sistema que permite hacer el seguimiento de las cláusulas.

Este hecho hace que no se pueda saber cuántas licitaciones del Grupo Municipal han incluido por ejemplo la cláusula de subcontratación con empresas de la economía social. Esto supone que la única manera de saberlo sea a través de la revisión manual de las decenas de licitaciones que se publican diariamente en la Plataforma de Contratación Pública o en el Portal de Contratación. De esta manera, hay equipos como el de la cláusula de contratación de personas en situación de desempleo o de exclusión social, cuya dedicación más importante de la jornada laboral es precisamente para llevar a cabo esa revisión manual de licitaciones. Esto, obviamente, no es una opción eficiente.

Sin embargo, también hay que dejar claro que **el seguimiento de la ejecución de los contratos no pasa solo por el hecho de disponer de un sistema que permita saber si la información aportada por la empresa es válida o no, sino también con un seguimiento y**

⁵⁷ Portal de Contratación Electrónica del Ayuntamiento de Barcelona
<https://licitacions.bcn.cat/licitacion/licitaciones/detalle?id=6407003>

control de la ejecución en cuanto a si las propuestas presentadas por las empresas como parte de sus ofertas o al aceptar las condiciones obligatorias de ejecución, se han mantenido durante toda la ejecución contractual. La Guía de Contratación Pública Social así lo establecía:

Se tiene que hacer un seguimiento del número de contratos que han incorporado la eficiencia social en la definición de su objeto, junto con las cláusulas sociales que se hayan incorporado. En aquellos casos en que el impacto social del contrato sea significativamente elevado, en términos de personas y grupos de interés implicados, así como en términos económicos, se puede requerir a la empresa contratista la elaboración de un informe de análisis de impacto social y su seguimiento durante la ejecución del contrato.

(Ajuntament de Barcelona, 2016, p. 19-20)

Este es posiblemente el hecho más criticado por las personas entrevistadas. En algunos casos, por ejemplo, las empresas deben presentar un informe periódicamente o en el momento de finalización del contrato. Sin embargo, existen pocas herramientas para que la administración pública pueda hacer esta verificación directamente. En palabras de un perfil gerencial entrevistado:

“Es imposible que una empresa del sector de atención a las personas, específicamente del Sector de Atención Domiciliaria (SAD), diga que durante el contrato no ha tenido que aplicar el protocolo contra el acoso sexual y por razón de sexo, básicamente porque este es un ámbito donde con cierta frecuencia pueden ocurrir episodios de acoso a las trabajadoras”.

Otro ejemplo en la misma línea se podría mencionar con el seguimiento de la condición obligatoria de disponer de un Plan de Igualdad. Las empresas disponen de un margen de 10 días posteriores a la adjudicación del contrato, en los cuales deben enviar el documento con el Plan a la administración, con lo cual un funcionario o funcionaria da el visto bueno a la entrega del documento, sin entrar en detalles minuciosos sobre su contenido. En el caso de las empresas con mayor capacidad, éstas pueden contratar los servicios de empresas especializadas o perfiles de consultoría para elaborar este documento e incluso su implantación en la empresa. Pero también es cierto que la administración tiene una capacidad muy limitada para realizar auditorías *in situ* que le permitan, por ejemplo, conversar con las personas trabajadoras y saber

de qué manera la empresa está aplicando o no el Plan de Igualdad, aunque como hemos visto en el capítulo III, hay países que han incorporado este tipo de auditorías como parte clave de su seguimiento de contratos (Comisión Europea, 2021). Sin embargo, un perfil técnico también expresaba que, en relación con los planes de igualdad, no es estrictamente responsabilidad del Ayuntamiento velar por el cumplimiento ni por su contenido, y que es necesario contar con la responsabilidad de otros niveles de administración:

“El Ayuntamiento no tiene capacidad para hacer seguimiento. Esto creo que se resolverá cuando haya un control superior al Ayuntamiento. El hecho que ahora haya un registro de los planes de igualdad para ver su calidad es independiente del Ayuntamiento. Claro, los perfiles técnicos te dicen ‘yo no me pondré a revisar si la empresa cumple los requisitos de calidad’. Ni aquella persona debe tener la formación para hacerlo, es un trabajazo (...) En el momento en que tienes que demostrar que formas parte de un registro que para entrar ya te obliga a pasar por unos criterios de calidad, estás simplificando mucho el proceso, de manera que a nivel municipal tú solo tengas que pedir unos sellos de calidad. Creo que el seguimiento escapa a las competencias del Ayuntamiento. No haremos de inspección de trabajo, se no escapa (...)”.

La cuestión del seguimiento podría replicarse en prácticamente la totalidad de las cláusulas: por ejemplo, si la ratio de monitores que se presentó en la oferta para un contrato reservado es real; estado de las condiciones laborales; el tipo de productos utilizados durante la ejecución; o la calidad en la atención ofrecida a la ciudadanía, entre otros. Un perfil directivo entrevistado en el 2021 comentaba sobre este aspecto:

“En el último informe también se observa que las cláusulas relacionadas con la igualdad de género son de las más aplicadas, pero no podemos saber si esto ha supuesto realmente un cambio en el comportamiento de las empresas o si las trabajadoras consideran que la empresa efectivamente lo cumple y respeta sus derechos”.

En resumen, los datos de seguimiento que estipula el decreto hacen más referencia a los trámites que deben cumplir las empresas que no a cómo cumplen las cláusulas. Durante el proceso de investigación también se planteaba la posibilidad de realizar pruebas piloto de

auditorías en contratos con un volumen económico importante o de carácter estratégico. En este sentido, sí que desde el Área de Derechos Sociales se creó una unidad específica para llevar a cabo este seguimiento, especialmente para el seguimiento del contrato del SAD. Un perfil directivo entrevistado para la creación de la unidad se seleccionó a tres personas muy cualificadas, que dependen directamente de la dirección, y a su vez están separados de los técnicos y de las unidades que redactan los pliegos, adjudican, y siguen la ejecución material de los contratos, es decir, estas unidades han hecho los pliegos, pero la unidad específica se dedica a hacer el seguimiento. Este seguimiento se realiza básicamente en dos partes. Por una parte, se realiza sobre las condiciones de ejecución obligatoria, es decir, que se cumpla con lo que las empresas declararon que iban a cumplir, que tiene que ver también con las cláusulas sociales, y sobre todo específicamente sobre las condiciones laborales. Para esto, se incorporaron los 30 principales contratos del Área de Derechos Sociales. También se estableció una especie de lista y calendario de verificaciones, algunas de las cuales se puede realizar directamente a través de documentos como las facturas, pero otras que para hacerlas hay que ir directamente a la sede de las proveedoras y para ello hay que diseñar una especie de sistema de inspección para verificar que se están cumpliendo las condiciones por las cuales las empresas fueron adjudicadas de un contrato, bien sea como condiciones o como criterio de valoración. Sobre este proceso el directivo explicaba:

“Por lo menos ya a las empresas notan el aliento en el cuello, por decirlo de alguna manera, saben que estamos en ello, ellas dicen que están encantadas, yo no sé si están tan encantadas (risas), pero bueno, que está bien porque nosotros lo hemos hecho de una manera muy científica sin apriorismos etc. y ahora estamos haciendo este seguimiento con la idea de que haya cualquier denuncia. Por ejemplo, hemos tenido una denuncia de una empresa de seguridad que había subrogado un contrato de otra empresa, entonces a los nuevos contratos les había bajado el sueldo de manera unilateral porque tiene su propio convenio. Esto ha generado una inspección, un expediente y una rescisión del contrato, una propuesta de rescisión. Las empresas tienen que saber que nosotros ahora vamos a estar siguiendo el cumplimiento de las condiciones laborales. Esto es esencial. Yo creo que, si tú quieres que estas cláusulas tengan impacto, al final, las empresas tienen que saber que vas a estar detrás de ellas para verificar si las están cumpliendo porque si no, por prometer todo el mundo puede prometer pero luego esto hay que gestionarlo”.

Esta cuestión es muy importante, teniendo en cuenta que como hemos visto en el capítulo II sobre externalizaciones, unas de las principales externalidades negativas de éstas es

precisamente la falta de seguimiento que hacen los responsables de los servicios externalizados. De alguna manera, digamos que este riesgo se reproduce e incluso se incrementa, cuando se incluyen cláusulas sociales. Hemos visto también, analizando el caso de Catalunya (Ramió et al., 2007) cómo el momento de mayor intervención o control a la hora de externalizar se hace sobre todo ex ante en el momento de seleccionar al proveedor en un carácter mucho más formal, pero posteriormente no hay un control en el proceso, y los controles se realizan en algunos casos, sobre todo en aquellos en que hay una renovación, pero sin que éste sea un control muy formal.

El mismo directivo explicaba el proceso para diseñar esta unidad de seguimiento:

“Yo aquí apliqué un tema de manual, o sea los manuales más avanzados de partenariados público-privados (PPP), te dicen que hay que separar por lo menos en 2 partes, o los que diseñan, licitan y adjudican el contrato de los que controlan y evalúan. Luego te dirían que podríamos separar los que diseñan y licitan de los que controlan o de los que adjudican, hacer más separaciones, pero esto ya sería multiplicar por N el fraccionamiento burocrático. Entonces, por lo menos hemos hecho esta separación. La idea es esta, ahora hemos empezado con el tema del control de la adjudicación, pero la segunda fase es la evaluación. Es decir, este contrato que se diseñó para responder a estas necesidades, ¿realmente está respondiendo a las necesidades? Más allá de que se haga bien, de que las empresas cumplan lo pactado, lo acordado etc. ¿Tiene utilidad? ¿Tiene su valor social su rentabilidad social? Y en eso estamos. Es algo que no existía. Ahora hemos empezado y bueno, de momento estamos contentos, pero veremos a ver hasta dónde. Cuando empiecen los problemas veremos cómo los gestionamos (...).”

En los inicios de la implementación de la política, un perfil político también expresaba en esta línea sobre el seguimiento:

“(...) lo que estamos trabajando nosotros con la DCCA es el tema de implementar de manera clara un sistema de seguimiento que permita, también, que los técnicos justifiquen por qué ponen o no ponen algunas cláusulas (...) Por ejemplo, ya había un decreto en el Ayuntamiento que obligaba a un determinado porcentaje de contratación reservada, pero no había ningún sistema de seguimiento. Entonces, era un canto de sirena. Es decir, nadie sabía cuándo se utilizaba y cuándo no, y por tanto, el decreto obligaba pero la práctica era que luego eso no iba a ningún lado. Y la compra pública verde, pasa un poco lo mismo. Hay 14 instrucciones de obligado cumplimiento, pero

tampoco está muy claro si se estaban implementando o no y tal. Gran parte del cambio no es sólo hacer las cláusulas sino generar los mecanismos de seguimiento y verificación que en realidad haga, que realmente vea si se cumplió o no se cumple”.

Como ya se señalaba en el capítulo II sobre externalizaciones, cuando hablamos de contratos en el ámbito de atención o servicios a las personas, el tipo o intensidad de la supervisión que se puede llevar a cabo, la concreción de los pliegos, el tipo de indicadores y los criterios que permiten conocer la calidad del servicio - de estructura, de procesos, o de outcomes - tanto en términos de su posibilidad de monitorización, son aspectos claves en el seguimiento, llevando a posibles situaciones de aprovechamiento del principal - agente (Isaksson et al., 2017). De esta manera, si a la cuestión de los contratos incompletos (Brown et al., 2007) le añadimos el factor de las cláusulas sociales, los riesgos pueden verse aumentados. Un perfil directivo era optimista en este sentido:

“Las empresas tienen que saber que ahora nosotros estaremos siguiendo el cumplimiento de las condiciones laborales. Esta es la variante sobre lo que antes no se hacía (...) se ponían muchas cláusulas, pero luego no había seguimiento, pero esto es esencial, sobre todo si tu quieres que estas cláusulas tengan impacto real, las empresas tienen que saber que vas a estar detrás de ellas para verificar que se están cumpliendo, porque si no, por prometer todo el mundo puede prometer pero luego esto tiene que gestionarse”.

Una estrategia observada durante la investigación es la de incorporar criterios juicio de valor que ya permiten conocer qué información pueden aportar las empresas y valorar sus ofertas en función de su propuesta de seguimiento del contrato, que posteriormente se podrá acabar consensuando con las personas responsables del mismo. Esta posibilidad fue comentada durante las entrevistas realizadas para analizar el funcionamiento de la contratación reservada que veremos más adelante.

El caso de la licitación de ‘Servicios de atención telefónica e información a la ciudadanía de Barcelona respecto de los programas de Barcelona Activa, con incorporación de objetivos de

eficiencia social referentes a la inserción de personas con diversidad funcional⁵⁸ es relevante por varios motivos. Este es un contrato que se licitó durante el año 2020 para ofrecer atención telefónica a las personas que llamaban a Barcelona Activa, como agencia de desarrollo local que aborda temas de ocupación, con dudas sobre su situación laboral como consecuencia de la crisis social de la pandemia. Es un ejemplo de contrato reservado que se puede licitar más allá de los ámbitos típicos que se asocian a la contratación reservada como lo son la limpieza, la jardinería o la conserjería, y por tanto, es en este sentido innovador. Pero, sobre todo, es relevante por los criterios de valoración de las ofertas. En primer lugar, se pueden encontrar como criterios automáticos:

- Ponderación: 35.00 - Criterio: Oferta económica
- Ponderación: 10.00 - Criterio: Estabilidad en la plantilla del personal que ejecute el contrato
- Ponderación: 5.00 - Criterio: Mejora de las condiciones salariales del personal que ejecute el contrato
- Ponderación: 10.00 - Criterio: Experiencia más allá de los requisitos de solvencia del personal que ejecute el contrato

En segundo lugar, se pueden encontrar como criterios de juicio de valor, los 45 puntos restantes, aspectos relacionados con el seguimiento y con la calidad del contrato:

- Propuesta de protocolo de prestación de servicios de información telefónica: hasta 10 puntos.

La entidad licitadora tendrá que presentar una propuesta de servicios adecuada a las necesidades expuestas por Barcelona Activa que garantice un servicio de atención telefónica en el horario establecido y para todo el alcance del servicio. En este sentido hará falta que la propuesta aporte como mínimo:

- Protocolo de actuación de una demanda informativa mediante llamada telefónica. Desde la recepción inicial de la llamada hasta la conclusión y registro de la llamada.
- Información sobre la prestación de servicio global donde se incluyan: horario de atención telefónica propuesto, número de llamadas simultáneas máximas que se pueden atender en el servicio, mensaje telefónico para llamadas recibidas fuera de horario de atención establecido.
- Protocolo propuesto para resolución de dudas sobre los servicios de Barcelona Activa por parte del equipo de teleoperadores/as.

⁵⁸ El contrato fue adjudicado a la 'Associació Catalana d'Esclerosi múltiple J.M. Charcot'. Enlace a la licitación <https://contractaciopublica.cat/es/detall-publicacio/d4c778e1-11c8-65d8-8631-66b57c5dd5d0/73937902>

- Propuesta de coordinación y buen seguimiento del servicio: hasta 7 puntos.

Habrá que presentar la estructura del equipo destinado; el sistema de seguimiento propuesto para analizar la evolución y valoración de prestación del servicio; el procedimiento que se seguirá para hacer las notificaciones de cambios significativos en el equipo o en la prestación del servicio. En este último punto Barcelona Activa tendrá la potestad de aceptar o denegar las modificaciones propuestas por la licitadora. La propuesta de protocolo de coordinación y seguimiento del servicio se valorará de la forma siguiente:

- Propuesta muy estructurada y detallada, especificando las metodologías de coordinación y seguimiento y siendo estas adecuadas a las características del servicio. 7 puntos.
- Propuesta muy estructurada pero poco detallada al respecto de las metodologías de coordinación y seguimiento del servicio. 4 puntos.
- Propuesta poco estructurada y clara y/o insuficientemente detallada al respecto de los procedimientos e instrumentos de gestión de la información. 0 puntos.

- Propuesta de informes con indicadores del proyecto: hasta 10 puntos.

Hay que presentar una propuesta de informe con indicadores de resultados del servicio. Habrá que adjuntar el formato y la forma de entrega de la documentación, con una propuesta mínima de la información a incluir. Hará falta que esta propuesta incluya una propuesta de temporalidad (diaria, semanal, quincenal, mensual, anual) de entrega del archivo de informe que sea razonable y aporte valor en Barcelona Activa. Se valorará la innovación en el método de compartición de la información.

Se valorará de esta forma la propuesta de documentación y métricas de seguimiento del proyecto.

- Propuesta muy estructurada, detallada y adecuada para un buen análisis del servicio. Incluye elementos innovadores en el método de compartición de la información. 10 puntos.
- Propuesta muy estructurada y/o detallada pero que no aporta elementos de innovación. 5 puntos.
- Propuesta no estructurada ni detallada, ni tampoco aporta ningún elemento de innovación. 0 puntos.

- Propuesta de plan de contingencia. Hasta un máximo de 5 puntos.

Hay que presentar una propuesta de plan de contingencia para cubrir posibles bajas, adaptaciones del servicio, incorporación de nuevas campañas, etc. Valorando de esta forma la propuesta:

- El Plan de contingencia recoge de forma detallada las acciones que llevarán a cabo para cubrir diferentes necesidades y escenarios; se presentan ejemplos concretos de cómo se resolverán y además las acciones se consideran adecuadas a las características del servicio. 5 puntos.
 - El Plan de contingencia incluye acciones que se llevarán a cabo para cubrir diferentes necesidades y escenarios, pero no de forma detallada o las acciones no se consideran del todo adecuadas a las características del servicio: 2 puntos.
 - Si no se especifica ningún plan de contingencia o bien no se adecua a las necesidades del servicio. 0 puntos.
- Propuesta de seguimiento de la calidad del servicio. Hasta un máximo de 13 puntos.

Habrán que tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Seguimiento y aplicación de los objetivos y compromisos de calidad de Barcelona activa.
- Ofrecer una respuesta profesional y con el nivel de excelencia marca Barcelona Activa.
- Tratar las personas con un tono amable, conciliador y resolutivo
- Captación de los datos de forma rigurosa
- Seguimiento del guion establecido para no ofrecer vacíos de información o expresiones coloquiales fuera de lugar.
- Derivación adecuada según parámetros estipulados por Barcelona Activa
- Retorno de las dudas generadas por parte de las personas que prestan el servicio, así como oportunidades de mejora.

Valorando de esta forma la propuesta:

- Propuesta coherente, que integra los puntos anteriores, así como los compromisos de calidad y valores de Barcelona Activa. 13 puntos.
- Propuesta adecuada pero no integra todos los puntos anteriores o no evidencia que se asumen los compromisos de calidad y valores de Barcelona Activa. 6,5 puntos.
- Propuesta poco detallada y que no evidencia la integración de los compromisos de calidad y valores de Barcelona Activa. 0 puntos.

Como se puede observar, los criterios de juicio de valor, es decir, aquellos que serán valorados en función del contenido y calidad de las propuestas presentadas, se incluyen cuestiones clave para el funcionamiento del servicio como lo son los protocolos de atención, la coordinación y buen seguimiento con las personas técnicas de Barcelona Activa, la propuesta de seguimiento de la calidad y el plan de contingencia. En esta licitación, destaca sobre todo que ya se exija a la empresa que presente una propuesta de indicadores de resultados que sigan diferentes temporalidades, y que pueden facilitar la obtención de información relevante para valorar el servicio durante toda la ejecución del contrato.

En una entrevista realizada con la responsable del contrato, ésta comentaba sobre el proceso de definición de los criterios, teniendo en este caso al equipo de servicios jurídicos como aliados fundamentales:

“Estuvimos mucho tiempo para definir los criterios y recibimos mucho apoyo por parte de servicios jurídicos, porque nos piden que razonemos muy bien el hecho de escoger los criterios. El de la estabilidad laboral, por defecto, es un criterio que me gusta incorporar en casi todo lo que hacemos y más en según qué sectores, por ejemplo, atención telefónica, donde la gente sufre mucho por los contratos precarios (...) No tuvimos especiales dificultades para la incorporación del criterio de mejora salarial (...) Lo que sí es verdad es que se repite mucho la práctica de replicar pliegos de contratos anteriores, y por eso va bien tener un repositorio de criterios automáticos”.

Y sobre la cuestión del seguimiento y de la calidad, expresaba:

“Tenemos todo un sistema de informes de seguimiento de calidad, de la información del impacto de las políticas que estamos haciendo, además de los informes que hacen de las llamadas o del servicio. Los informes de seguimiento de calidad son evolutivos, es decir, no quiero que me digan solo el número de llamadas, sino también los motivos, las llamadas desagregadas por sexo, el tiempo de la llamada se tiene que invertir también para saber estas cosas, sobre todo la parte cualitativa. Nos pasan las llamadas porque las escuchamos y así podemos saber la calidad de la llamada; nos pasan informes mensuales de las encuestas que hacen a las personas que llaman (las personas contestan voluntariamente), pero aparte de esto, nos envían un informe anual global de la calidad del servicio, con lo cual engloban reflexiones propias sobre el servicio, oportunidades de mejora, que nos irá muy bien para mejorar, con un DAFO y con la propuesta de un plan de acción. El feedback es continuo, este contrato tiene un seguimiento muy exhaustivo de la calidad, estamos muy encima de la evaluación del servicio. No es un servicio finalista en sí mismo porque no es una política activa, por así decirlo, pero dentro de las características se está haciendo un seguimiento de la calidad (...)”

Hemos tenido mucha suerte con esta empresa proveedora. Aquello que se ha pedido se cumple, se logran los compromisos, y además con un plus de calidad”.

Además, como condición obligatoria de ejecución, en este contrato se incluyen cláusulas sociales como la de comunicación inclusiva; el pago del precio a las empresas subcontratistas; el mantenimiento de las condiciones laborales durante toda la vigencia del contrato; porcentaje mínimo de personas con diversidad funcional en la plantilla de la empresa; el plan de igualdad o medidas de igualdad; las medidas de conciliación corresponsable del tiempo laboral, personal y familiar; y las medidas contra el acoso sexual o por razón de sexo.

Las limitaciones para hacer seguimiento de la CPSR no ocurren solo en el Ayuntamiento de Barcelona, teniendo en cuenta que tanto la literatura como lo observado en los espacios de participación es que este es un problema común al resto de administraciones. Como anécdota, durante primer año de investigación, tanto la DCCA como Barcelona Activa recibieron a una delegación de funcionarios y funcionarias de países nórdicos que participaban en un proyecto que les permitía visitar diferentes ciudades del mundo para conocer su política de CPSR y Barcelona era uno de los casos escogidos. Durante la explicación, desde la DCCA se explicó con cierta vergüenza la inexistencia de instrumentos de seguimiento, a lo que un funcionario de Suecia contestó:

“No os preocupéis, nosotros también hacemos el seguimiento con un Excel y tampoco tenemos instrumentos más para hacerlo, ni control ni evaluación”.

Este espacio para compartir experiencias fue muy útil, teniendo en cuenta que usualmente se observa a los países nórdicos como ejemplo de políticas públicas, y en este caso, las dificultades compartidas eran exactamente las mismas, e incluso se podría decir, que en el caso de la cláusula de incorporación de personas en situación de desempleo, la cifra de inserción de Barcelona era muy superior al resto.

La otra gran cuestión es la relacionada con la **evaluación de la incorporación de las cláusulas sociales**, ya sea de implementación o de impacto tanto en el contrato como los resultados en términos de beneficios sociales, ambientales y de innovación que generan. Todas las personas entrevistadas coincidían en que, ante las preguntas relacionadas con la evaluación de la CPSR, no había ni información ni herramientas suficientes para saberlo. En realidad, en términos de políticas públicas, sabemos que la institucionalización de la evaluación es limitada, y la CPSR no es una excepción (Hebb y Hachigian, 2017). Si ya los perfiles técnicos y de

funcionarios cuentan con limitadas herramientas para la incorporación de las cláusulas desde la etapa inicial de preparación de los pliegos, como para el seguimiento durante la ejecución de los contratos.

Como ya habíamos visto en el epígrafe sobre los factores jurídicos, hay importantes diferencias para la incorporación de las cláusulas según si éstas son ambientales o sociales, porque se entiende que la objetivación de las últimas es mucho más compleja. En el caso de la evaluación, este condicionamiento también se reproduce. Como lo explicaba un perfil directivo:

“Hemos visto que es mucho más fácil medir el impacto cuando hablamos de cláusulas ambientales, porque hay más estudios que justifican por qué productos que cumplen ciertas especificaciones técnicas son menos contaminantes, pero con las cláusulas sociales no hay estudios en este aspecto. Necesitamos más evaluaciones para mostrar que mejorar las condiciones laborales puede mejorar la calidad de los servicios públicos y que estos son más eficientes”.

Sobre este aspecto, en una conversación con otro perfil directivo, ya en la fase final del trabajo de campo reflexionamos sobre las posibilidades que hay en este sentido, teniendo en cuenta la información disponible que hay. Una opción que se comentó estaba relacionada precisamente con el contrato del SAD, teniendo en cuenta que debido a las deficientes condiciones laborales, es un sector con un alto índice de rotación de personal. En la última licitación del SAD se introdujeron cláusulas de mejora de estas condiciones. Así pues, una posibilidad sería la de analizar si el hecho de incorporar estas condiciones podría llevar a una disminución del índice de rotación laboral, y cómo este hecho posteriormente tenga una incidencia en la satisfacción final de las personas usuarias y de sus familias, que se ven afectadas por el hecho de que las personas trabajadoras de referencia cambien constantemente. Este posible cambio en el índice de rotación puede además tener efectos en el propio bienestar mental y emocional de las personas atendidas, quienes necesitan estabilidad en la atención y confianza en las personas trabajadoras que las visitan a domicilio. Este sería un ejemplo de cómo se podría relacionar la incorporación de las cláusulas sociales, su impacto en la disminución del índice de rotación y posteriormente en la calidad del servicio, desde el punto de vista de las personas destinatarias.

Un perfil técnico también destacaba la importancia de disponer de este tipo de información, particularmente útil para hacer las formaciones:

“Una de las razones es que, si hay información de indicadores y data, puedes explicar internamente que todo lo que quieres cambiar de la contratación pública genera resultados, y creemos que eso también ayuda a los equipos a creérselo”.

Por último, en este apartado sobre factores organizativos, hay que señalar un tema que surgía en algunas conversaciones sobre el rol de los funcionarios, y era sobre la posibilidad de incorporar sistemas de recompensas a responsables de contratos y técnicos que preparan las licitaciones, en función de la calidad de estas y el tipo de cláusulas incorporadas, como una manera de promover el surgimiento de agentes de cambio (Müngersdorff & Stoffel, 2020; Grandia, 2015). Esto, iría en la línea de otras iniciativas promovidas por el propio Ayuntamiento, como el caso de las *Buenas Prácticas Sociales*⁵⁹ de la Dirección de Innovación Social, donde se realiza un reconocimiento a quienes impulsan proyectos o políticas públicas innovadoras. En algunas ocasiones, se planteó la posibilidad de llevar a cabo este tipo de reconocimientos a contratos considerados como buenas prácticas. Sin embargo, la llegada de la covid-19 hizo que ideas como esta se paralizaran.

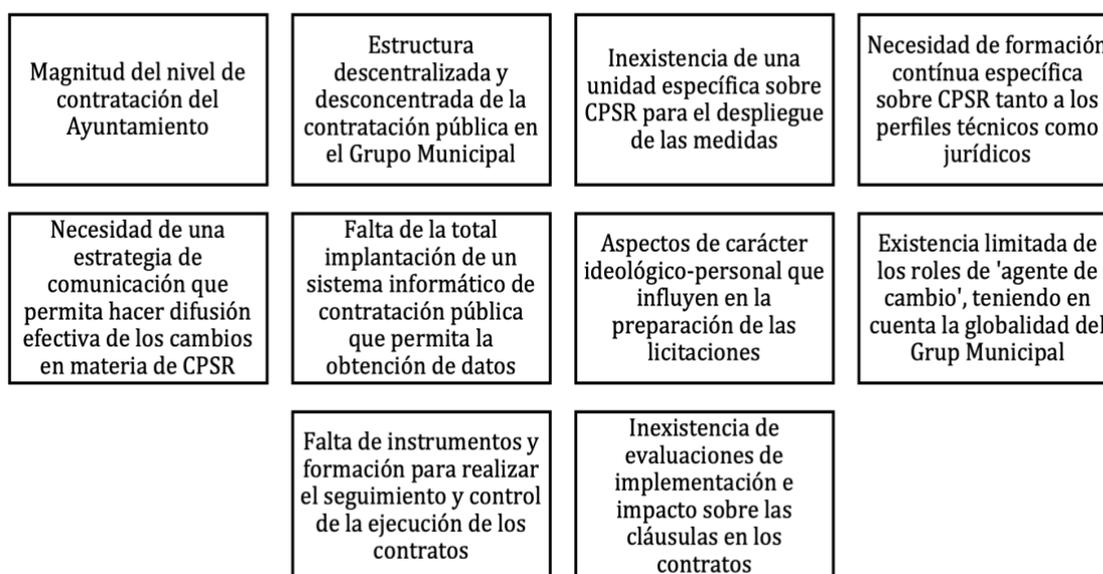
Tanto en el caso de Alemania como el de los Países Bajos, de momento no se han desarrollado propuestas concretas en este sentido. Al conversar sobre esta posibilidad, también es cierto que algunas personas se mostraban más reticentes, teniendo en cuenta que consideraban que la incorporación de las cláusulas es un imperativo legal, y por tanto, sería reconocer un deber de los funcionarios. Además, también se planteaba tanto el qué y el cómo del reconocimiento. Por ejemplo, ¿tiene sentido premiar aquellos contratos que incorporen un mayor número de cláusulas? Esta opción puede llevar a incluir algunas que no tengan sentido por las características del servicio, sino hacerlo por el simple hecho de aumentar su calidad. Por otra parte, también habría que valorar el impacto de la licitación, es decir, ¿tienen más peso en el reconocimiento los contratos de gran volumen económico por su importancia para la globalidad de los resultados?, ¿Se premiará de igual manera a licitaciones con diferentes grados de complejidad en su preparación?, entre otros. Por otra parte, en relación con el cómo, también surgen dudas sobre el tipo de recompensa que se podría ofrecer, ya sea en términos salariales, lo cual es muy complejo por las características de la función pública; realizar solo una entrega de premios o pensar en otro tipo de recompensas, por ejemplo, entradas gratis a eventos

⁵⁹ Buenas Prácticas Sociales <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/ca/bones-practiques-socials>

culturales realizados por entes culturales del Grupo Municipal. Sobre esta cuestión, no fue posible ahondar en más posibilidades.

A continuación, se presenta un resumen de los principales factores organizativos que condicionan la implementación de la CPSR:

Figura 5. Factores organizativos que condicionan la implementación de la CPSR. Fuente: Elaboración propia.



5.3.3. Factores políticos

En la primera parte de este capítulo, hemos visto cómo la CPSR fue un tema relevante en la agenda institucional del Ayuntamiento de Barcelona. Se podría decir que, siguiendo el conocido marco analítico propuesto por John Kingdon (1995) sobre cómo entran los temas en la agenda política, se dio el alineamiento entre las tres corrientes independientes que permiten que esto suceda: la política, con la entrada de una candidatura municipalista al Ayuntamiento como lo fue Barcelona en Comú; los problemas, teniendo en cuenta las reivindicaciones que, particularmente después de la crisis del 2008, organizaciones sociales y plataformas ciudadanas como las *Mareas* realizaban sobre los efectos de las externalizaciones, particularmente sobre las condiciones laborales, con un discurso a su vez muy ligado a las remunicipalizaciones; y por último, la corriente de las soluciones de política pública, marcada

sobre todo por la publicación de las Directivas europeas sobre contratación pública que promueven la CPSR, ligadas a su vez a las políticas de lucha contra la corrupción. En palabras de un perfil experto en contratación pública:

“La contratación responsable se inició por una confluencia de las directivas europeas y de un contenido político e ideológico. Fue la confluencia de la política institucional más la ideología”.

Así pues, este alineamiento de corrientes facilitó la incorporación de la temática, y que como hemos visto en la primera parte de este capítulo, tuvo su momento más productivo sobre todo entre los años 2016 y 2019 del primer mandato de Barcelona en Comú en el gobierno municipal.

En primer lugar, hay una cuestión de contexto. Sobre todo, en el par de años previos a la transposición de las Directivas en el marco jurídico del Estado español, y a la entrada en vigor de la LCSP en el 2018, los cambios que esto implicaba de manera general tanto en contratación pública como en CPSR, hacían que ambos temas formaran parte de las agendas de los diferentes niveles de gobierno, pero sobre todo de los municipales. Durante este período, se llevaron a cabo numerosos eventos y jornadas de intercambio entre juristas y funcionarios, para hablar sobre las nuevas implicaciones de la LCSP. Tal como hemos visto en el capítulo III sobre CPSR, la LCSP es una ley particularmente extensa y con unas altas probabilidades de generar inseguridad jurídica.

Como lo muestra la investigación llevada a cabo por Reynaers et al. (2021) la incorporación de la ley ha sido una experiencia compleja, especialmente para los gobiernos municipales, los cuales además no disponen del personal necesario ni de la formación para abordar un reto como es el de adaptar la normativa municipal, la gestión de servicios, entre otros, a un nuevo marco jurídico de contratación pública. Es por ello por lo que, las jornadas, formaciones, seminarios, entre otros, tuvieron su momento más importante durante esta época. En algunos de estos eventos, sobre todo los de CPSR, también se podía contar con las intervenciones de cargos políticos que celebraban la oportunidad que representaba la posibilidad de incorporar cláusulas sociales, ambientales y de innovación.

Podría decirse que, una vez superado el momento álgido de la publicación de la LCSP, **la CPSR ha ido disminuyendo de manera considerable su presencia en las agendas de los municipios, también en el caso de Barcelona.** Tanto las observaciones realizadas durante los

tres años de investigación en el Ayuntamiento como las entrevistas realizadas apuntan a las siguientes razones:

En general, **la contratación pública no es necesariamente un tema que genere interés, e incluso se podría decir que es un tema que genera rechazo**. En palabras de los propios funcionarios *“La contratación pública no es un tema nada atractivo”*. **La contratación pública es un tema excesivamente complicado, marcado principalmente por el Derecho Administrativo, y que comúnmente se percibe como un problema y no como una solución**. Es decir, las dificultades administrativas y burocráticas que implica hacen que ésta no sea precisamente el tema favorito del personal de la administración, salvo de aquellas personas que tienen un interés inherente por el tema o los llamados ‘agentes de cambio’ que hemos visto en el apartado anterior.

Se ha podido observar que, desde el punto de vista político, la CPSR no es un tema que genere demasiado interés. Como hemos visto en el Capítulo III, en los análisis y estudios de implementación de CPSR, como con cualquier otro tema, usualmente se hace referencia a la importancia de la ‘voluntad política’ para impulsar los cambios jurídicos, la formación, la comunicación y divulgación que se hace de la CPSR, etc. Pero la realidad es que lo observado durante la investigación y contrastado con las personas entrevistadas es que este no es precisamente un tema que genere rédito político. El hecho de que **la contratación pública sea un tema principalmente de ‘back-office’ de la administración pública, hace que no sea visible de cara a la ciudadanía, y, por tanto, es poco explotable desde el punto de vista electoral o de la popularidad de un gobierno**.

De hecho, cuando la contratación pública hace su aparición en los medios de comunicación, usualmente es por causas de escándalos de corrupción, pero no necesariamente porque un contrato público haya generado tales resultados, haya incorporado tantas cláusulas o haya mejorado el servicio de una determinada manera. En el caso del Ayuntamiento de Barcelona, durante los últimos años ha habido algunas reclamaciones y reivindicaciones sobre todo relacionadas con la precariedad y las condiciones laborales de las personas trabajadoras, como en el contrato del Servicio de Atención Domiciliaria, el Servicio de Intervención Social de Familias con Menores (SISFAM)⁶⁰, y denuncias de acoso sexual a trabajadoras de l’*Institut*

⁶⁰ Enlace a la noticia <https://luchainternacionalista.org/spip.php?article3881>

Municipal de Parcs i Jardins, que incluyeron una sentencia de un juzgado social de Barcelona en el año 2020⁶¹. Sin embargo, salvo el último ejemplo, a pesar de su importancia, estos casos no han trascendido de manera destacada a los medios de comunicación. Más recientemente, se ha añadido en la plataforma de participación digital *Decidim Barcelona* una iniciativa ciudadana relacionada con las condiciones laborales de personas trabajadoras de los equipamientos socioculturales de proximidad⁶². En dicha iniciativa se reivindica:

“Las trabajadoras externalizadas de los centros de Cultura y Ocio de proximidad del Ayuntamiento de Barcelona como Centros Cívicos, Ludotecas, Casals de Infantes, de Jóvenes, de Gente mayor o de Barrio nos organizamos a la asamblea #Culturailleureenlluïta e invitan a la ciudadanía a participar en la iniciativa ciudadana “CUIDAMOS LAS TRABAJADORAS DE LAS EQUIPACIONES SOCIO-CULTURALES DE PROXIMIDAD” para poner en valor el trabajo, el esfuerzo y la vocación de servicio público de los trabajadores y trabajadoras de los equipamientos de proximidad de la ciudad, y en consecuencia a garantizarles unas condiciones laborales dignas, especialmente en relación con las retribuciones salariales, dada la pérdida de capacidad adquisitiva acumulada, ya antes de las últimas crisis económicas, y la precariedad que arrastran provocada por un modelo de externalización y prestación indirecta, que genera un agravio comparativo en relación con las trabajadoras de equipaciones y servicios municipales de gestión directa”.

Como se puede observar en la reivindicación, además de la cuestión salarial, se resalta la diferencia aún existente entre las personas trabajadoras externalizadas y las que forman parte de la plantilla del consistorio. Hay que destacar que dicha iniciativa ha conseguido un total de 5256 firmas del mínimo de 3750 exigidas para ser incluida en el próximo plenario del Consejo Municipal el día 23 de diciembre de 2023.

Se podría decir que de los contratos en ejecución que tiene actualmente el gobierno municipal, el único que ha tenido relevancia mediática ha sido el de la limpieza, que recordemos es el contrato más importante en términos de volumen económico. Sobre todo, en el primer semestre del 2023, en el contexto de las elecciones municipales y principalmente desde los partidos de la oposición al entonces gobierno municipal formado por Barcelona en Comú y el PSC, como un ejemplo para responsabilizar al gobierno por el estado de la limpieza de la ciudad.

⁶¹ Enlace a la noticia <https://directa.cat/parcs-i-jardins-ascendeix-un-encarregat-sancionat-per-assetjament-masclista/>

⁶² Enlace a la iniciativa ciudadana https://www.decidim.barcelona/initiatives/i-1585?initiative_slug=i-1585#comments

Desde el gobierno municipal, se ha justificado que la situación se debe sobre todo a los retrasos en el proceso de implantación del nuevo contrato en los diez distritos de la ciudad, por falta de maquinaria debido a la Guerra de Ucrania o retrasos en la producción de piezas de los equipos⁶³, eximiendo incluso de responsabilidad a las empresas adjudicatarias de los lotes del contrato.

Como ya se ha dicho en el Capítulo I, el partido Barcelona en Comú incluía en su programa electoral para las elecciones del 2015 que era “necesario frenar los procesos de privatización, precarización y segregación que se están produciendo, y también impulsar nuevas prácticas económicas, sociales y culturales, más cooperativas y sostenibles” (Barcelona en Comú, 2015, p. 13). Así también lo expresaba un cargo político durante las entrevistas:

“Queríamos abordar los efectos más perversos de las externalizaciones. Y nos ayudó el hecho de que había un discurso general alrededor de la contratación pública, la lucha contra la corrupción y mejorar la transparencia. Era parte de nuestra imaginación, y estábamos muy motivados, pero no éramos conscientes de la magnitud del tema, ni estábamos cualificados para hacerlo. La verdad es que no teníamos ni idea, y entonces tuvimos que buscar alguien que nos ayudara”.

En las entrevistas realizadas durante el mes de junio de 2021, se preguntaba a quienes estuvieron en el proceso de impulso de la política desde el inicio, cuál era el proceso de aprendizaje que habían llevado a cabo en términos de *policy learning* (Bennett y Howlett, 1992; Dunlop y Radaelli, 2018; Cairney, 2020). Sobre todo, teniendo en cuenta que la inexperiencia institucional era uno de los condicionantes del nuevo equipo de gobierno. De esta manera, se quería saber cómo luego de 6 años gobernando, podía haber cambiado la idea de “condicionar la contratación municipal a criterios de justicia social y ambiental” (Barcelona en Comú, 2015, p.23). Este mismo perfil político señalaba que dadas todas las dificultades encontradas, sobre todo en términos jurídicos y organizativos, ahora intentaría realizar una estrategia de cambios incrementales:

“Después de 6 años en el Ayuntamiento, si tuviera que volver a empezar, elegiría proyectos emblemáticos en materia de contratación pública antes que un cambio radical de la gestión de los servicios públicos (...) Quizás al principio estábamos cargados de energía, y ahora esta pausa nos permite reflexionar sobre lo que realmente podemos hacer y centrarnos en ello”.

⁶³ Enlace a la noticia <https://www.elperiodico.cat/ca/barcelona/20221130/barcelona-vehicules-escombraries-contracte-neteja-79281022>

"Ahora podemos mirar las cosas con honestidad, sin tantos prejuicios ideológicos. Desde la izquierda, debemos conciliar nuestros eslóganes con el pragmatismo. Tenemos que redefinir nuestra visión de la CPSR, pero con coherencia, y explicar claramente a qué nos referimos cuando hablamos de nuevos modelos económicos, como el público-comunitario y el público-cooperativo".

Un perfil gerencial entrevistado manifestaba que parte de las dificultades era la forma de aterrizaje del nuevo gobierno municipal en el 2015, y la forma de percibir a los funcionarios, con quienes en el mayor de los casos no había una relación laboral previa. Este aspecto forma parte de los procesos de entrada a la administración pública por parte de perfiles que pasan a ser "activistas institucionales" (Pettinicchio, 2012) quienes se encuentran en un nuevo escenario de funcionamiento de la estructura municipal (Blanca y Ganuza, 2018; Monterde, 2019) en la cual pretenden impulsar reformas normativas o de política pública.

"Eso fue una lección de humildad. Había un problema general: la desconfianza expresada por estos nuevos líderes políticos hacia sus predecesores en el Ayuntamiento, una excesiva crítica negativa sobre todo lo que el consistorio había hecho antes, una desconfianza hacia los funcionarios públicos, y hacia la gran mayoría del Tercer Sector tradicional. Así que fue necesario para ellos reconocer que hacer una nueva política no era una tarea fácil".

Es por esto por lo que cada vez se vio más clara la necesidad de fomentar alianzas que facilitaran tanto la comprensión del funcionamiento administrativo como la posibilidad de llevar a cabo los cambios incorporados con las cláusulas. Un perfil político expresaba:

"Para llevar a cabo este tipo de política pública, necesitas una alianza político-técnica, porque no estás familiarizado con la vasta maquinaria del Ayuntamiento, y también porque tienes mucha presión para empezar a demostrar que estás haciendo algo".

Sin embargo, este proceso no ha sido automático, teniendo en cuenta que también el cambio de gobierno suponía el uso de un nuevo vocabulario político y de nuevos temas en la agenda. Durante una conversación informal, un perfil administrativo comentaba:

"Llevan cuatro años en el Ayuntamiento y todavía no sé a qué se refieren cuando hablan de 'sus temas'. Utilizan un montón de palabras rimbombantes relacionadas con la economía social, los

Comunes o los problemas sociales, pero no lo explican lo suficientemente bien como para que lo entendamos y luchemos por ello".

Un perfil directivo también señalaba la importancia de esta alianza político-técnica y el rol de los cargos políticos en la difusión e implementación de las medidas, teniendo en cuenta los factores jurídicos y organizativos mencionados en este capítulo:

"Los responsables políticos entienden ahora que deben introducir una forma sistemática de hacerlo o la gente lo olvidará. Hay que hacer mucha pedagogía. Lo primero que encontrarás es resistencia al cambio, sobre todo por las dudas sobre la seguridad jurídica de las medidas, pero también porque la aplicación conlleva más especialización técnica. De lo contrario, los funcionarios pueden pensar que sólo les estás dando más trabajo, sin instrumentos políticos ni formación que les faciliten el trabajo".

En el capítulo III veíamos como Müngersdorff & Stoffel (2020) atribuyen una gran importancia tanto en la fase introductoria como de consolidación de la política a la presión de los partidos políticos, al rol de los cargos políticos electos, y a la priorización política del tema para los decisores políticos. Como ya se ha comentado en el epígrafe anterior sobre los agentes de cambio, solo 1 cargo político no electo se le pueden atribuir estas características por su interés personal en el tema. Sin embargo, en un consistorio de esta magnitud, esto no parece ser suficiente. De hecho, se ha podido observar que cargos electos como los concejales, ni de los partidos de gobierno ni de los partidos de la oposición, no han tomado el tema como bandera ni ha formado parte de su discurso político ni institucional. De hecho, si se tiene en cuenta el desarrollo de los debates electorales para las últimas elecciones municipales de mayo de 2023, el tema nunca formó parte de la agenda electoral, a pesar de su importancia en términos económicos.

Sin embargo, sobre esta limitada importancia política, un perfil técnico también expresaba que era una condición importante pero no suficiente:

"Yo incluso te diría que por cómo funciona el ayuntamiento, tiene más peso la parte gerencial que la política. Si no tienes a tu lado a la parte 'empresa', por mucha voluntad política que haya, es muy

difícil salir adelante una política. Si no estás alineado con la parte técnica y gerencial es muy complicado”.

Hay que destacar que, a pesar de todas las dificultades mencionadas, la sensación de pesimismo o negatividad, o la ausencia de la CPSR en la agenda política, el Ayuntamiento de Barcelona es continuamente reconocido por administraciones públicas municipales, regionales y nacionales en Catalunya, España y Europa por su política de CPSR, posicionando al consistorio como una de las administraciones líderes en este tema. En las jornadas, seminarios y reuniones con actores del Tercer Sector Social y de la Economía Social, se reconocía que sí que había un cambio gradual en el funcionamiento de la CPSR principalmente gracias a la política desarrollada desde Barcelona, considerada como el punto de partida para un mayor impulso del tema a nivel estatal. En espacios de intercambio con entidades del Tercer sector Social, uno de sus representantes manifestaba:

“Ya quisiéramos que todos los Ayuntamientos tuviesen la iniciativa del de Barcelona”.

Sin embargo, teniendo en cuenta la percepción de pesimismo durante la última etapa de la investigación, se preguntaba a los cargos políticos como era que existía esta percepción, si en principio los resultados apuntaban a un alto grado de implementación de las cláusulas, y el Ayuntamiento era considerado como el mejor en la materia:

“Quizá el problema es que no nos comparamos con lo que han hecho otras ciudades, sino que nos comparamos con nuestros ideales de 2015 y por eso nos invade la percepción de desgaste o fracaso”.

El mismo político también reflexionó sobre la permeabilidad de la institución para impulsar una política de esta magnitud:

“Es interesante que llegamos y las cosas siguen yendo bien. El Ayuntamiento no se ha hundido, pero también hemos cambiado cosas. Ha sido difícil, pero si lo miras en términos globales, no ha salido tan mal. Desde el punto de vista democrático hasta cierto punto la institución ha incorporado la soberanía popular, obviamente no tanto como queríamos, pero la institución no es tan inamovible como parece (...)”.

Hay que mencionar que, como parte de las tareas como doctoranda, a inicios del año 2021 se me solicitó preparar un borrador para una ‘Medida de gobierno para la mejora y la eficiencia de la contratación pública para la generación de valores y cumplimiento de objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030’, para la cual se contó con el apoyo de las técnicas responsables de las cláusulas sociales. Sin embargo, dicha medida no acabó de concretarse como parte de las medidas de gobierno publicadas durante los últimos dos años del mandato 2019 - 2023. La importancia de esto radica en que una medida de gobierno permite proponer e impulsar actuaciones estratégicas para la consecución de objetivos políticos. Si la CPSR no está enmarcada en acciones de este tipo o planes estratégicos relacionados, y situados en la alta jerarquía municipal (Müngersdorff & Stoffel, 2020), continuarán las dificultades para que forme parte de la agenda política e institucional del consistorio.

Como último espacio de observación, en este caso no participante, se considera la jornada del Foro de Contratación Socialmente Responsable realizada el 29 de noviembre de 2023, ocasión que sirvió como oportunidad para la firma del primer convenio entre una administración pública y dicha organización. El Foro define como sus objetivos “crear y mantener el empleo de las personas con discapacidad, así como la accesibilidad universal mediante la contratación pública”⁶⁴. El Foro está actualmente presidido por el expresidente José Luis Rodríguez Zapatero, quien durante la jornada expresó frases como:

“Las cláusulas sociales son una nueva frontera de la política social (...) abren una esperanza a personas para quienes las oportunidades de empleo han sido nulas, y permiten cambiar un paradigma consolidado por secretarios, interventores y altos funcionarios de considerar solo el precio. Esto es un dogma neoliberal”.

“Con la contratación responsable promovemos una revolución empresarial (...) El camino rápido es el precio. El camino social se consolida a largo plazo por sus efectos en la sociedad. Es la dimensión del Estado de Bienestar. La contratación social es la política más audaz, más capaz y transformadora”.

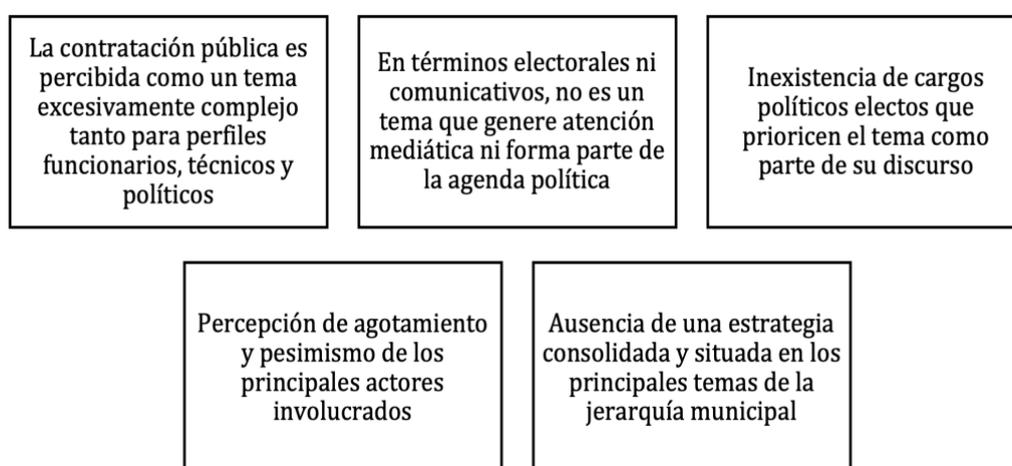
“Hay que convertir a Barcelona en el líder europeo en cláusulas sociales (...) Con ello promovemos una revolución empresarial (...) Esta es una política social sin déficit público, pero esperemos que la mentalidad tradicional no frene el potencial de la contratación social. (...) Por ello, se necesita ayuda de los altos funcionarios. Se necesita formación, también para jueces y magistrados”.

⁶⁴ Foro de Contratación Socialmente Responsable <https://www.conr.es/sobre-el-foro>

A pesar de que el convenio estipula una evaluación sobre su funcionamiento cada año, aún no se ha tenido acceso a esta información. Sin embargo, sí que fue importante observar como un perfil político presentase un discurso contundente sobre la importancia de la CPSR, en el que se pedía al Ayuntamiento un gran compromiso en ese sentido.

A continuación, se presenta un resumen de los principales factores organizativos que condicionan la implementación de la CPSR:

Figura 6. Factores políticos que condicionan la implementación de la CPSR. Fuente: Elaboración propia.



5.4. Tres ejemplos para explicar el funcionamiento de la contratación pública socialmente responsable

A continuación, en este último apartado del capítulo de resultados se presentan tres proyectos en los que tuve la oportunidad de participar como doctoranda en Barcelona Activa y en la DCCA del Ayuntamiento. Estos proyectos sirvieron para comprender el funcionamiento de la CPSR y de la gestión de contratos en tres aspectos:

1) La **relación con las empresas proveedoras**, teniendo en cuenta que la contratación pública rige fundamentalmente las relaciones entre el sector público y el sector privado, y por tanto, para implementar una política de estas características se deben conocer las opiniones, percepciones y demandas de las empresas como actores clave, y en especial en una área como

la de los servicios a las personas, un ámbito estratégico de la CPSR y de la política de contratación pública del Ayuntamiento.

2) El **grado de incorporación de las cláusulas sociales, ambientales y de innovación en las licitaciones de los 10 distritos de la ciudad**. En este caso, el análisis ha permitido conocer la aplicación diferenciada que tienen las cláusulas entre 10 unidades relevantes de contratación como lo son los distritos de la ciudad. De esta manera, en primer lugar, se puede observar si la aplicación de las cláusulas está distribuida de manera uniforme o bien hay cláusulas que son incorporadas en mayor o menor medida; y en segundo lugar, se pueden observar criterios de discrecionalidad a la hora de incorporar las cláusulas, es decir, cómo unidades de contratación con características similares y contratos similares, incorporan las cláusulas de manera diferente.

3) **Implementación de la Instrucción Municipal de Contratación Reservada del 2019**. El análisis ha permitido abordar la manera en que los factores jurídicos y organizativos presentados en el apartado anterior han condicionado la manera de trabajar de los funcionarios y responsables de contratos para cumplir con los objetivos de Reserva Social del Ayuntamiento, es decir, la forma de gestionar los contratos realizados con las Empresas de Inserción y los Centros Especiales de Trabajo de Iniciativa Social.

5.4.1. Proyecto Piloto para medir los impactos ASG de las proveedoras del Ayuntamiento de Barcelona

El primer proyecto en el que tuve la oportunidad de participar como doctoranda fue un sistema piloto para conocer hasta qué punto las empresas proveedoras de servicios a las personas tenían incorporados aspectos ASG en sus prácticas internas. Este proyecto se desarrolló durante el año 2019 de manera conjunta entre la Dirección de Innovación Socioeconómica de Barcelona Activa, la Dirección de Innovación Social del Área de Derechos Sociales y la Dirección de Servicios de Economía Social y Solidaria y Alimentación Sostenible del Ayuntamiento de Barcelona. El proyecto también contó con el apoyo técnico y de consultoría de la Fundación Pere Tarrés.

Como se ha explicado, uno de los principios de la CPSR es la vinculación de las cláusulas sociales, ambientales y de innovación con el objeto del contrato, sin entrar en la valoración de

las prácticas generales de la empresa más allá de la licitación pública. Sin embargo, sí que se concibe como objetivo la posibilidad de cambiar el funcionamiento general de las empresas en términos de CPSR. En palabras de un perfil político entrevistado:

“(...) generando una cultura de la rendición de cuentas, es decir que las empresas que trabajan para la administración pública estén acostumbradas a rendir cuentas sobre cómo funcionan a determinados niveles más allá de los objetos del contrato, y con eso podemos ir conociendo cómo está el mercado, al menos con las empresas que son proveedoras de la administración públicas, y poder establecer estándares”.

Así pues, la puesta en marcha de este proyecto tuvo como objetivo principal el de generar una primera radiografía del nivel de desarrollo del comportamiento socialmente responsable de empresas proveedoras del Ayuntamiento de Barcelona. Esto se logró mediante la compilación y análisis de criterios de gobernanza, sociales y medioambientales, de una muestra de empresas proveedoras de servicios a las personas de Barcelona Activa y el Área de Derechos Sociales, Justicia Global, Feminismos y LGTBI.

A continuación, se detallan los objetivos específicos del proyecto:

- Definir y probar una batería de criterios que sirvan para medir el impacto ambiental, social y de buen gobierno, así como de un sistema de recogida de datos.
- Intentar una estandarización de los criterios con base en la información recogida de las empresas participantes en el proyecto piloto.
- Detectar criterios a mejorar de proveedoras y elaboración de medidas complementarias (formación, subvenciones, entre otros)
- Aproximar una definición de marco de incentivos vinculados que incluye contratación pública (CP) y otros (convenios, subvenciones, fiscales, entre otros) que se puedan incorporar progresivamente.

Para llevar a cabo el proyecto se hizo una jornada informativa en el mes de junio de 2019, abriendo un período posterior de confirmación para aquellas que quisieran mostrar su voluntad de participar. Para llevar a cabo el proyecto, se realizó una selección de 34 criterios o indicadores: 9 de buen gobierno, 15 sociales y 10 medioambientales. La propuesta de criterios se consensuó entre las direcciones participantes y la empresa consultora, teniendo en cuenta criterios ya existentes en herramientas como el Balance Social de la Red de Economía Social y Solidaria (Xarxa d’Economia Social y Solidaria, XES), certificaciones de calidad como las normas

ISO, y las propias cláusulas que forman parte de las guías de CPSR del Ayuntamiento. Para llevar a cabo la recopilación de la información, se desarrolló una aplicación informática alojada en los servidores web de Barcelona Activa en la cual las empresas volcarían la información solicitada en batería de preguntas sobre si disponían o no de medidas o prácticas que dieran respuesta a los criterios, así como adjuntar los documentos que probaran la información. También fue necesario firmar acuerdos de confidencialidad que permitieran hacer una revisión segura de la información, sobre todo de aquellos criterios considerados como 'sensibles' (19 del total de 34) y a los que solo podríamos tener acceso el personal del Ayuntamiento y de Barcelona Activa, sin permitir el acceso de la empresa consultora participante. Para ello, se llevó a cabo un proceso de anonimización de la información de las empresas. Los criterios seleccionados fueron los siguientes:

- Buen gobierno:
 - Medidas de transparencia
 - Transparencia financiera
 - Política retributiva transparente
 - Economía y política de lucro
 - Ingresos fiscales
 - Iniciativas externas de compromiso con el entorno (adhesiones a pactos, redes, entre otros).
 - Iniciativas externas de compromiso con el entorno (sistemas formales)
 - Herramientas de gestión integral
 - Medidas para fomentar la participación de las personas trabajadoras
 - Igualdad de género y diversidad en los órganos de gobierno y cargos de responsabilidad

- Medioambientales:
 - Política, sistema, plan o medidas de gestión ambiental
 - Medidas para el consumo, el ahorro o la eficiencia energética
 - Medidas para el uso sostenible de los medios de transporte
 - Compra de energía verde certificada
 - Medidas para el ahorro en el consumo de agua
 - Uso de papel reciclado y/o certificado
 - Procedimientos para la prevención de residuos
 - Uso de productos de higiene y limpieza con certificado de producción sostenible
 - Uso de productos alimentarios de proximidad y/o de producción ecológica
 - Procedimientos para la prevención del derroche o desaprovechamiento alimentario.

- Sociales:
 - Plan de Igualdad y/o protocolo contra el acoso laboral
 - Plan de conciliación familiar
 - Plan de comunicación no sexista o medidas implantadas
 - Brecha salarial entre hombres y mujeres
 - Brecha salarial de la organización
 - Inserción laboral de personas trabajadoras con dificultades de inserción laboral o situación de exclusión social
 - Inserción laboral de personas con discapacidad
 - Mejora de la accesibilidad universal
 - Absentismo laboral
 - Índice de rotación
 - Estabilidad y calidad laboral
 - Sistemas de evaluación de satisfacción de las personas usuarias
 - Finanzas éticas
 - Formación y mejora de competencias
 - Otras medidas para mejorar los convenios sectoriales y las condiciones laborales de las personas trabajadoras.

Para la participación en el proyecto se seleccionaron 30 empresas proveedoras de contratos de servicios a las personas. La selección de la muestra se hizo en función de la forma jurídica, el volumen de contratación y el tipo de contratos. De las 30 empresas que confirmaron su participación hubo 7 que finalmente no respondieron ninguna de las preguntas, por lo tanto, la muestra total de empresas fue de 23. En el proyecto participaron (de mayor a menor número de empresas): Asociaciones, Fundaciones, Sociedades de Responsabilidad Limitada, Congregaciones e Instituciones religiosas, Sociedades Anónimas, Sociedades Cooperativas, Organismos Públicos, Sociedad de Responsabilidad Civil Limitada, y Unión Temporal de Empresas. De la muestra global, el 48% eran empresas grandes, el 16% medianas, 12% pequeñas y 24% micro.

La participación en el proyecto incluía documentos de feedback y la posibilidad de llevar a cabo reuniones para conocer sus resultados, su posicionamiento respecto al resto de empresas, así como conocer los principales retos y dificultades que debían abordar.

Los resultados del proyecto permitieron llegar a las siguientes conclusiones para cada uno de los ámbitos:

- **Ámbito de Buen gobierno:**

- En términos de transparencia, las empresas comunican cuáles son sus objetivos, misión, y unos valores que son definidos y públicos. La mayoría de las organizaciones divulgan su información financiera una vez al año.
- Por el contrario, está menos extendida la práctica de comunicar el reparto de los beneficios de la organización y sobre la retribución de las personas trabajadoras.
- La mayoría de las empresas disponen de cuadro de mando o herramientas similares. Asimismo, la mayoría incorporan sistemas de gestión de la calidad, principalmente ISO 9001.
- En referencia a los sistemas de participación, estos son muy diversos. Por ejemplo, no quedó muy claro cómo se incorporan las opiniones de las personas trabajadoras en las decisiones finales, y también, cuál es el valor que las propias personas trabajadoras le dan a la posibilidad de poder participar.
- Se detectó que solo hay un 25% de mujeres en los consejos de dirección. Hay menos presencia de otros colectivos, específicamente 14% de personas en situación de vulnerabilidad, y un 13% de personas con discapacidad.

- **Ámbito de impactos sociales:**

- Se pudo detectar que se ha extendido notablemente la práctica de disponer de un Plan de Igualdad y/o de un protocolo contra el acoso sexual. Sin embargo, sí que había en mucha menor medida planes de conciliación familiar o planes de comunicación no sexista.
- Hay muchas dificultades para calcular la brecha salarial por razón de sexo, el índice de rotación, el absentismo laboral y el abanico salarial de la organización. Para ese momento (año 2019), las empresas no habían incorporado las fórmulas de cálculo como una forma de valorar indicadores laborales.
- A pesar de que no exista la obligación legal de incorporar a colectivos en situación de exclusión social y/o laboral, se debe avanzar en este sentido ya que no es una práctica muy extendida.

- Tampoco está extendida la medida de disponer de planes de accesibilidad universal como una hoja de ruta que facilite el uso de las instalaciones físicas de la empresa para las personas con discapacidad.
 - El 90% de las empresas incorpora sistemas de evaluación de la satisfacción de las personas usuarias como una manera de valorar su trabajo. Sin embargo, no se pudo valorar en qué medida se incorporan los resultados para una mejora continua de sus prácticas.
 - El 53% de las empresas no contestaron o no hacían mejoras respecto de los convenios sectoriales.
- **Ámbito de impactos medioambientales:**
 - Las empresas implantan medidas específicas para fomentar la sostenibilidad en medios de transporte, la prevención de gestión de residuos y el uso de productos de limpieza sostenible y papel reciclado. Sin embargo, todavía hay el reto de cómo cuantificar o medir el impacto de la aplicación de dichas medidas.
 - En cuanto a las medidas que aún se implantan de manera poco sistemática se pueden encontrar aquellas relacionadas con el ahorro energético o de agua, así como las medidas contra el derroche alimentario o el consumo de productos de proximidad y/o ecológicos.
 - Ninguna empresa aplicaba criterios de economía circular en sus equipos o mobiliario.

Como conclusiones generales del proyecto en relación con la CPSR, se pueden establecer:

- Hasta la actualidad (noviembre de 2023), el Ayuntamiento no ha licitado ningún contrato reservado de la Disposición 48 de la LCSP, la cual como hemos visto, establece unos requisitos para la participación de las empresas, entre ellos el reparto de beneficios y la participación de las personas trabajadoras. Es por ello que, uno de los objetivos de este proyecto también era el de conocer hasta qué punto las empresas disponían de medidas que les permitieran acceder a este tipo de contratos. En este sentido, la falta de cultura organizativa en cuanto a la rendición de cuentas y a esquemas claros de participación de las personas trabajadoras, representa un reto para la aplicación de este tipo de contratación reservada. También se planteaba cómo dificultad los criterios para valorar de qué hablamos cuando hablamos de participación de personas trabajadoras, y

cómo objetivar prácticas como las reuniones o grupos de trabajo. Por ejemplo, ¿se pueden solicitar a las empresas actas de reuniones y/o sistemas de participación?

- Se pueden destacar los criterios relacionados con la igualdad de género como unos de los más extendidos, teniendo en cuenta que por imperativo legal muchas empresas deben disponer de instrumentos como los planes de igualdad.
- También hay que decir que una buena parte de los criterios sociales incorporados en el análisis, se están teniendo en cuenta como criterios automáticos o condiciones de ejecución de las licitaciones del Ayuntamiento. De esta manera, la participación en el proyecto les permitió conocer a las empresas cuáles eran sus principales limitaciones en cuanto a instrumentos y medidas por desarrollar para poder tener acceso a la contratación pública del consistorio.
- La adopción de políticas o sistemas de gestión ambiental está mucho más incorporada en las empresas de este sector, teniendo en cuenta que el 69% de ellas demostraba que había mucha más cultura de rendición de cuentas en este sentido que el ámbito social o de gobernanza. Muchos de los criterios ambientales se tienen en cuenta de manera transversal en licitaciones vinculadas a determinados productos, tal como lo indican las instrucciones técnicas ambientales.
- En general, se debe trabajar en cómo medir el impacto de todas las medidas ASG incorporadas como parte de la política de las empresas.

Hay que señalar que desde la realización de la sesión informativa y durante toda la realización del proyecto, hubo muy buena disposición de las empresas a participar en éste y a proveer la información solicitada ya que lo veían como una oportunidad de acercamiento al Ayuntamiento para mejorar sus prácticas y conocimiento sobre este tipo de criterios. De hecho, hay que destacar que desde dicha sesión se hizo explícito que la participación en el proyecto no otorgaba facilidades automáticas de acceso a las licitaciones, pero que el trabajar en estos temas, sí que podría facilitar la preparación de sus ofertas, pero sobre todo, que incorporasen estas medidas como propias y de manera general, más allá de las licitaciones públicas con el Ayuntamiento de Barcelona.

Para este proyecto, las tareas ejecutadas como doctoranda fueron las de participación en todas las reuniones con las direcciones participantes, la empresa consultora, los equipos de sistemas informáticos y de servicios jurídicos de Barcelona Activa; la participación en la definición de la batería de criterios; la preparación de la sesión informativa y la de conclusiones con las

empresas proveedoras; la anonimización y valoración de la información y documentación aportada; así como el contacto con las empresas proveedoras participantes durante toda la ejecución del proyecto piloto.

El proyecto permitió observar que las empresas, independientemente de su tamaño y de su forma jurídica, no veían la participación en éste como una especie de fiscalización sobre su funcionamiento, sino como una oportunidad de mejora e incluso agradecieron que se les tuviera en cuenta para hacerlo. Esto se demostró tanto en la voluntad de participar desde el primer momento, la disposición para contestar el cuestionario en la web y enviar la documentación seleccionada, así como el contacto frecuente con el equipo técnico de Barcelona Activa, mediante correo electrónico o llamadas telefónicas para la resolución de dudas. De esta manera, al menos en el ámbito de servicios de atención a las personas y en referencia a las empresas participantes, no se observaron reticencias para incorporar las cláusulas sociales y ambientales, sino que más bien expresaron la necesidad de apoyo en aquellas cuestiones que no podían cumplir, como el caso de los cálculos de fórmulas relacionadas con los aspectos laborales.

5.4.2. Incorporación de las cláusulas en las licitaciones de los Distritos de Barcelona

Como parte de las tareas como doctoranda, a finales de 2019, la Gerencia de Presidencia y Economía me encargó analizar de qué manera los 10 Distritos estaban incorporando las cláusulas sociales, ambientales y de innovación en sus licitaciones. Para hacer esta tarea, tuve que acceder a la Plataforma de Contratación Pública y utilizar los filtros para encontrar las licitaciones según los parámetros que necesitábamos, principalmente el presupuesto mínimo de licitación. Una vez conseguidas las licitaciones, descargaba los archivos PDF de los pliegos para revisarlos manualmente y ver cuáles cláusulas se estaban incorporando, las cuales apuntaba en un archivo de Excel para recopilar la información y generar los gráficos necesarios para realizar una presentación al Gerente.

A continuación, se presentan los resultados del análisis, incluyendo las consideraciones metodológicas y conclusiones:

- Los contratos seleccionados se han adjudicado entre el último trimestre del año 2017 y el 2019.
- El presupuesto mínimo de licitación de los contratos es de 100.000€ (sin IVA).
- La muestra total es de 100 contratos, distribuidos de la manera siguiente: Nou Barris (16), Horta – Guinardó (15), Ciutat Vella (14), L'Eixample (11), Sants – Montjuïc (9), Sarrià – Sant – Gervasi (8), Sant Martí (8), Sant Andreu (8), Gràcia (6) y Les Corts (5).
- En cuanto a la tipología del contrato, estos son principalmente de Servicios (63), Obras (30), Suministros (4) y Concesión de servicios (3).
- En cuanto al procedimiento de contratación, hay 98 contratos con procedimiento abierto y 2 restringidos.
- En cuanto a la duración de los contratos, la duración mínima es de 2 meses y la máxima es de 48 meses.
- Los subtipos de contrato son: Acabado de edificios y obras (2), Otros acabados de edificios y obras (3), Otras construcciones especializadas (7), Otras instalaciones de edificios y obras (5), Otros Servicios (40), Concesión de servicios (1), Construcción (4), Construcción general de inmuebles y obras de ingeniería civil (4), Instalación de edificios y obras (2), Instalación eléctrica (3), Alquiler (4), Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos (22), Servicios sociales y de salud (1).
- En la sumatoria de las cláusulas, no están incluidas las obligatorias en la definición interna del contrato: objeto del contrato con eficiencia social y presupuesto máximo de licitación desglosado.

La siguiente tabla y gráfico se muestra en qué grado las cláusulas están incorporadas en los 100 contratos analizados:

Gráfico 1. Análisis global de la incorporación de las cláusulas sociales y ambientales en los contratos adjudicados por los distritos. N= 100 contratos adjudicados. Fuente: Elaboración propia.

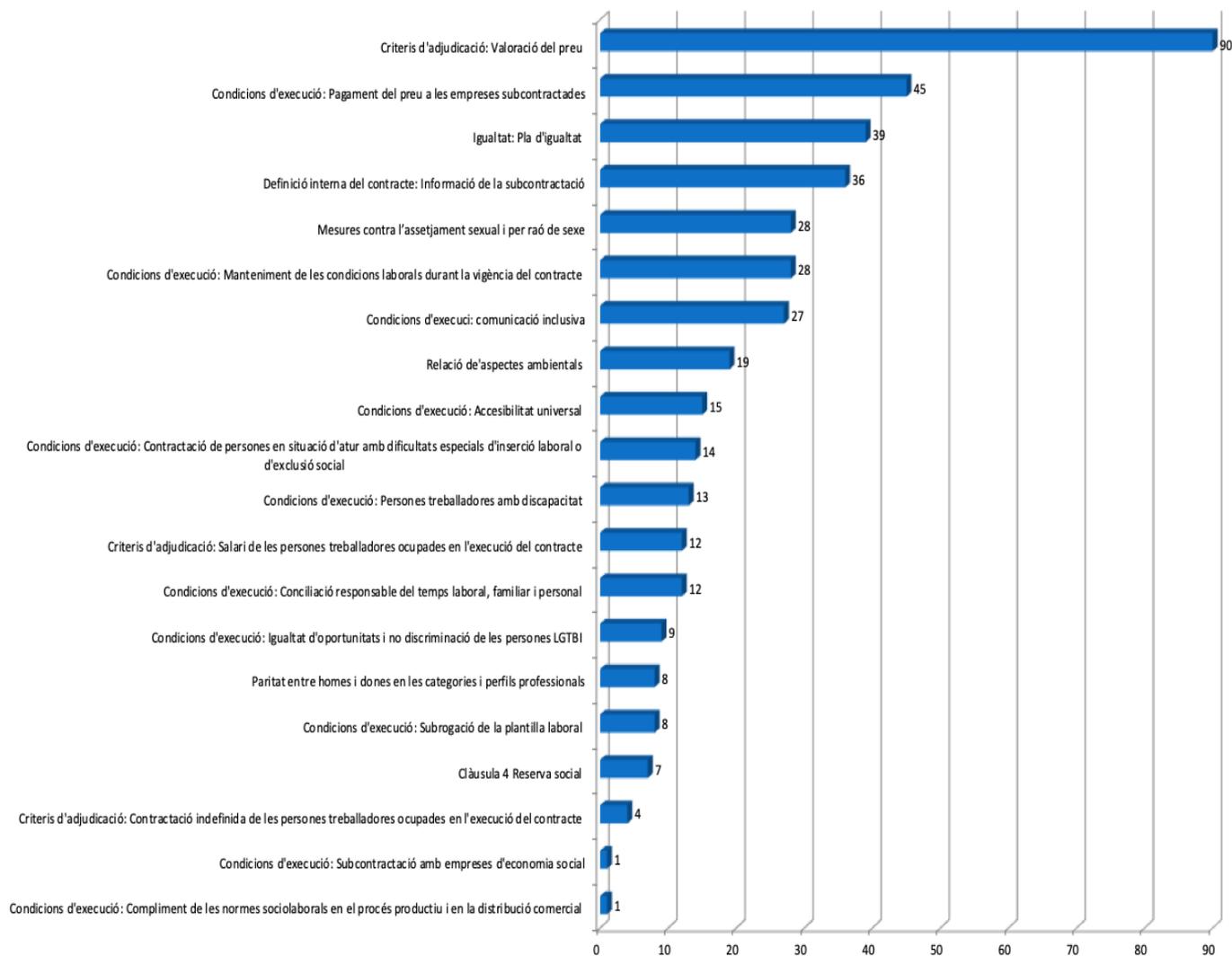


Tabla 11. Nivel de incorporación de las cláusulas en el análisis de 100 contratos de los Distritos. Fuente: Elaboración propia.

<p>Cláusulas incorporadas en un alto grado (más de 30 contratos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de igualdad. - Pago del precio a las empresas subcontratadas. - Información de la subcontratación. - Valoración del precio.
<p>Cláusulas incorporadas en un grado medio (entre 10 y 30 contratos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Comunicación inclusiva. - Mantenimiento de las condiciones laborales durante la vigencia del contrato. - Conciliación del tiempo familiar, personal y laboral. - Salarios de las personas trabajadoras ocupadas en la ejecución del contrato. - Contratación de personas con discapacidad. - Contratación de personas en situación de desempleo o con especiales dificultades de inserción laboral o en situación de exclusión social. - Accesibilidad universal. - Cláusulas ambientales. - Medidas contra el acoso sexual y por razón de sexo.
<p>Cláusulas incorporadas en un grado bajo (menos de 10 contratos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Contratación indefinida de las personas trabajadoras en la ejecución del contrato. - Subcontratación con empresas de economía social. - Paridad entre hombres y mujeres en las categorías profesionales. - Igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas LGTBI.

La revisión de los contratos permitió obtener los siguientes resultados generales y propuestas:

- Aspectos ambientales más incorporados (en 20 contratos):
 - Instrucción técnica para la aplicación de criterios de sostenibilidad en proyectos de obras (8).
 - Materiales de origen reciclado (5).

- Instrucción técnica para la aplicación de criterios de sostenibilidad en los productos textiles (3).
 - Instrucción técnica para la aplicación de criterios de sostenibilidad en los equipos informáticos (1).
 - Recogida selectiva de residuos (3).
 - Sillas de madera de procedencia forestal sostenible; tarimas de madera de procedencia forestal sostenible; iluminación con tecnología LED (1).
 - Reducción o limitación de emisiones de gases contaminantes; reducción o limitación de gases de efecto invernadero; reducción o limitación del contenido de las sustancias tóxicas; prevención de residuos; recogida selectiva de residuos; gestión de residuos especiales; sistema de gestión ambiental (1).
- Transversalidad de género:
 - Hay que destacar el progresivo incremento de la incorporación de las cláusulas relacionadas con la transversalidad de género, especialmente el Plan de Igualdad (la principal de las cláusulas sociales incorporadas y el Protocolo de medidas contra el acoso sexual y por razón de sexo. Sin embargo, hay que trabajar mucho más en la incorporación de las cláusulas de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas LGTBI, así como la paridad en las categorías y perfiles profesionales.
- Lotes:
 - De los 100 contratos adjudicados, hay 11 que se han dividido en lotes: 3 contratos en 3 lotes; 1 en 4 lotes; 5 en 2 lotes; y 2 en 5 lotes.
 - Hay 5 contratos de obras y 6 contratos de servicios.
 - De los 11 contratos, hay 8 donde hay empresas adjudicatarias con más de 1 lote.
- Reserva Social:
 - De los 100 contratos adjudicados, hay 7 que estuvieron reservados para Empresas de Inserción o Centros Especiales de Trabajo. Los 7 son contratos de servicios, de los cuales 6 son Servicios de Conserjería y 1 es de Otros servicios comunitarios, sociales o personales.

- Los distritos que hicieron la reserva de contratos para este análisis son: Nou Barris, Sants-Montjuïc, Ciutat Vella, Gràcia, Horta-Guinardó, Sarrià-Sant Gervasi y Les Corts.
 - Las adjudicatarias de los contratos son: CAN CET, Centro de Inserción sòcio-laboral, S.L. (3); APRISE-CATALUNYA, Empresa de Inserción, SL (1); UTE TALLER ÀUREA-ÀURIAFIL (1); Integración Social de Minusválidos, SL (2).
 - El rango del presupuesto mínimo de licitación de los contratos es entre 110.129,80€ y 239.039,50€.
- Accesibilidad universal
 - Se tienen que evaluar los casos de más de 25 contratos de gestión de equipaciones municipales y dinamización de actividades (ludotecas, casales de gente mayor, centros cívicos, espacio joven, etc.) que no han incorporado la cláusula de accesibilidad universal.
- Ofertas recibidas
 - La media de ofertas recibidas en las licitaciones es de 3 ofertas. Los contratos con más ofertas recibidas (5 o más) son los contratos de obras.
- Empresas con más contratos (incluyendo lotes) adjudicados y con un volumen de contratación superior a 1M€
 - Fundació Pere Tarrés (6 contratos). Importe total de adjudicación: 2.873.013,91 €.
 - Calaix de Cultura, SL (6 contratos). Importe total de adjudicación: 3.688.961,43€.
 - PROGRESS PROYECTOS Y GESTIÓN DE SERVICIOS SOCIALES SL (5 contratos). Importe total de adjudicación: 4.140.681,38€.
 - Club Lleuresport de Barcelona (4). Importe total de adjudicación: 1.703.048,4€.
 - Iniciativas y Programas,S.L. (4). Importe total de adjudicación: 2.000.418,09€.

A continuación, se presentan los resultados de cada uno de los distritos:

Gráfico 2. Incorporación de las cláusulas en el Distrito de Ciutat Vella. N= 14 contratos adjudicados. Fuente: Elaboración propia.

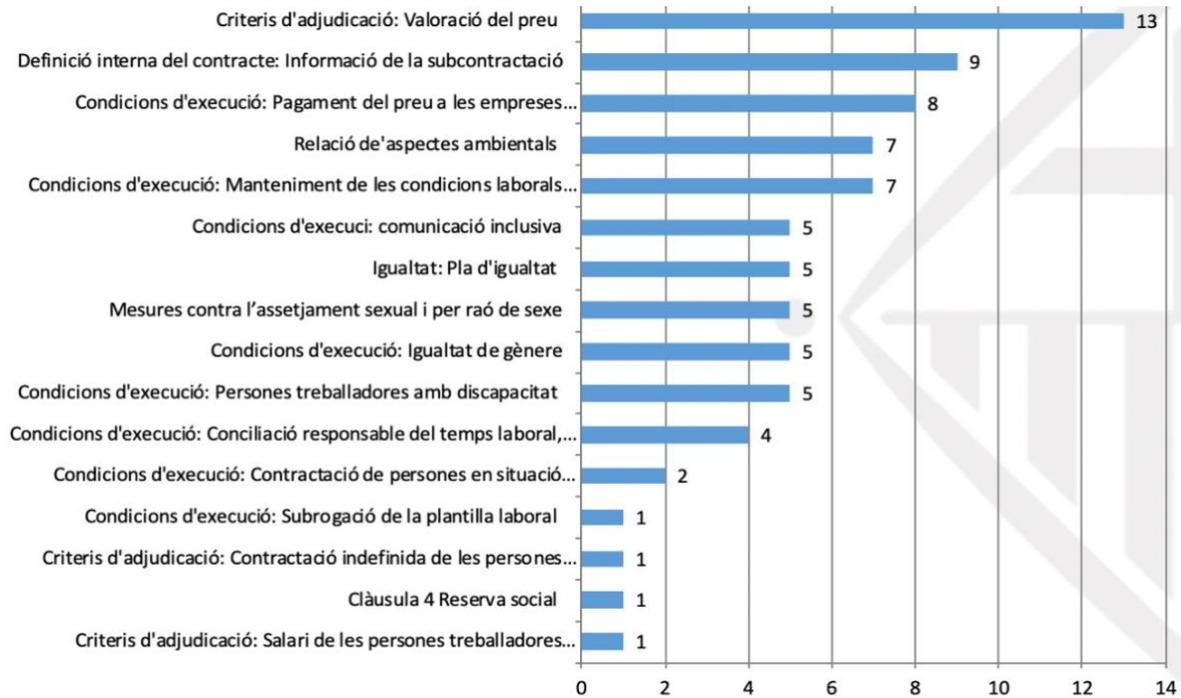


Gráfico 3. Incorporación de las cláusulas en el Distrito de l'Eixample. N= 11 contratos adjudicados. Fuente: Elaboración propia.

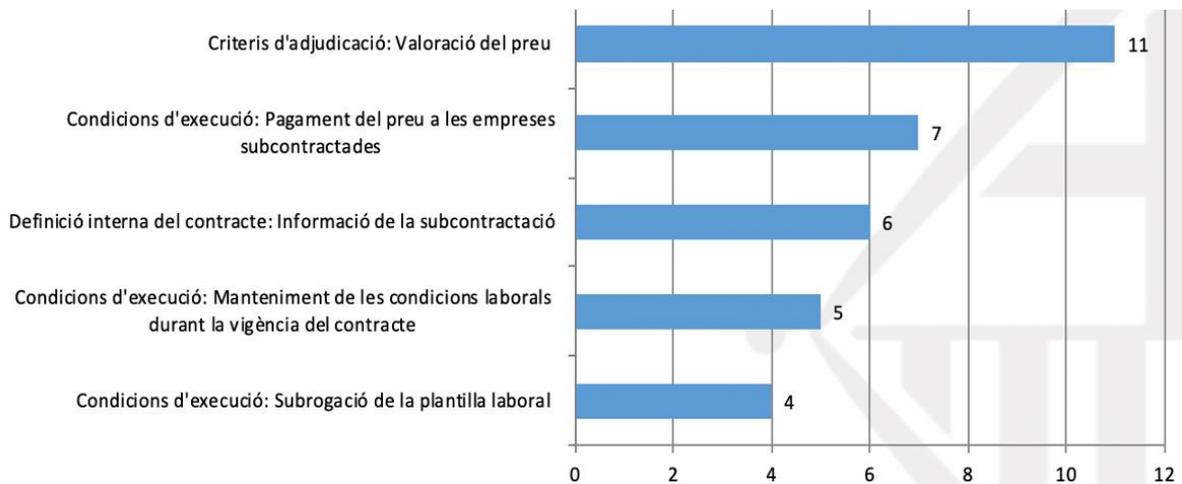


Gráfico 4. Incorporación de las cláusulas en el Distrito de Sants-Montjuïc. N= 9 contratos adjudicados. Fuente: Elaboración propia.

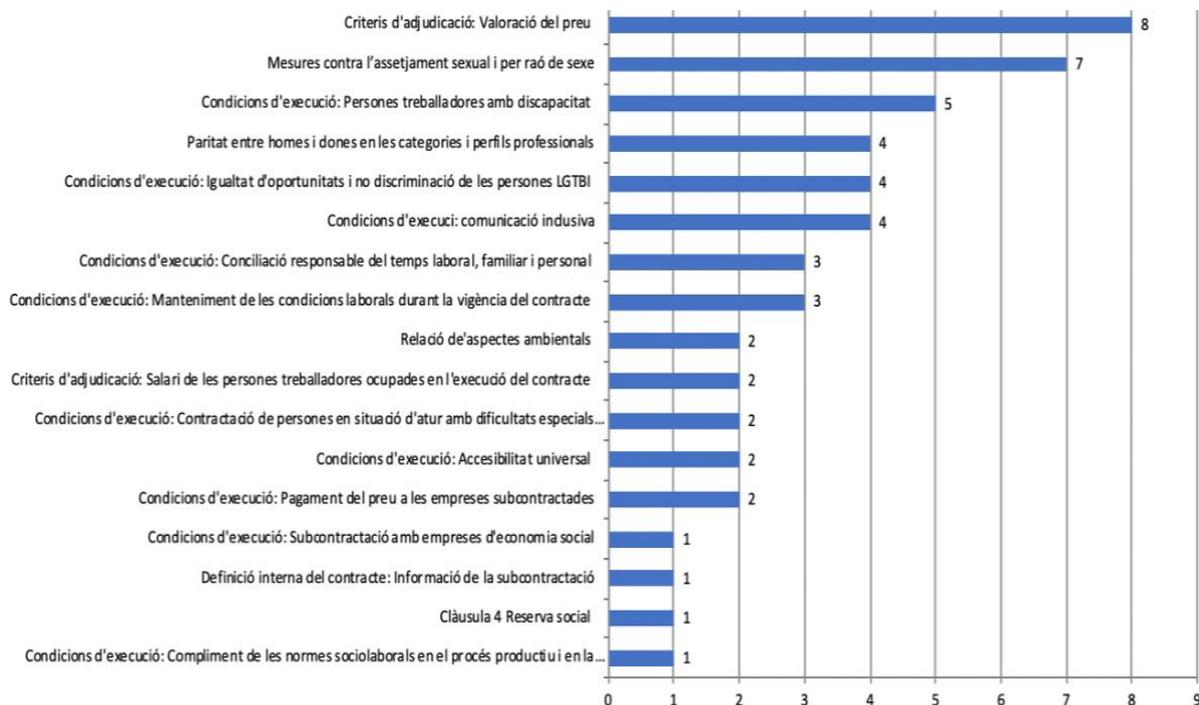


Gráfico 5. Incorporación de las cláusulas en el Distrito de Les Corts. N= 5 contratos adjudicados. Fuente: Elaboración propia.

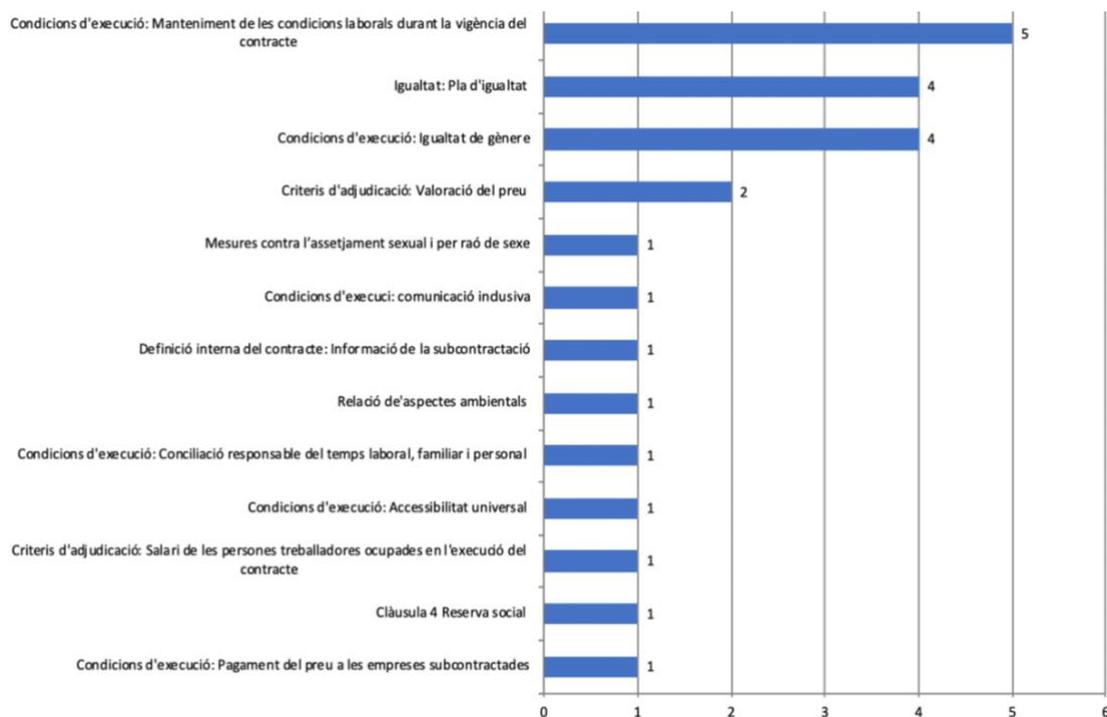


Gráfico 6. Incorporación de las cláusulas en el Distrito de Sarrià-Sant Gervasi. N= 8 contratos adjudicados. Fuente: Elaboración propia.

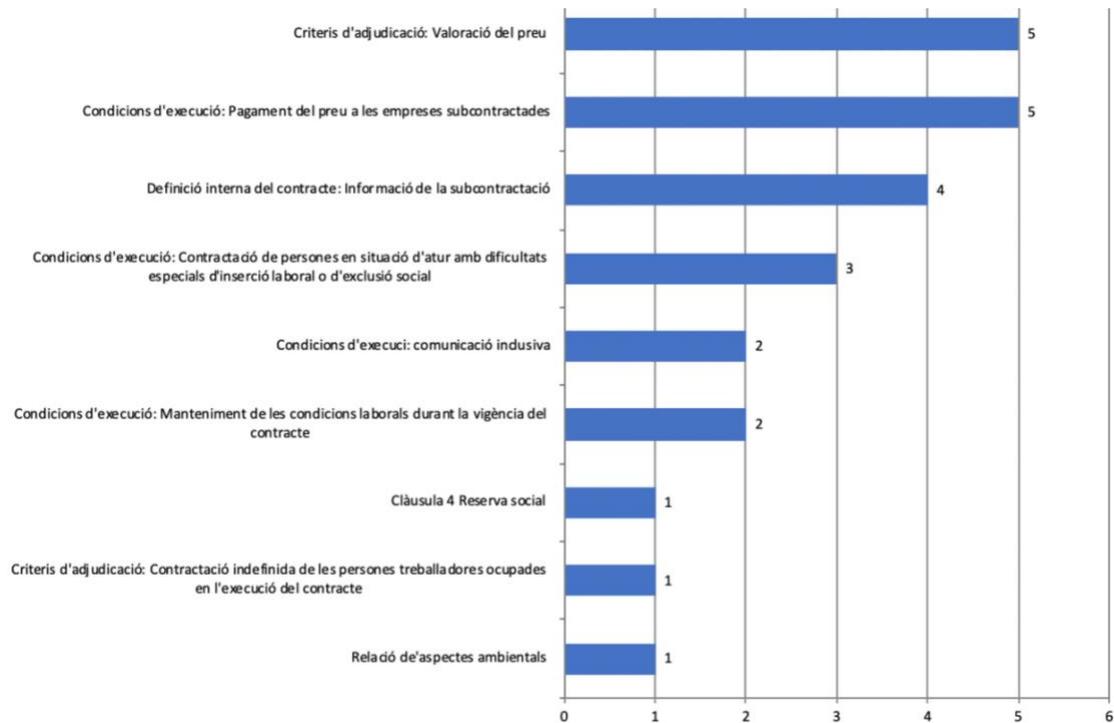


Gráfico 7. Incorporación de las cláusulas en el Distrito de Gràcia. N= 6 contratos adjudicados. Fuente: Elaboración propia.

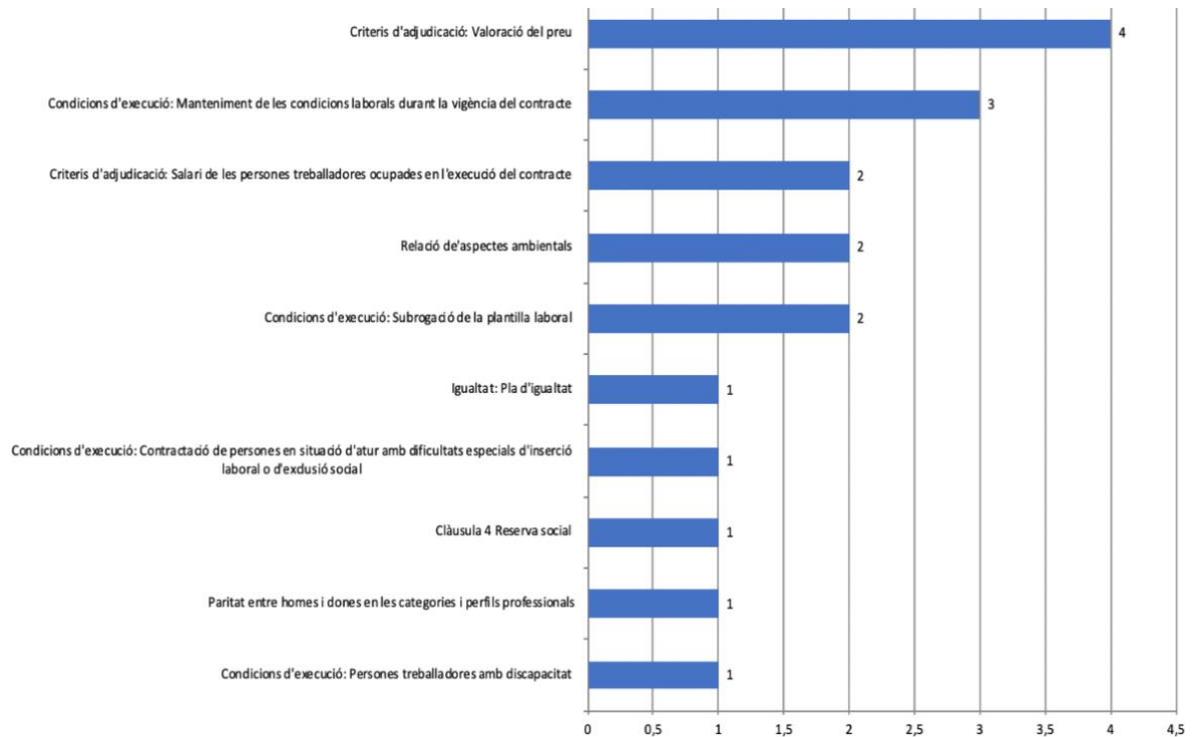


Gráfico 8. Incorporación de las cláusulas en el Distrito de Horta-Guinardó. N= 15 contratos adjudicados. Fuente: Elaboración propia.

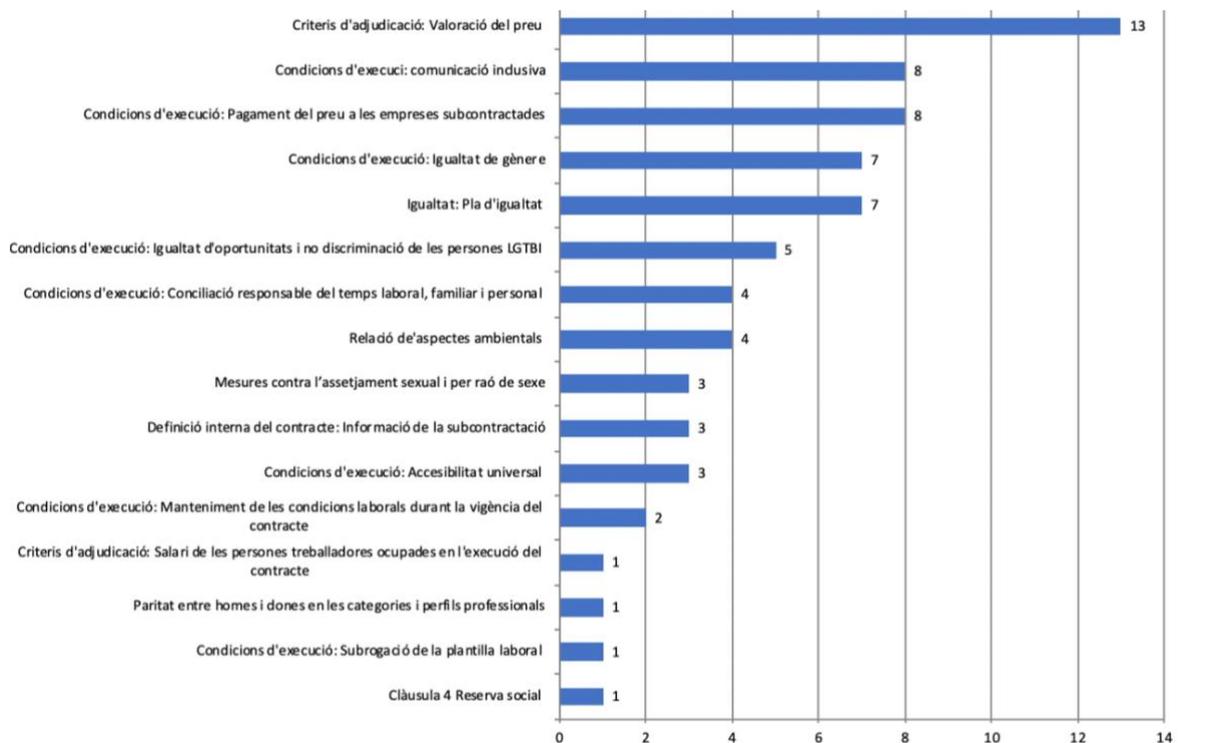


Gráfico 9. Incorporación de las cláusulas en el Distrito de Nou Barris. N= 16 contratos adjudicados. Fuente: Elaboración propia.

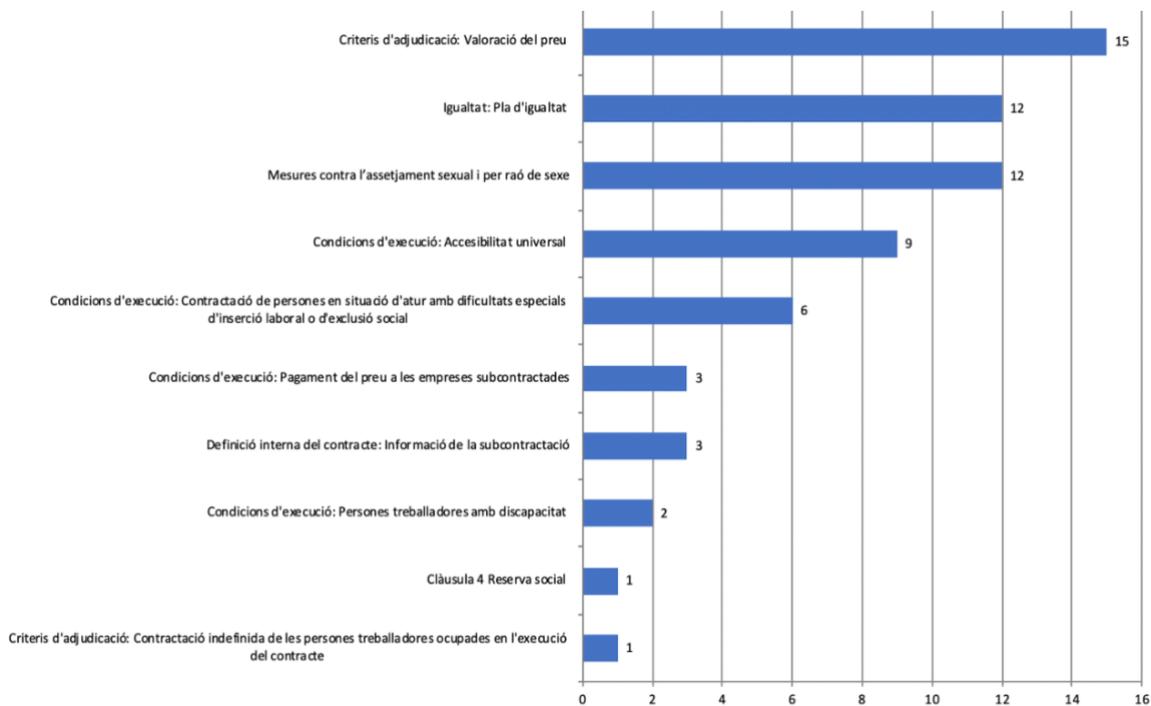


Gráfico 10. Incorporación de las cláusulas en el Distrito de Sant Andreu. N= 8 contratos adjudicados. Fuente: Elaboración propia.

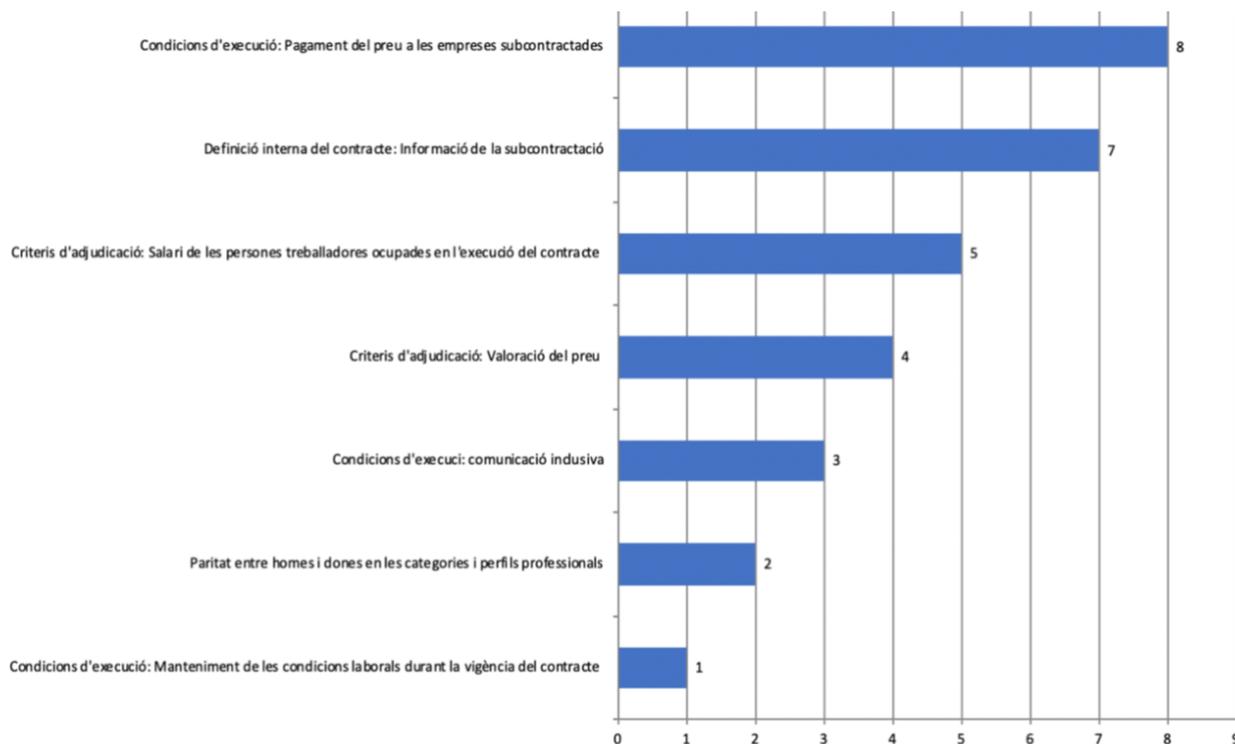
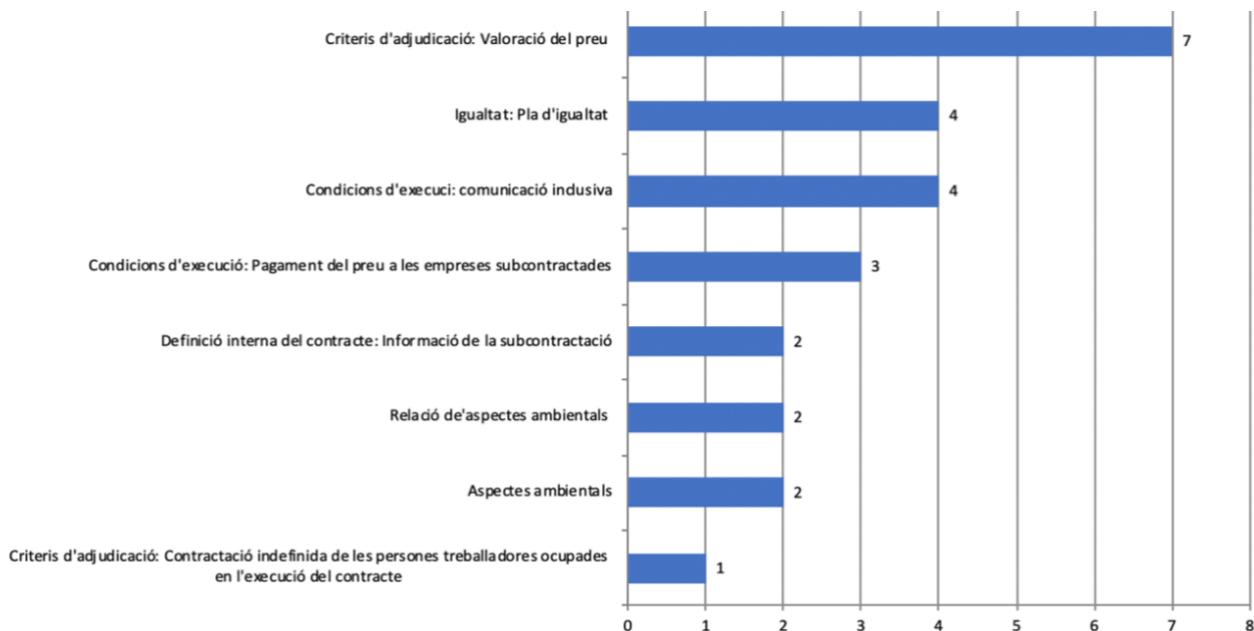


Gráfico 11. Incorporación de las cláusulas en el Distrito de Sant Martí. N= 8 contratos adjudicados. Fuente: Elaboración propia.



En primer lugar, este encargo⁶⁵ permitió confirmar las limitaciones existentes para disponer de instrumentos que permitan conocer el nivel de incorporación de las cláusulas, teniendo en

⁶⁵ Estas conclusiones del análisis fueron presentadas a la Gerencia de Presidencia y Economía en una reunión online durante el mes de abril de 2020.

cuenta que se tuvo que hacer una revisión manual de los pliegos de 100 contratos. El uso de un sistema informático podría facilitar la extracción de la información para saber en qué medida cada cláusula se incorpora en los contratos, no solo de los Distritos sino de todas las unidades promotoras del Grupo Municipal.

El análisis permitió observar que hay licitaciones del mismo tipo de contrato y servicio, por ejemplo, la gestión de un equipamiento de proximidad, con importantes diferencias entre distritos en cuanto al nivel y tipo de cláusulas incorporadas: contratos que incluyen las cláusulas sociales adecuadas para el tipo de servicio, y otros que no. Este hecho podría reflejar diferencias en cuanto a la formación de los equipos redactores de pliegos, su disposición a incorporar las cláusulas, soporte de servicios jurídicos, mayor tendencia a los cambios y modificaciones respecto a pliegos anteriores, entre otros, lo que demuestra que la incorporación de las cláusulas aún es un tema bastante discrecional. Así pues, tiene sentido que las licitaciones tengan criterios más uniformes entre distritos cuando nos referimos al mismo tipo de servicio.

El análisis también demostró que se tienen que impulsar las cláusulas que han sido incorporadas en un grado medio o abajo, pero, sobre todo, se tiene que evaluar cuáles han sido las razones o justificaciones para no incorporarlas en licitaciones en las cuales hubieran estado pertinentes y necesarias. Por ejemplo: desconocimiento técnico, limitaciones jurídicas, entre otras.

A modo de propuestas, se puede valorar:

- La posibilidad de hacer formaciones específicas de las cláusulas con un grado medio o bajo de incorporación. Hay que trabajar con el Instituto Municipal de Personas con Discapacidad (IMPD) la incorporación de la cláusula de accesibilidad universal en los contratos de gestión de equipaciones municipales y organización de actividades. El análisis permitió observar que hay licitaciones de este tipo que no incluyen aspectos relacionados con la accesibilidad.
- Se tiene que valorar la oportunidad de hacer más lotes en los contratos de los distritos y promover la participación de más PYMES y entidades de la economía social en las ofertas.
- Se debe verificar el cumplimiento de la reserva social por parte de los distritos.

- En el caso de los distritos, hay poco uso de los aspectos relacionados con la compra pública innovadora y las consultas previas al mercado, un instrumento poco utilizado.
- Se podría considerar la revisión de los contratos que tienen fecha de finalización en los próximos meses, para valorar si se pueden incorporar más cláusulas en la siguiente licitación.
- Valorar la posibilidad de hacer una selección de contratos de cada distrito, para llevar a cabo una evaluación más detallada del contrato: grado de cumplimiento por parte de la empresa adjudicataria, dificultades y limitaciones que encontraron los técnicos/cas en el momento de la incorporación de la cláusula en la licitación; seguimiento que se ha hecho de las cláusulas, dudas más frecuentes de la empresa adjudicataria para garantizar la incorporación de la cláusula, entre otras.

Para finalizar, hay que recordar que este análisis fue llevado a cabo sobre licitaciones adjudicadas durante el último trimestre del 2017 y el año 2019, es decir, desde el mismo año de publicación del Decreto de Contratación Pública Sostenible, por lo que una de las razones de los resultados podría ser la temprana implementación del Decreto y de las medidas. Además, teniendo en cuenta el presupuesto mínimo de licitación utilizado como referencia por órdenes de la Gerencia (100.000 euros), también habría que considerar la posibilidad de que los distritos incluyeran más cláusulas en contratos de menor importe. Por último, hay que destacar que, teniendo en cuenta que la presentación de resultados se realizó durante la pandemia, no se pudieron llevar a cabo las propuestas presentadas dadas las limitaciones existentes en ese momento.

5.4.3. Implementación de la Instrucción Municipal de Contratación Reservada del 2019

El 13 de mayo del 2019 se publicó la Instrucción Municipal de Contratación Reservada con el objetivo de dar instrumentos y pautas de actuación que clarifiquen y ayuden a las unidades municipales a promover la contratación reservada, favoreciendo la consolidación y el crecimiento de las EI y de los CETIS, para abordar la situación de las personas con discapacidad, trastorno mental y/o en riesgo de exclusión del mercado laboral ordinario.

Como se ha dicho, el Servicio de Asesoramiento en las cláusulas sociales de Barcelona Activa tiene como encargo facilitar y hacer seguimiento de la implementación de la reserva

social, y por eso se desarrollan tareas de asesoramiento, impulso y promoción de este tipo de contratación. En el marco de la ejecución del contrato de servicios de 'Acciones por el impulso de la contratación responsable como instrumentos de fortalecimiento de la economía social y solidaria' se desarrolló un estudio de evaluación de la implementación de la reserva, a partir de diferentes fuentes de información como por ejemplo: revisión de pliegos, análisis estadístico de los contratos reservados del Grupo Municipal (gerencias, distritos y entes adscritos), dos espacios de intercambio y discusión con entidades del tercer sector social, y una serie de entrevistas con unidades promotoras.

Las entrevistas fueron propuestas por la doctoranda con el objetivo de obtener información relevante sobre la aplicación de la instrucción durante todo el proceso de preparación de los contratos y su posterior licitación, adjudicación y ejecución, para conocer cuáles son las principales limitaciones y oportunidades que tenemos para mejorar la implementación de la reserva social.

A partir de la revisión de diez pliegos de contratos reservados, licitados por diferentes Unidades Promotoras del Grupo Municipal, se seleccionó una muestra de cinco contratos para la realización de entrevistas con sus responsables. A partir del contacto previo desde la Dirección Ejecutiva de Desarrollo Socioeconómico de Proximidad, las entrevistas se llevaron a cabo entre el 25 de enero y el 16 de febrero de 2021. Los perfiles de las personas entrevistadas fueron principalmente cargos directivos y de responsabilidad, y Técnicas en Derecho o tramitación de expedientes de contratación. La selección de la muestra se hizo teniendo en cuenta diferentes unidades promotoras y tipos de contrato, volumen económico y pluralidad de criterios de valoración de las ofertas presentadas por parte de las licitadoras.

Hay que destacar la excelente disposición de las personas entrevistadas para la realización de la entrevista, la cual encontraron como una buena oportunidad para resolver dudas sobre la contratación reservada, aportar ideas y propuestas de mejora para las futuras licitaciones.

A pesar de que la muestra de cinco entrevistas no es representativa del total de contratos reservados (666 licitaciones en 2019), éstas permitieron confirmar las dificultades y oportunidades que hay actualmente para promover este tipo de contratación. La evaluación de la implementación de la reserva sirvió entre otras cosas para llevar a cabo una revisión de la

Instrucción del 2019 e incorporar cambios que llevaron a la publicación de una nueva Instrucción a finales del año 2022. En el Anexo II se puede encontrar el guion utilizado para las entrevistas que se puede estructurar en tres apartados:

- Sobre la Instrucción Municipal y el Servicio de Asesoramiento en Cláusulas Sociales:

Todas las personas entrevistadas explicaron que tenían conocimiento sobre la Instrucción Municipal de Contratación Reservada, pero en diferentes grados de profundidad. Tanto en el contenido como los principales cambios que introduce la instrucción han sido comunicados por parte de los equipos de servicios jurídicos de cada unidad promotora. Aun así, han sido los equipos de servicios jurídicos que han hecho los recordatorios de la necesidad de hacer reserva social:

“Servicios jurídicos y la Dirección de Recursos nos informaron sobre la importancia de conseguir los objetivos de contratación reservada, porque en este instituto no se hacían muchos contratos de este tipo, se miró qué contratos se podían hacer de este modo (...) Yo no he recibido directamente los recordatorios sobre el cumplimiento de la reserva, pero sí la Jefa de Recursos y la Secretaria Delegada, pero yo me puedo interesar por mi cuenta (...) También valoro muy positivamente la participación en la Feria de Contratación Pública de noviembre del 2018, porque hubo mucha demanda de contratación reservada por parte de las empresas asistentes. Pero en general, me informan a través de servicios jurídicos”.

Una de las personas entrevistadas destacó la importancia de los recordatorios que se envían desde la Dirección de Coordinación de Contratación Administrativa (DCCA).

“La DCCA está haciendo un papel primordial sobre la contratación pública sostenible. Nos llega la información por diferentes vías, pero la que nos envía la DCCA es la más importante. Es un pilar fundamental para nosotros, hay un cambio en este sentido. Sin la DCCA esto no sería posible. Para las personas que hacemos contratación es muy importante, porque este es un tema que parece fácil porque ‘todo está en la ley’ pero las interpretaciones, la manera de sacarle más partido a una normativa es clave, y por eso tener una dirección como esta nos ayuda mucho”.

A pesar de que, en general, el conocimiento de la instrucción municipal está bastante extendido entre las Unidades Promotoras (UP), especialmente las que hacen licitaciones reservadas de manera frecuente, sólo 2 de las 5 UP conocían la existencia del Servicio de Asesoramiento de

Barcelona y solo 1 conocía el Directorio de empresas de economía social. En este último caso, la persona entrevistada asistió a la presentación del Servicio que se realizó en la sede de InnoBA en mayo del 2019, y por eso conocía de la existencia del instrumento, pero no recibió ninguna información adicional en este sentido. En el otro caso, el conocimiento del Servicio viene dado porque se recibió un asesoramiento en la preparación del pliego y la incorporación de criterios de valoración:

“Contactamos con el servicio de Barcelona Activa y nos ayudaron con la definición del porcentaje de discapacidad y la valoración de la formación. Nos ayudó mucho en la preparación de la licitación”.

Hay que destacar que ninguno de las personas entrevistadas tenía conocimiento sobre cuál es el objetivo anual de contratación reservada de su Unidad Promotora.

- Justificación para licitar un contrato reservado

Las personas entrevistadas manifestaron principalmente tres motivos para tomar la decisión de licitar el contrato de manera reservada: 1) El contrato ya se había licitado previamente, había funcionado bien sin inconvenientes destacables, y por eso se decide darle continuidad a la fórmula de contrato reservado; 2) Cuando manifestaron a Servicios Jurídicos la voluntad de hacer la licitación, han recibido sugerencias de hacerla a través de la reserva; y 3) El objeto del contrato ha sido tradicionalmente asociado a Empresas de Inserción o Centros Especiales de Trabajo, y el responsable técnico/a ha propuesto hacer un contrato reservado.

“Sobre todo pensamos en el objeto del contrato, qué es lo que quieres contratar y qué crees que sería la mejor manera de hacerlo. En general, estamos contratando servicios auxiliares, como la recepción, la preparación de sala, pero en realidad este tipo de trabajo la podría realizar una Empresa de Inserción... Hay algún tipo de trabajo que por la calificación técnica o por la especificación o por la tarea que se hace, no encaja con una EI, pero en este caso, sabemos que son empresas con un volumen de trabajadores bastante importante y que son personas con dificultades para encontrar trabajo y espacio en el mercado laboral (...) y por eso, considerábamos que una empresa de inserción podría dar un buen servicio”.

“A nivel de gestión, en aquel momento (mayo 2019) no gestioné muchas licitaciones, que es cuando aprendes ‘Learning by doing’, no me planteaba la posibilidad de hacer contratos reservados hasta que llegó este 2020, que por la situación y por emergencia se tenía que crear un Call Center (...) Queríamos crear el servicio telefónico para dar atención a la ciudadanía e hicimos un contrato por la vía de emergencia. Cuando en el mes de junio se acababa, desde servicios jurídicos se propuso que fuera un contrato reservado”.

“Estuvimos estudiando la instrucción y el objeto del contrato, para saber cómo podía encajar todo esto, y pensamos que el contrato se podía hacer de este modo”.

“Este es el primer contrato que se hace y se hizo directamente en reserva. La decisión de hacer el contrato reservado fue por el tipo de servicio, miramos que perfectamente se podía hacer así. También porque había un listado de empresas que hacían esta tarea, porque es verdad que a veces no hay suficientes empresas que cumplen los requisitos, y de jardinería sí que hay muchas”.

Hay que destacar que todas las personas responsables señalaron la importancia de extender la contratación reservada más allá de los servicios que típicamente se han hecho así (por ejemplo, jardinería, conserjería, servicios auxiliares, limpieza) y explorar otros tipos de contratos donde haya mercado por estos tipos de empresas:

“Sí que nos planteamos la duda de por qué la contratación reservada siempre está dirigida a los servicios de jardinería o servicios auxiliares, porque pensamos que la contratación reservada se podría ampliar a más tipos de contratos que tenemos, pero sí que necesitamos mucha más información (...) No hemos tenido la oportunidad de hacer una estrategia en profundidad para reflexionar sobre aquello que estamos haciendo y si se posible hacerlo de otro modo. Sí que nos cuestionamos la posibilidad de abrir a todas las licitaciones que nosotros estamos llevando a cabo a la contratación reservada. Tenemos una serie de servicios que están enfocados solo a la contratación reservada y no tendría que ser así”.

“Hay contratos que se hacen desde la administración de manera muy automática y que se podría explorar la posibilidad de hacerlos de manera reservada. Los contratos reservados son contratos que te dan un tipo de ‘satisfacción’, en el sentido de que ves la utilidad social de lo que estás haciendo y el servicio que estás dando. Todo el mundo tiene conocimiento de la necesidad de dar trabajo a personas que están en situaciones de dificultad. Por eso, como administración pública, tenemos que entender qué podemos hacer y que tendríamos que impulsar este tipo de contratación. Estos son los contratos que tenemos que fomentar desde la administración. Que la

reserva social no se haga porque es una obligación, sino porque el personal técnico es consciente de la importancia de la reserva y del impacto social que tiene”.

“(…) habría que ir en su origen, es decir, el técnico que promociona un contrato y tiene la necesidad de cubrir un servicio o un suministro, es quien debe tener las herramientas para decidir si quiere o no hacer el contrato reservado. Porque en contratación tenemos modelos de pliegos y tenemos la ley, si el técnico me dice que quiere hacer el contrato reservado, solo tengo que ir a la ley y buscar el modelo de pliego y prepararlo. Lo que sí que deben tener en cuenta los técnicos y se tiene que poner sobre la mesa es que nos estamos dirigiendo a un personal que tiene unas dificultades, y por eso nosotros tenemos que dirigir a los técnicos para establecer unos criterios que sean sencillos, bajar la solvencia porque en el mercado hay bastante competencia, etc., pero yo entiendo que es el técnico quien tiene que considerar que quiere hacer el contrato de manera reservada”.

- Establecimiento de los criterios automáticos y de juicio de valor

En este apartado del cuestionario, es donde se encontraron más diferencias entre las personas entrevistadas para la definición de los criterios automáticos o de juicio de valor.

Por un lado, dos de las licitaciones incorporaron tanto criterios automáticos como de juicio de valor. Por otro lado, dos de las licitaciones incorporaron sólo criterios automáticos, pero la decisión estuvo impulsada por diferentes motivos: en uno de los casos, se establecieron solo criterios automáticos porque había cierta urgencia al hacer la licitación, así que se consideró que la valoración de las propuestas se haría de manera mucho más eficiente de este modo; en el segundo de los casos, se consideró que el hecho de licitar el contrato de manera reservada, ya le daba a los responsables la seguridad sobre las prácticas y experiencia de este tipo de empresas y el valor añadido que aportan en el contrato.

Por último, una de las licitaciones consideró solo la oferta económica, porque se realizó un contrato abierto abreviado simplificado, con tres condiciones especiales de ejecución (mantenimiento condiciones laborales, pago directo a subcontratistas, accesibilidad universal).

Sobre las diferentes estrategias para la definición de criterios:

“La técnica de tramitación nos aconsejó poner solo criterios automáticos porque había mucha prisa y no había tiempo para la valoración. Entonces si íbamos a automáticos, valoramos rápido y adjudicamos rápido. Un tema que nos encontramos es que se quería que la empresa tuviera un almacén próximo en la zona de actuación, al distrito de actuación. Pero la secretaría jurídica estableció que esto no era un criterio, que la proximidad del almacén no se puede justificar como criterio. Tuvimos dificultades por eso, porque el tema de la proximidad es muy complejo. Se puso como obligación el tipo de almacén, pero no donde lo tenían, y como esto nos complicó un poquito, fuimos a buscar unos criterios automáticos que fueran más sencillos para no atrasar más la licitación”.

“En este caso, como que ya teníamos muy claro que tenía que ser una EI, al limitar que solo se pudieran presentar este tipo de entidad, ya estás cogiendo un nicho específico de mercado que es el que tú quieres, ya estás considerando una serie de valores o de calidad que ya tiene esta empresa. Consideramos que era más importante dar valor al tema de la formación, que como ves le damos mucha importancia, y es en estos aspectos que pensábamos que la empresa podría presentar una oferta de manera fácil y clara. El pliego técnico está muy trabajado. A veces cuando las empresas presentan proyectos, si el pliego técnico no está muy trabajado, las empresas no aportan valor, pero nuestro pliego está todo súper muy trabajado, sabemos qué queremos, qué calidad tenemos que pedir, cuáles son sus obligaciones y qué son las nuestras, etc. y por eso, no consideramos que lo más ideal era poner criterios de juicio de valor, porque los criterios automáticos ya nos permitían cumplir los objetivos que se presentaran empresas de inserción. Si fuera un contrato de procedimiento abierto, si hubiéramos hecho criterios de juicio de valor”.

Uno de los entrevistados explicó las principales limitaciones de los criterios automáticos y reforzó la idea de la necesidad de tener un repositorio de criterios que sean realmente funcionales:

“El tema de los criterios es muy complejo y no está muy resuelto, porque nos falta un margen de discrecionalidad para en realidad afinar exactamente aquello que tú quieres, y también ya se entiende que hay cierto margen de discrecionalidad porque si no repetiríamos siempre las mismas empresas”.

Sobre la importancia de crear un “equilibrio” entre los criterios, se planteó:

“En los criterios de juicio de valor es donde nosotros podemos valorar la capacidad real de la empresa y el conocimiento que tiene del trabajo y el sector que se está contratando. La capacidad

que tiene de organizar el trabajo, supervisión del personal, etc. Aquí es donde nosotros podemos afinar algo más, a pesar de que a veces tienen un punto de ambigüedad. Aquí es donde realmente valoramos. Entonces tienes 60 puntos por la parte objetiva y 40 puntos por la parte subjetiva, pero si has puesto 3 o 4 criterios que se anulan, al final sus 40 puntos de la parte subjetiva y 35 de la económica, y esto nos ayuda a equilibrar un poco la parte económica que a veces está sobrevalorada. Al fin y al cabo, los 40 puntos de la parte subjetiva ayudan a rectificar una oferta que tenga la intención de ‘reventar’ precio con un proyecto que no tiene ningún sentido”.

“El tema del precio, teníamos muy claro que, si queríamos tener un contrato con calidad, no podía estar basado solo en la reducción del precio y más si hablamos de empresas de inserción social que no tienen demasiados recursos ni tienen una financiación económica como podría tener una SL o una SA. Entonces pensamos que el 35% de los criterios de valoración se ajustaba mucho en este contrato, porque así el precio no tiene todo el peso. En este contrato precisamente queríamos hacer esta reducción del precio. Aquí la instrucción de contratación reservada nos orientó mucho, porque a veces puedes tener ideas, pero si las voces plasmadas o tienes orientaciones, esto te da una guía y puedes saber qué encaja y qué es lo que queríamos conseguir”.

Un aspecto importante en la definición de los criterios es que, de acuerdo con las personas entrevistadas, las Unidades Promotoras usualmente hacen una copia de los criterios de pliegos anteriores que han funcionado bien, y, por tanto, no se deja espacio a la reflexión de cómo mejorar el pliego en relación a la licitación previa. Aun así, algunas entrevistadas destacaron que querían dar un paso más allá para incorporar aspectos y criterios que le dieran un carácter más innovador y socialmente responsable en el nuevo contrato:

“En el caso de este pliego, intentamos mejorarlo en relación con el pliego anterior. Lo que estamos intentando es coger la experiencia de un contrato que ya haya finalizado y mirar todo aquello que pudiéramos. Lo que es verdad es que la instrucción nos dio herramientas para poder incorporar en el pliego y poder hacerlo mejor. Por ejemplo, en este pliego hemos incorporado cosas de contratación pública sostenible que no habíamos incorporado en el anterior, es decir, hemos mejorado para hacer que este pliego tenga más calidad, pero siempre considerando que este contrato tenía que ser un contrato reservado, y además de reservado, incorporar aspectos de contratación pública sostenible”.

“Este servicio se rige por un convenio donde el precio convenio/hora no son los más elevados, por el tipo de trabajo, y nosotros pensamos que desde la administración se tiene que dignificar el trabajo de los trabajadores y se tiene que pagar el sueldo que se pueda por el trabajo

que hacen y dignificar los salarios. Por eso nos parecía bien que este contrato incluyera la mejora salarial, siempre dentro de unos términos y en el marco del convenio, porque ya partimos de un convenio y damos una fórmula. Nos hicieron una mejora del 2% sobre la referencia del convenio. Si el trabajador tiene un sueldo digno, adecuado y correcto, su trabajo también la puede desarrollar de una manera más satisfactoria. Estamos hablando de un colectivo al que se le tiene que apoyar desde la administración (...) Además, hicimos una consulta al servicio de asesoramiento en transversalidad de género, desde el Distrito recibimos mucha información sobre su importancia”.

- Seguimiento y control de la ejecución del contrato

Uno de los temas más importantes durante las entrevistas fueron las diferentes estrategias que tienen los responsables para llevar a cabo el control de la ejecución y seguimiento del contrato. Teniendo en cuenta que el Ayuntamiento no tiene protocolos ni instrumentos definidos para el seguimiento de los contratos públicos, las entrevistas han demostrado que cada UP crea su propio protocolo de evaluación, como por ejemplo la realización de reuniones mensuales y/o informes de seguimiento. En general, las personas entrevistadas han manifestado no tener problemas con las empresas por el tema del seguimiento, y estar muy satisfechas con la ejecución de los contratos y la información proporcionada por las empresas, cuando se les pide.

Estas son las diferentes estrategias de control de la ejecución de los contratos:

“Hay una persona específica que hace el seguimiento del contrato, nosotros pedimos que haya un referente por parte de la empresa y con éste nos coordinamos. También es cierto que, en este caso, es un servicio muy próximo, es gente que está en el mismo edificio y los vemos diariamente y controlamos el día a día (...) nunca hemos tenido problemas de seguimiento. En el caso de contratos más grandes, lo que normalmente tenemos es una reunión mensual con los responsables de la empresa y el responsable por parte de la administración. En esta reunión se habla de todos los temas, de personal, cumplimiento de horarios, entre otros (...) Hay contratos que requieren más intensidad, lo importante es que haya una persona del equipo que pueda hacerlo. Lo importante es que las dos partes tengan a una persona de referencia que hace el seguimiento”.

“Establecimos una reunión mensual, lo vamos ajustando un poco en el calendario de la entidad y del nuestro. Viene una persona que hace el seguimiento de las personas por parte de la empresa, el gerente, la responsable del contrato, además una persona de seguimiento administrativo, y siempre se hace un acta de la reunión. El supervisor envía mensualmente las

incidencias que pueda haber del contrato. Como este es un contrato con subrogación, el control que se hace es básicamente de recursos humanos, bajas, riesgos laborales, toda la documentación de una nueva persona que se incorpora, etc. Hay información recíproca. En cuanto al plan de formación, nos dan la calendarización durante toda la ejecución. Una vez esté hecha, tienen que enviar documentación sobre la formación para comprobar la realización. Sabemos que son contratos que tienen más bajas, por las características de los perfiles, pero entendemos que es así por las características de las entidades”.

Dos de las personas entrevistadas sí que manifestaron las limitaciones en el seguimiento:

“El control y el seguimiento se nos hace muy difícil, por tiempo y por volumen de trabajo y sobre todo porque si tuviéramos inputs claros, se podría planificar mejor. Sí que estamos contentos con la ejecución de la empresa. También porque es una empresa que tiene mucha experiencia y eso se nota en la ejecución del contrato, en el cómo trabajan, estamos contentas. Pero es cierto que no hacemos seguimiento, funciona bien pero no hacemos un control exhaustivo de la ejecución. Ellos envían los albaranes de trabajo, el trabajo hecho, y si no se queja nadie es porque está muy hecha, porque tenemos unos usuarios que a la mínima se quejan si algo no funciona. Esto es inmediato, el control por parte de los usuarios, nos enteramos enseguida. Hay incidencias que no son responsabilidad directa del servicio, por ejemplo, afectaciones a la jardinera por condiciones meteorológicas, pero inmediatamente han respondido para decir lo que se podía hacer o no”.

“Hay muchas dudas con la incorporación de cláusulas sociales y cómo se controlan en la ejecución. Hay técnicos que dicen que ya tienen mucho trabajo con el control de la ejecución general del contrato y que les cuesta mucho el seguimiento de las, por ejemplo, la de paridad de categorías profesionales durante la ejecución”.

- La necesidad de formación al personal del Ayuntamiento

Uno de los temas más señalados por parte de las personas entrevistadas, fue la necesidad de realizar más formaciones al personal del Grupo Municipal del Ayuntamiento, tanto a los técnicos y las técnicas responsables de los contratos como a los que hacen tramitación de expedientes de contratación. Hay que decir que los responsables manifestaron que la formación se tendría que hacer no sólo en la contratación reservada, sino en la contratación pública en términos generales:

“También se tiene que decir que por parte de los técnicos hay mucho desconocimiento del proceso de contratación, cuando tuve que preparar este pliego, yo llevaba unos meses en el Ayuntamiento, e hice este pliego sin ningún tipo de formación de nada, no tenía ni idea y no sabía cómo se hacía. Cuando te pones a redactar, tampoco sabes las posibilidades que tienes y los márgenes que te da la ley, qué puedes hacer y qué no”.

“Estamos hablando de que hay un desconocimiento de la contratación a nivel general. Nosotros también como técnicos de tramitación nos encontramos con esta carencia, te llega un pliego técnico y no sabes ni cómo ‘cogerlo’, pero esto es un problema endémico del Ayuntamiento, hay departamentos que tienen técnicos que pueden llegar a tardar 8 meses a licitar un contrato, y se pueden llegar a plantear contratar a alguien de fuera que se los ayude a hacer un pliego técnico. Del mismo modo que tenemos un nivel técnico brutal a nivel de gente, ingenieros o arquitectos que están muy habituados a hacer presupuestos de proyectos o de obras, cosas que nosotros como técnicos de contratación desconocemos totalmente, por ejemplo, baremos de calidad de servicio, son cosas que se me escapan. Pero esto que estamos diciendo no es a nivel de contratación reservada, es a nivel de toda la contratación. El Ayuntamiento tiene que invertir en dar formación en contratación a los técnicos, pero a todos los niveles, no sólo para los de servicios jurídicos o los que hacen la tramitación de las licitaciones”.

“A veces el desconocimiento de hacer un contrato reservado o no, es porque no lo sabes (...) Por ejemplo, a mí me han dicho que la cláusula de mejora salarial es mejor no ponerla porque da problemas y se han puesto recursos en los Tribunales”.

“Que el técnico sepa que puede hacer un contrato reservado no es responsabilidad de las unidades de contratación. Sí es cierto que es un problema que no sepan qué es un contrato reservado, pero el problema es que tampoco saben qué es un contrato abierto (...)”.

“El año pasado hice una formación del Ayuntamiento sobre procedimiento de contratación y es verdad que de contratación reservada había poca cosa, quizás esto también se tendría que mirar, hablar con la gente que hace la formación en contratación (...) También se tiene que hacer formación en la cláusula de subcontratación con empresas de ESS. Quizás la contratación pública sostenible no está suficientemente explicada. Es la cláusula que menos se utiliza, porque a veces no saben si todo lo que quieren subcontratar, estas empresas lo podrán hacer. Es muy complicado porque dejas a la adjudicataria ligada de manos si no encuentra empresa que pueda hacer aquello que se tiene que subcontratar”.

- La necesidad de formación a las EI y CETIS

Del mismo modo que se puso énfasis en la necesidad de formación al personal del Ayuntamiento, también se manifestó la necesidad de realizar formaciones a las empresas licitadoras de contratos reservados, para que puedan mejorar las ofertas presentadas y el conocimiento sobre el funcionamiento de los trámites administrativos:

“Lo que sí que tiene que ver con las dificultades propias de la reserva es que las empresas a la hora de presentar la documentación que se les pide son caóticas, no tienen idea, la presentan mal, tienes que requerir muchas veces que la hagan bien, no hay un interlocutor claro, etc. Yo creo que aquí falta una pieza que tiene que ayudar a estas empresas a entender qué es un pliego administrativo, qué tienen que presentar, cómo lo tienen que presentar, porque intentamos dar la información “sencilla” pero cuesta mucho”.

“Las empresas convencionales están al caso de todo el que se va publicando, pero estas empresas de la contratación reservada no están al caso, las tienes que perseguir, tienes que hacer difusión activa, que sepan que existe esta licitación y que se pueden presentar, yo creo que esto es el primer hándicap. Y el segundo es que no están acostumbradas a presentarse y todo se les hace una montaña. Tenemos que darles todo muy ‘masticado’, y aun así lo ven como un problema. Por ejemplo, una empresa ganó uno de los lotes y no fue finalmente la adjudicataria porque no fue capaz de presentarnos la documentación. Son empresas que no están familiarizadas con el lenguaje administrativo, no son conocedoras de lo que significa la solvencia, por ejemplo. También hemos tenido casos de empresas que no tenían la solvencia necesaria. Quizás nosotros tenemos que ser conscientes que en la hora de presentar los contratos reservados, tendríamos que tener unos modelos de pliegos en el cual ya apareciera la alerta de bajar la solvencia, porque estamos pidiendo un 1,5 del valor del contrato, del VEC, o del valor anual en este caso, y estas empresas no generen este volumen de negocio”.

“El tema de las carencias en las propuestas nos pasa en general, no sólo con la contratación reservada. No sé si nosotros no lo estructuramos bien, seguramente hay algún fallo nuestro en la manera de presentar las licitaciones, porque tantos no se pueden equivocar, o porque la ley es tan compleja que no nos permite presentar la contratación de una manera más sencilla. La ley nos pide una serie de requisitos para licitar que no los podemos cambiar y que crean confusión en las empresas, porque presentan ofertas que realmente no se ajusten al que pidamos. Tenemos problemas porque no se entiende nunca”.

“Yo he llegado a la conclusión de que tal como presentamos los pliegos, a veces a las empresas no les queda claro lo que pedimos, pero no lo podemos cambiar, porque el tema de los costes salariales o el listado de precios, las dos cosas ‘no casan’ y aquello es lo que les crea confusión, pero tienen que presentar las dos. Hay muchos problemas para saber cómo se factura, cómo se hacen los trabajos, es problemático (...) Cuesta bastante”.

- Algunas propuestas adicionales de mejora

Finalmente, además de la necesidad de formación dirigida al personal del Ayuntamiento y a las empresas, las personas entrevistadas manifestaron la importancia de diseñar una estrategia para hacer la difusión de las licitaciones a las EI y CETIS para que puedan presentarse a éstas. Del mismo modo, se tiene que hacer más comunicación sobre los servicios que ofrecen las empresas, porque los técnicos manifestaron que a veces hay mucho desconocimiento sobre el abanico de oportunidades que hay en los diferentes sectores y mercados. En este sentido, la entrevista les permitió conocer el Directorio de empresas de economía social de Barcelona Activa y manifestaron la importancia de la comunicación interna y externa de la herramienta.

“A veces tenemos contratos que se podrían hacer de manera reservada y no sabemos si hay bastante empresas reservadas que puedan hacerlo. Tenemos que ampliar la mirada de los contratos que se pueden hacer de manera reservada”.

Otra sugerencia ha sido lo de valorar la solvencia que se pide a este tipo de empresas, que por sus características y situación actual, a menudo tienen dificultades para llegar a cumplir los requisitos:

“La solvencia está marcada por la Ley de contratos, el máximo. Nosotros pedimos siempre el máximo. A partir de aquí lo que dice la ley es que tú tienes que facilitar la concurrencia y tú tienes que tener una medida equilibrada entre qué tipo de licitación estás sacando y a qué tipo de empresas te diriges, si hay muchas empresas en el sector o pocas que hagan el trabajo, y puedan dar respuesta al objeto del contrato. Entonces como técnico, porque quien marca la solvencia es el técnico, no nosotros (tramitación de contratos), tienes que tener una medida equilibrada, por un lado para fomentar la concurrencia y por otro lado que no te quedes corto, porque la solvencia sirve porque tú como técnico tengas un apoyo en el supuesto de que te dejen colgado o en el supuesto de que puedan continuar o desarrollar el servicio, porque por mucha indemnización, a veces no resolverá el problema que te genera que una empresa no tenga detrás como responder a

tu demanda. Solvencia tiene que haber pero que sea equilibrada. Se tienen que buscar mecanismos para ajustarla. Cuando lo volvamos a hacer, tenemos que hablar de esto: 1) Adecuar la solvencia y 2) Darles un golpe de mano para la preparación de las ofertas y la documentación, que entiendan qué tienen que presentarse”.

En resumen, se puede decir que las entrevistas confirmaron aspectos claves observados durante toda la realización de la investigación, pero sobre todo aquellos relacionados con la falta de formación tanto al personal del Ayuntamiento como a las empresas licitadoras, y las dificultades para realizar el seguimiento de la ejecución de los contratos, de manera general, pero también de las cláusulas sociales incorporadas.

Como se ha dicho, además de las entrevistas, la evaluación de la Instrucción conllevó a la realización de dos sesiones de intercambio en noviembre y diciembre de 2020 con las entidades de segundo nivel y organizaciones representativas de las EI y de los CETs, así como la participación de La Confederación del Tercer Sector Social, entidad promotora de la primera sesión en el marco de un convenio entre ésta y la Dirección de Servicios de Economía Cooperativa, Social y Solidaria del Ayuntamiento.

Durante la segunda sesión en la que participaron 11 organizaciones, se generó un espacio de diálogo positivo y útil para dar voz a las entidades interesadas para analizar conjuntamente el resultado de la implementación de la instrucción.

Se destacó la importancia de la reducción del peso del precio en las licitaciones de estas características desde la entrada en vigor de la Instrucción, así como la incorporación de criterios automáticos más adaptados a las características de los servicios a contratar. Entre los principales aprendizajes y reflexiones de la sesión, hay que mencionar la alta participación de las personas asistentes, que valoraron positivamente la existencia de este tipo de espacios de colaboración y diálogo, y expresaron la necesidad de continuarlos.

Como futuras líneas de acción, se puede destacar la importancia de avanzar en el desarrollo de herramientas de seguimiento y control de la ejecución de los contratos, y la necesidad de prospección de nuevos sectores para favorecer la incorporación de personas en situación de riesgo de exclusión social como una manera de aumentar el volumen actual de

contratación reservada. Se coincidió también en la importancia de la clarificación de la figura de Centro Especial de Trabajo de Iniciativa Social introducida en la LCSP.

Como resultado de este proceso evaluativo, desde la DCCA y Barcelona Activa se llevó a cabo el proceso de modificación y publicación de una nueva Instrucción Municipal de Regulación de la contratación reservada que se aprobó en Comisión de Gobierno el 10 de noviembre de 2022. Para la modificación se tuvieron en cuenta algunos aspectos de mejora respecto del instrumento anterior, a saber: la especificidad de que en los contratos reservados sólo pueden participar EI y CETIS; la clarificación de la figura de CETIS y los requisitos y posibilidades para acreditarlo; la descripción y requisitos para aplicar la Disposición Adicional 48 de la LCSP; aspectos relativos a la correcta preparación y tramitación del expediente; y el hecho de que en el caso de los contratos menores, solo puedan contar como reservados aquellos que se tramiten con concurrencia. Aún es pronto para evaluar los resultados que pueda tener esta nueva instrucción, pero el principal reto será sobre todo el impacto que puedan tener las nuevas restricciones en la posibilidad de cumplir el objetivo de reserva, que desde el año 2018 y hasta el año 2021 se ha cumplido de manera sostenida⁶⁶.

En el siguiente y último capítulo de la tesis, se presentan las conclusiones de la investigación a partir de los resultados presentados.

⁶⁶ Para el año 2023, el objetivo a cumplir es de 9,5M € en contratos adjudicados a la Reserva Social, lo cual supone 1,5 millones menos que en el año 2022 cuyo objetivo fue de 11M €.

Capítulo VI

6. Conclusiones

En esta tesis se han analizado los factores que condicionan la implementación de la Contratación Pública Socialmente Responsable en el Ayuntamiento de Barcelona como un instrumento de gestión de los servicios públicos. La CPSR ha sido concebida en este trabajo como un instrumento que nos permite abordar las externalidades negativas de las externalizaciones de servicios. Sin embargo, hemos ido más allá y hemos presentado la CPSR como un instrumento de política económica, social, ambiental y de innovación que permite complementar otras políticas públicas.

La CPSR ha tenido un crecimiento cuantitativo y sustantivo en los últimos años, tanto con la publicación de las Directivas europeas en la materia como por la promulgación de una nueva Ley de Contratos del Sector Público en el Estado español. En Barcelona, nuestro caso de estudio, particularmente desde el 2016, se han publicado una serie de instrumentos como guías, decretos, instrucciones, y se han creado servicios técnicos de acompañamiento y asesoramiento tanto para las empresas licitadoras y adjudicatarias como para el personal del consistorio. Esta es una de las razones por las que Barcelona se ha convertido en una administración de referencia en la materia, y por tanto, constituye un caso de estudio paradigmático.

A través del estudio de este caso, la tesis nos ha permitido comprender cómo se ha concebido y cómo se ha llevado a cabo la implementación de la CPSR en esta ciudad, poniendo el acento en los distintos tipos de factores (jurídicos, organizativos, políticos) que han condicionado el despliegue de esta política.

La Investigación-Acción llevada a cabo, (Coghlan y Brannick, 2014) no sólo nos ha permitido comprender y analizar el caso de Barcelona en profundidad a través de una aproximación de etnografía organizacional durante tres años (Mason, 2022; Durnovà, 2022), sino que también nos ha posibilitado tener un rol activo, tanto desde el punto de vista analítico como prescriptivo dentro del propio Ayuntamiento de Barcelona y de la empresa municipal Barcelona Activa.

Este capítulo de conclusiones se estructura en tres apartados principales: en primer lugar, se realiza un resumen de los principales hallazgos de la investigación; en segundo lugar, se destacan los aprendizajes y las aportaciones que se derivan de estos resultados; por último, con base en los aprendizajes realizados durante la experiencia de la realización de esta tesis, y en coherencia con el espíritu del Doctorado Industrial, se cierra este trabajo con una propuesta de modelo de implementación de la CPSR en administraciones públicas cuyo interés se espera que trascienda el caso particular de Barcelona.

6.1. Principales resultados

Para llevar a cabo la investigación, se ha tenido en cuenta la literatura de referencia tanto sobre los factores que condicionan la gestión de los contratos públicos (Reynaers et al., 2021) como los factores estudiados en la gestión de la contratación pública sostenible en particular (Grandia, 2015; Müngersdorff & Stoffel, 2020). A partir de estas propuestas, se han identificado tres dimensiones de análisis principales, relativas a los factores jurídicos, políticos y organizativos que condicionan el proceso de implementación de la CPSR. La premisa de la que ha partido este trabajo es que, como ocurre a menudo con cualquier política pública innovadora, la implementación de lo que a priori parece una buena idea debe enfrentar una serie de obstáculos relacionados con las inercias organizativas del pasado, las rigideces de un marco jurídico garantista y poco adaptado a los cambios y las resistencias y el escepticismo por parte de los actores involucrados. La literatura sobre los procesos de innovación en el sector público ha indagado sobre el peso de este tipo de factores y sobre las estrategias para sortearlos. En diálogo con esta literatura, el caso de la CPSR en Barcelona nos permite constatar las dificultades para llevar a cabo la innovación que este instrumento de gestión de servicios supone y las posibles estrategias adaptativas. Veámoslo con más detalle:

- Factores jurídicos

En la tesis se muestra que los cambios jurídicos en materia de CPSR generan una sensación de inseguridad jurídica a las personas responsables de preparar los pliegos de los contratos. Esto se debe principalmente a la falta de formación técnica y jurídica en la materia, la cual conlleva el desconocimiento sobre la idoneidad de aplicación de las cláusulas, sus límites y la viabilidad de incorporarlas como parte de los criterios de valoración de las ofertas. Esto tiene efectos que se ven reflejados en las dificultades para presentar justificaciones rigurosas sobre la relación

entre las cláusulas y el objeto del contrato; o la capacidad para destacar la importancia de su incorporación y el valor agregado que pueden representar no sólo para mejorar la gestión de los servicios, sino también en términos de política social. En este último sentido, hemos visto como, (por ejemplo, la CPSR puede representar una oportunidad para ofrecer mejores condiciones laborales a las personas trabajadoras en las empresas externalizadas; incorporar al mercado laboral a personas en situación de desempleo o exclusión; o introducir criterios de igualdad de género como la paridad en las categorías profesionales o el fomento de la contratación femenina.

No sólo el personal del Ayuntamiento tiene dificultades para comprender los cambios jurídicos y cómo estos se transfieren a la preparación de los pliegos, sino también las propias empresas licitadoras, especialmente aquellas con menos experiencia en contratación pública, como las PYMES y las pertenecientes al ámbito del Tercer Sector Social y de la Economía Social. En este caso, la investigación ha revelado que la formación dirigida a empresas es clave para ofrecer más oportunidades de acceso a la contratación. Asimismo, hemos visto que los factores jurídicos también influyen en las relaciones profesionales entre los equipos de servicios jurídicos y el personal encargado de preparar las licitaciones. Así, en muchos casos el personal técnico carece de los conocimientos jurídicos necesarios para la implementación de la CPSR, planteando cuestiones difíciles de encajar en el marco legal. Además, la restricción de los servicios jurídicos a dicho marco limita su posibilidad de ver opciones favorables a la incorporación de la CPSR. Así pues, aunque entre estos dos perfiles profesionales también se dan oportunidades de colaboración y trabajo conjunto, en general hay una visión mutua de limitaciones para desplegar la CPSR que dificulta la creación de alianzas técnico-jurídicas.

- Factores organizativos

La investigación revela que los factores que plantean más dificultades en la implementación de la política son de orden organizativo. Así, se ha podido observar cómo la rapidez de los cambios jurídicos en materia de contratación contrasta con las dificultades para llevar a cabo las transformaciones organizativas necesarias en un Ayuntamiento con la magnitud de actividad contractual y de gestión de servicios que tiene el de Barcelona.

El hecho de carecer de una unidad específica en materia de CPSR tal como lo sugieren Müngersdorff & Stoffel (2020) conlleva dificultades para realizar una difusión organizativa de

las cláusulas, su importancia y, sobre todo, la manera correcta de incorporarlas. Esto se suma a la principal dificultad en este terreno, que es la ya mencionada falta de formación continua del personal en materia de CPSR. El segundo gran elemento de dificultad hace referencia a la falta de instrumentos para llevar a cabo el seguimiento y el control de la ejecución de los contratos, un aspecto ampliamente estudiado en la literatura (Ramio et al. 2007), pero que se perpetúa y hasta cierto punto se profundiza cuando se incorporan cláusulas de CPSR. A la inexistencia de instrumentos de seguimiento y control, también se suma la falta de evaluaciones sobre el impacto que tienen las cláusulas en términos de mejora de la calidad de los servicios públicos, así como su impacto en tanto que política social.

En relación con los aspectos organizativos, también hemos detectado carencias relativas al rol de los denominados “agentes de cambio” en la contratación pública (Grandia, 2015). Por una parte, la investigación ha detectado la existencia de pocos perfiles de este tipo, sobre todo teniendo en cuenta la dimensión del Ayuntamiento de Barcelona. Esto dificulta entre otras cosas la difusión de las oportunidades que ofrece la CPSR como instrumento de política económica y social, la visibilización de la importancia de la formación y de disponer de instrumentos específicos de gestión y el hecho de que en términos políticos no se termine de percibir como un asunto relevante. También se ha observado que las dificultades propias de la implementación tienen importantes efectos en la voluntad y empeño de dichos agentes para continuar su labor de activismo profesional dentro de la organización.

- Factores políticos:

Por último, durante la investigación, se ha observado que, si bien los actores políticos reconocen en términos generales la importancia de la contratación pública, la gran complejidad técnica de este asunto (aún mayor si cabe en el caso de la CPSR) acaba disminuyendo su interés por el mismo. Así, la tesis muestra que la CPSR tuvo un momento álgido de producción y difusión en la fase inicial de la implementación debido a la intensidad de los cambios jurídicos que se estaban produciendo y al impulso de los agentes de cambio, pero que, con el tiempo, las dificultades técnicas inherentes en este proceso han llevado a disminuir su presencia en la agenda política e institucional. Esto se ve reflejado en el hecho de que no se haya detectado la existencia de cargos políticos electos que hayan hecho del tema una de sus *flagship Policy*, a pesar de la importancia del tema en términos económicos y para la gestión del día a día del consistorio.

Los factores políticos tienen una especial importancia en la creación de un contexto organizativo que favorezca la implementación de la política, teniendo en cuenta que la poca visibilidad del tema hace aún más difícil las labores de difusión, campaña comunicativa, inversión en formación y en instrumentos de seguimiento y control, y evaluación de contratos estratégicos, entre otros.

6.2. Principales aportaciones

Llegados a este punto, podemos señalar algunos de los principales aprendizajes que se derivan de la investigación realizada, de los que se derivan una serie de aportaciones teóricas, empíricas y de orden metodológico.

En primer lugar, en un plano teórico, los resultados de esta investigación apuntan que buena parte de los problemas señalados por la teoría de la agencia relativos a la relación entre principal y agente se reproducen también en el terreno de la CPSR, con independencia de que ésta sea presentada como un instrumento para abordar los efectos negativos de las externalizaciones de servicios. Lo observado durante la investigación es que, a pesar de los avances relativos a la incorporación de un número cada vez mayor de cláusulas sociales y ambientales en los contratos, se reproducen errores de gestión ya muy establecidos en la administración, sobre todo aquellos relacionados con el limitado seguimiento y control de la ejecución. Aunque como se ha visto, en primera instancia no parece que las empresas licitadoras y adjudicatarias tengan aversión a la incorporación de las cláusulas, **la falta de seguimiento puede hacer que se reproduzcan las ya estudiadas situaciones de aprovechamiento del agente sobre el principal en materia de gestión.**

Desde un punto de vista analítico y empírico, esta investigación nos ha llevado más allá del terreno habitual de la investigación en este campo, centrado en la aplicación de las cláusulas que prevé la nueva normativa a nivel europeo, sobre todo en relación con las cláusulas ambientales, y en el caso de las sociales, sobre aspectos relacionados con las cadenas de suministro y los DDHH. **El hecho de centrar la investigación en otro tipo de cláusulas sociales ha permitido observar las dificultades específicas que éstas presentan en términos de objetivación de los criterios, justificación de su idoneidad y valoración de**

su impacto. Asimismo, también hemos podido observar cómo la gran variabilidad en la aplicación de este tipo de cláusulas se explica en buena medida por la capacidad de sortear los retos jurídicos y políticos específicos de cada caso. Aunque tanto en la literatura de referencia como en los propios informes realizados por organismos como la Comisión Europea y las redes internacionales de CPSR frecuentemente se menciona la voluntad política como un aspecto clave para avanzar en el tema, hasta ahora se ha prestado poca atención a los factores políticos como una dimensión analítica de importancia. Esta investigación ha mostrado que la poca relevancia mediática que se concede al tema de la CPSR está relacionada con el hecho de que sea percibida como un tema propio del *back-office*, excesivamente complejo en términos administrativos y burocráticos, y con escasa atención social. Todo ello conlleva que, desde el punto de vista político, **no termine de considerarse como un ámbito central de política pública, y que, en consecuencia, vaya perdiendo peso en la agenda política e institucional.**

Por último, la realización de esta investigación en el marco de un Doctorado Industrial conlleva también unos aprendizajes de orden metodológico, poniendo de manifiesto **el valor de la etnografía organizacional como oportunidad para estudiar las políticas públicas y los asuntos de la gestión pública.** La posibilidad de llevar a cabo un trabajo de campo de 22 horas semanales durante 3 años ha permitido desarrollar una aproximación única al objeto de estudio, por el hecho de poder compartir espacios cotidianos con los principales actores involucrados en la política, y conocer así de primera mano y en un período sostenido de tiempo sus percepciones y opiniones sobre la implementación de la política. Teniendo en cuenta que, como hemos dicho, la contratación pública es principalmente una tarea de *back-office*, hay que destacar la importancia de poder realizar una aproximación a un objeto de estudio tan complejo desde el seno de la propia organización. En la misma línea, el estudio también ha mostrado la **importancia de tener en cuenta no sólo la experiencia de los perfiles técnicos, funcionarios y cargos directivos y de responsabilidad, sino también la de las empresas licitadoras y adjudicatarias,** actores clave en la implementación de una política de estas características, basada en las relaciones económicas y contractuales entre el sector público y el sector privado. Como se ha mencionado antes, esta aproximación ha permitido conocer sus principales dificultades a la hora de preparar licitaciones, su capacidad para incorporar las cláusulas propias de la CPSR en su funcionamiento, y sus demandas concretas tales como la formación especializada en la materia o las dificultades relativas al peso del precio y las ofertas económicas.

6.3. Reflexiones finales: propuesta de modelo de implementación de la CPSR

En coherencia con la lógica del Doctorado Industrial, uno de los principales objetivos de esta investigación ha sido **proponer un modelo de implementación de la contratación pública socialmente responsable como instrumento de gestión pública de los servicios**. A pesar de que esta propuesta nace del estudio de caso del Ayuntamiento de Barcelona, este modelo se propone con vistas a que sea replicado en otras administraciones públicas, con los debidos ajustes organizativos. También hay que señalar que muchas de las acciones que se mencionan a continuación ya son llevadas a cabo en el Ayuntamiento de Barcelona, pero muchas veces de manera aislada o sin ser concebidas como parte de una estrategia general.

Así, pues, y en términos prescriptivos a partir de la investigación, se plantea la necesidad de concebir la potencialidad de la CPSR a partir de **una estrategia pública que tenga en cuenta cinco ejes principales**:

La planificación y la transparencia de la contratación pública

Una de las razones que motivaron la publicación de las Directivas europeas de contratación pública y, para dar cumplimiento a éstas, la LCSR, fue avanzar en materia de transparencia de la contratación pública. Es por esto que actualmente las administraciones públicas tienen la obligación de publicar su previsión en materia de contratación pública, tanto para facilitar la gestión de la administración como para programar la utilización de los recursos públicos y la gestión de servicios internos y externos. Complementariamente, en el campo específico de la CPSR, la planificación de la contratación permite profundizar en tres vías de actuación:

a) Al personal responsable de la preparación de los contratos le permite planificar anticipadamente las licitaciones, y, por tanto, la posibilidad de analizar con detenimiento el diseño de los pliegos respecto de los contratos anteriores o el diseño de nuevos contratos y ver así las posibilidades de incorporación de las cláusulas; preparar con antelación de los informes

justificativos; y llevar a cabo un análisis exhaustivo de los criterios de valoración de las ofertas. Esto también aplicaría en aquellas cláusulas que se establecen como condición especial de ejecución y por tanto de obligatorio cumplimiento para las empresas. En los casos necesarios, la planificación permitiría poder contactar con más antelación al personal responsable de las diferentes cláusulas para tener los asesoramientos que faciliten su correcta aplicación.

b) Al personal técnico y directivo responsable de la aplicación de las cláusulas, la planificación de la contratación le permite realizar una aproximación preventiva y no reactiva. Es decir, conocer la planificación contractual de las unidades de contratación podría facilitar el trabajo previo de análisis para conocer si un contrato es susceptible de incorporar determinadas cláusulas, su peso, y formas de valoración, entre otros.

c) Por último, a las empresas licitadoras de la administración pública, especialmente aquellas con menor experiencia y capacidad de preparación de licitaciones, conocer lo que licitará la administración les permite prever con mayor antelación los esfuerzos que necesitarán para preparar ofertas competitivas, formarse en aquellos ámbitos en donde detecten más dificultades, buscar opciones de colaboración con otras empresas similares - por ejemplo través de la creación de Uniones Temporales de Empresas (UTE) - y revisar requisitos y trámites administrativos, entre otros.

La planificación de la contratación también pasa por la utilización de un recurso relativamente poco utilizado como es el de las consultas previas al mercado, como una manera de conocer qué pueden ofrecer las empresas del mercado en relación con los servicios públicos, pero también como una manera de potenciar el intercambio de conocimiento que con la gestión tradicional de las externalizaciones se puede ver relegado, al dejarlo sólo en manos de las empresas.

Por otra parte, la planificación de la contratación también supone una oportunidad para el impulso de la lotificación de contratos, es decir, el reparto de un mismo contrato entre varios lotes ya sea por criterios territoriales o de actividad. Esto permitiría, por ejemplo, licitar más contratos que incluyan lotes restringidos a la contratación reservada, promoviendo así un instrumento con tanto potencial en términos de inclusión social y de oportunidades de acceso al mercado laboral.

Formación y promoción de los agentes de cambio

En esta tesis se ha presentado la formación como uno de los condicionantes clave de la implementación de la CPSR, por su repercusión en los aspectos jurídicos y organizativos que entran en juego en esta materia. Así, pues, una política pública de CPSR debe promover la formación continua del personal de la administración, lo que significa que ésta no debe limitarse a los momentos de creación de nuevos marcos jurídicos. Como hemos visto, la formación debe tener en consideración el desarrollo de contenidos jurídicos y técnicos propios de la CPSR.

Por una parte, la formación específica en aspectos jurídicos de la CPSR permite, tanto al personal que tiene esta función (servicios jurídicos y de contratación), como al personal técnico, conocer las actualizaciones jurídicas relevantes en la materia y nuevos instrumentos, pero también sus limitaciones y dificultades, incluyendo sobre todo aspectos prácticos y de resolución de dudas.

Por otra parte, la formación técnica específica sobre cláusulas sociales permite al personal tener un amplio conocimiento de ámbitos de política pública social (con especial énfasis a las políticas de promoción de la igualdad, la accesibilidad y la ocupación), ambiental y económica, entre otras. Para el personal encargado de preparar licitaciones esto es especialmente útil, pero también lo es para el personal de servicios jurídicos cuyo conocimiento de este tipo de cuestiones podría facilitarles las tareas de comprensión de los requerimientos del personal técnico, así como pensar las maneras de encajar dichas demandas en el marco de la normativa correspondiente. Ambas vías de trabajo permitirían tanto la creación de las alianzas jurídico-técnicas, como aminorar la sensación de inseguridad jurídica que genera la aplicación de las cláusulas.

La formación también puede ser una oportunidad para generar más perfiles de agentes de cambio, un rol que, como hemos visto, es fundamental para la promoción del cambio en la cultura organizativa. Así pues, las sesiones formativas permiten la concienciación sobre la importancia de la contratación pública como instrumento de política pública, especialmente si dichas formaciones se realizan no sólo teniendo en cuenta aspectos relativos a las diferentes fases contractuales, sino también si van acompañadas de contextualización, justificación y posible impacto de la incorporación de las cláusulas.

También hemos visto que los agentes de cambio con roles técnicos, directivos y profesionales son importantes, pero no suficientes en términos de impulso de acciones, instrumentos, nuevos servicios de asesoramiento, visibilidad, etc. Es aquí donde también es fundamental la intervención de cargos políticos electos que asuman dicho rol como parte de su agenda política que posteriormente se verá reflejada en la acción institucional.

Comunicación y visibilidad de la Contratación Pública Socialmente Responsable

La investigación también ha reflejado la necesidad de otorgar mayor visibilidad a la relevancia y potencialidad de la CPSR, un tema que suscita poca atención tanto interna como externamente. Es por ello que se deben utilizar una variedad de medios para llevar a cabo la difusión del tema. Esto requiere ir más allá de las tradicionales comunicaciones de texto vía correo electrónico, frecuentemente redactadas de una manera excesivamente compleja, a través de un medio que tan saturado tiene al personal de la administración, para pensar en maneras más estratégicas para hacer llegar los mensajes clave sobre la CPSR. Una opción es la realización de pindolas de vídeos de corta duración para explicar novedades o temas que suscitan dudas en relación con la CPSR y que puedan ser distribuidos por diferentes canales de comunicación. Estas acciones de visibilidad pueden ser complementarias a las actividades formativas. Es probable que, en la medida en que un ámbito de política pública adquiera más visibilidad en la organización, surjan más perfiles que hagan de éste uno de sus temas de interés, no sólo en el momento de trabajar las licitaciones, sino también en la transferencia de información entre pares.

Para mejorar las acciones de visibilidad de la CPSR, son especialmente importante los resultados que puedan derivarse del siguiente punto.

Promoción de los espacios de intercambio y colaboración

Más allá de los espacios institucionales internos para trabajar la CPSR, la investigación también ha demostrado el especial alcance que tienen los espacios de intercambio y colaboración con actores externos, especialmente con las empresas licitadoras y adjudicatarias y con otras administraciones públicas.

En primer lugar, la contratación pública es ante todo un instrumento que regula jurídicamente el marco de relaciones contractuales entre el sector público - el principal - y el sector privado - el agente. Por tanto, no se puede concebir el diseño de una política de contratación pública que no considere el papel de las empresas. Es en este sentido que, además de promover las consultas previas al mercado, se pueden explorar otro tipo de espacios y actividades como jornadas, seminarios, reuniones, entre otros, que permitan conocer de primera mano las necesidades de las empresas y sus principales preocupaciones, pero también aquello que pueden ofrecer. En este sentido, son especialmente importantes los espacios con aquellas entidades con más necesidades de apoyo para mejorar su competitividad en el acceso a las licitaciones.

En segundo lugar, y aunque no sea un tema nuevo, la CPSR es un ámbito relativamente reciente de política pública, por lo que es fundamental la creación, mantenimiento y fortalecimiento de espacios de colaboración entre administraciones públicas, especialmente entre las municipales, tanto a nivel técnico como político. Esto otorga diferentes ventajas: a) El intercambio de modelos de pliegos y de cláusulas, así como de criterios de valoración de las ofertas; b) El aprendizaje de las administraciones que o bien tienen más experiencia en la materia, o bien han innovado en términos de aplicación de cláusulas o de creación de oportunidades en términos de lo que establece la ley; y c) La participación de cargos políticos, tanto electos como no electos, que apuesten por la CPSR como un tema que forma parte de sus agendas.

Hay también un motivo de relevancia para justificar la necesidad de expandir el uso de la CPSR en la mayor cantidad posible de administraciones. Uno de los riesgos de que sólo una cantidad limitada de ayuntamientos incorporen cláusulas sociales y ambientales en sus licitaciones es que, especialmente en el caso de empresas con un mayor volumen de contratación con diferentes administraciones, éstas pueden presentar mejoras en determinadas licitaciones, pero en detrimento de condiciones o calidad de lo que pueden ofrecer a otras. Pongamos por caso que exista la obligación de utilizar unos productos o materiales de unas determinadas características técnicas que, usualmente, suelen suponer un incremento de costes. En este caso, una empresa puede verse incentivada a presentar la mejor oferta posible en este ámbito, compensando el incremento de costes con la disminución de la calidad de los productos que utiliza en otra licitación similar en un ayuntamiento que ni

incorpora cláusulas sociales y ni hace especial énfasis en el seguimiento de la ejecución. De esta manera, este caso indica la posibilidad que la CPSR contribuya a reproducir desigualdades ya existentes entre ayuntamientos que ofrecen servicios con distinto nivel de calidad.

Otro ejemplo distinto, pero que tendría consecuencias similares, es el relativo a la mejora de condiciones de las personas trabajadoras, ya sea salariales o de otros aspectos laborales. Si una empresa licitadora tiene interés en ganar una licitación condicionada a la aplicación de ciertas condiciones laborales, ésta puede aceptar dichas condiciones para el contrato en cuestión, en detrimento de las condiciones de otras personas trabajadoras vinculadas a otra licitación en la que no se tiene en cuenta la situación laboral de las personas que trabajan en sus servicios externalizados. De esta manera, además de las ya mencionadas desigualdades entre personas trabajadoras que tienen una relación contractual directa con la administración y las que trabajan para las empresas externalizadas, se crearía otro nivel de desigualdad entre personas que trabajan en empresas que tienen contratos con diferentes administraciones. También es probable que mientras más administraciones impulsen acciones de CPSR, más fácil sea de conseguir cambios generalizados en las prácticas internas y de responsabilidad de las empresas, y no sólo en términos de objetos contractuales aislados. Así pues, y partiendo del caso de Barcelona, tiene sentido que la CPSR se incorpore como uno más de los ámbitos que deben pensarse y trabajarse en clave metropolitana y no al nivel particular de los Ayuntamientos.

Seguimiento, control de la ejecución y evaluación de la CPSR

La investigación también ha mostrado como una de las principales limitaciones para demostrar el potencial de la CPSR son las carencias en cuanto al seguimiento y control de la ejecución de las cláusulas incorporadas en los contratos. Esto tiene importantes consecuencias en términos del valor que se le otorga a la CPSR. Si no se realiza este seguimiento de forma efectiva, la CPSR termina convirtiéndose en un trámite más previo a la adjudicación de los contratos, pero no como un instrumento clave para valorar la ejecución de estos y su posible impacto posterior. Es por ello que se debe entender que, sin seguimiento de las cláusulas, la CPSR no podrá ser considerada un instrumento para abordar las externalidades negativas sino más bien como otra manera de reproducir sus principales deficiencias. De esta manera, más allá de ofrecer los instrumentos y la formación relativa al seguimiento, éste debería ser concebido en relación con otras tareas realizadas por el personal responsable de contratos. De esta manera, se debería

dimensionar lo que supone hacer un seguimiento y control exhaustivos, y facilitar además las herramientas para hacerlo. Por la misma razón, también deben unificarse mínimamente los criterios que permitan hacer un seguimiento riguroso, tomando en consideración, por supuesto, las diferentes características y necesidades de los servicios.

Tal como lo hacen algunas administraciones, resulta muy útil también la realización de auditorías en contratos estratégicos, no sólo para la valoración de aspectos relativos al volumen económico, sino también de otros aspectos relacionados con las particularidades de su gestión, la calidad de la atención a las personas, y el impacto social y ambiental del servicio.

Por supuesto, y teniendo en cuenta las características de las administraciones actuales, cada vez más habituadas al uso de medios electrónicos y sistemas informáticos, es fundamental la total implantación de sistemas digitales que permitan conocer de manera actualizada la cantidad de cláusulas incorporadas, qué requiere cada una para su seguimiento, la documentación que debe aportar la empresa adjudicataria, etc. Como hemos visto, estos sistemas de seguimiento también pueden facilitar la realización de labores de evaluación y presentación de datos relevantes sobre el funcionamiento de la CPSR. En esta dirección, un campo a explorar será el de la aplicación de mecanismos de Inteligencia Artificial para la gestión de la contratación pública (Ramió, 2018), y como forma de abordaje de las dificultades operativas específicas que plantea el seguimiento de la CPSR.

En la tesis también se ha mostrado cómo uno de los aspectos que dificultan tanto la visibilidad de la CPSR como el convencimiento genuino sobre su trascendencia de la CPSR es la falta de realización de evaluaciones que permitan conocer su impacto en aspectos como la mejora de la calidad de los servicios; los cambios en las maneras de trabajar de las empresas proveedoras, más allá de las tareas relacionadas con el objeto del contrato; o su utilidad como instrumento de política social, para la incorporación de personas en el mercado laboral y la mejora de condiciones laborales, entre otros. De esta manera, la realización de evaluaciones tanto de implementación como de impacto de las cláusulas permitiría obtener datos relevantes como para justificar su incorporación. Esto permitiría la utilización de estos resultados en espacios formativos, pero también para ser usados como parte de la comunicación, e incluso para diseñar la estrategia de la política, tomando en consideración aquellos ámbitos o cláusulas donde se observa un mayor impacto o una mayor necesidad de incidencia. Este ámbito de la política conecta con el siguiente y último punto de la tesis.

6.4. Futuras líneas de investigación

Las necesidades relativas a la evaluación constituyen el punto de partida para plantear posibles líneas de investigación sobre la CPSR.

En primer lugar, unas de las principales líneas de trabajo sería la evaluación del funcionamiento de las cláusulas en términos de mejora tanto de la calidad de los servicios como de la satisfacción final de las personas usuarias de los mismos. Como se ha dicho, en relación con las cláusulas sociales, está extendida la idea de que si las personas trabajadoras tienen unas mejores condiciones, esto podría incidir positivamente en aspectos como la disminución de la rotación, o con su satisfacción respecto al trabajo realizado, lo que en último término debería permitir ofrecer una mejor atención a las personas. Sin embargo, aunque de entrada este pueda ser un razonamiento lógico, habría que realizar estudios en este aspecto. Si los resultados son favorables a la incorporación de las cláusulas, la evidencia en este sentido sería de inmensa utilidad en términos comunicativos sobre el potencial de la CPSR.

Es necesario destacar que, así como lo han demostrado las investigaciones en términos de seguimiento de contratos (Isaksson et al., 2017), las investigaciones en materia de CPSR tendrán gran interés no sólo para el ámbito académico, sino también para la propia administración, en la medida en que estén basadas en indicadores útiles que ofrezcan resultados cuantificables y sobre los que se pueda hacer un seguimiento exhaustivo y sostenido en el tiempo.

También hay que señalar que, teniendo en cuenta la amplia posibilidad de tipos de cláusulas sociales y ambientales que ofrecen los marcos jurídicos actuales, una línea de investigación a explorar serían casos de estudio en profundidad sobre un tipo o varios tipos de cláusulas, pudiendo analizar también su incidencia en términos de diferentes tipos de contratos o servicios. Otra posible línea de investigación son los estudios de política pública comparada entre diferentes ayuntamientos, tanto de la misma región o país como a nivel internacional, para así conocer otros posibles factores que inciden en la implementación.

Hay que mencionar que, para la realización de esta investigación, se planteó la posibilidad de incluir unas preguntas relativas a la CPSR en una encuesta general sobre contratación pública que se enviaría al personal del Ayuntamiento vinculado a este tema. Sin embargo, esto no fue posible debido a la irrupción de la covid-19 y todo lo que supuso en términos de gestión de los contratos, contratación de emergencia, suspensión de contratos, entre otros. Teniendo en cuenta que la contratación pública estaba siendo especialmente compleja de manejar en ese momento, una encuesta para conocer la opinión de los funcionarios respecto a ésta podría haber generado resultados sesgados. La finalización del trabajo de campo se llevó a cabo cuando aún se mantenía la situación de emergencia y por ello nunca se realizó. Sin embargo, seguimos pensando que la realización de una encuesta que pueda llegar a una cantidad relevante de funcionarios y personal técnico permitiría conocer mejor sus percepciones y principales dificultades en este sentido, e incluso, validar las entrevistas y observaciones realizadas durante el período de esta investigación.

El paradigma de la contratación pública socialmente responsable conlleva importantes avances en la incorporación de criterios de justicia social y medioambiental en la gestión de los contratos públicos. Sin excepción, todas las políticas públicas enfrentan dificultades de implementación, algo intrínseco a la acción pública en el marco de organizaciones complejas. En el caso de políticas públicas innovadoras como la CPSR esos obstáculos acostumbran a ser mayores, como consecuencia de las rigideces de los marcos jurídicos existentes, las resistencias organizativas al cambio y las dificultades para lograr los apoyos políticos y sociales necesarios. El caso del Ayuntamiento de Barcelona confirma la existencia de múltiples obstáculos en la implementación de un nuevo modelo de contratación pública. Sin embargo, tal y como lo reconocen otras administraciones y las propias empresas, este caso constituye un ejemplo de referencia para aquellos entes públicos que aspiran a impulsar un nuevo modelo de gestión de contratos públicos al servicio de objetivos propios de la política económica, social y ambiental. Los condicionantes de la implementación presentados en esta tesis deberían ser pues un punto de partida para pensar en oportunidades de mejora que permitan desarrollar todo su potencial.

La experiencia de la realización de esta tesis me ha permitido creer aún más si cabe en la importancia de la responsabilidad pública, y también la del sector privado, en la promoción de un modelo de contratación que, más allá de la reducción de costos, busque promover la justicia social y ambiental. Conviene pues poner en valor la labor de aquellos que, desde la vocación de servicio público, trabajan diariamente en las administraciones públicas para la promoción de

este modelo, lidiando con los desafíos planteados por marcos jurídicos cambiantes, situaciones de crisis social y contextos presupuestarios restrictivos. A todos ellos, en especial a aquellos de los que tanto he aprendido en Barcelona Activa y en el Ayuntamiento de Barcelona: mi más sincero agradecimiento y reconocimiento por su empeño.

7. Bibliografia

Ajuntament de Barcelona. (1999). *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad. Una experiencia de modernización municipal*. Madrid: Ediciones Díaz de santos.

Ajuntament de Barcelona. (2010). *Dibuixem la Barcelona del 2020. Treballs i conclusions de la Comissió de Prospectiva 2009/2010*. Pla Estratègic Metropolità de Barcelona.

Ajuntament de Barcelona. (2013). Decret d'Alcaldia Contractació Pública Responsable amb criteris socials i ambientals. Recuperado de <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxius-documents/Contractacio%20Responsable.%20Decret%20clausules%20socials.pdf>

Ajuntament de Barcelona. (2016a). Decret d'Alcaldia de creació de la Taula de Contractació Pública de l'Ajuntament de Barcelona. Recuperado de https://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/sites/default/files/161021_gm_2016_6085_decret_constitucio_taula_de_contractacio_publica_oct-16.pdf

Ajuntament de Barcelona. (2016b). Declaració a favor de la contractació pública amb responsabilitat social. Recuperado de https://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/sites/default/files/161027_declaracio_signada.pdf

Ajuntament de Barcelona. (2016c). Guia de Contractació Pública Social. Recuperado de https://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/sites/default/files/guia_contractacio_publica_social_cat_0.pdf

Ajuntament de Barcelona. (2017a). Declaració de l'Ajuntament de Barcelona i els agents socials a favor de la contractació pública sostenible. Recuperado de https://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/sites/default/files/declaracio_de_lajuntament_de_barcelona_i_els_agents_socials_a_favor_de_la_contratacion_publica_sostenible_0.pdf

Ajuntament de Barcelona. (2017b). Declaración municipalista en favor de una contratación pública sostenible. Recuperado de https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/115628/1/Declaraci%C3%B3n_municipalista_contrataci%C3%B3n_publica_sostenible.pdf

Ajuntament de Barcelona. (2017c). Decret d'Alcaldia S1/D/2017-1271 de 24 d'abril, de contractació pública sostenible de l'Ajuntament de Barcelona. Recuperado de https://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/sites/default/files/decret_dalcaldia_s1_d2017-1271_de_24_dabril_de_contractacio_0.pdf

Ajuntament de Barcelona. (2018). Decret d'Alcaldia de data 22 de febrer de 2018. Instrucció de la Gerència Municipal de regulació de les fórmules de valoració del preu en la contractació pública municipal. Recuperado de https://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/sites/default/files/decret_d_alcaldia_d_e_22_febrer_ aprovacio_de_la_proposta_de_modificacio_de_formules.pdf

Ajuntament de Barcelona. (2019). Instrucció municipal de regulació de la contractació reservada. Recuperado de <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/114024>

Australian Government. (2020). Indigenous Procurement Policy. National Indigenous Australian Agency. Recuperado de: https://www.niaa.gov.au/sites/default/files/publications/ipp-guide_0.pdf

Ballart, X., & Ramió, C. (2000). *Ciencia de la Administración*. (1 ed.), Valencia: Tirant lo Blanch.

Barcelona en Comú. (2015). Programa electoral. Recuperado de https://barcelonaencomu.cat/sites/default/files/programaencomun_cast.pdf

Béland, D. (2019). Varieties of social policy by other means: Lessons for Comparative Welfare State research. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(3), 306–311. <https://doi.org/10.1080/13876988.2019.1574088>

Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25(3), 275–294. <https://doi.org/10.1007/bf00138786>

Blanca, R. and Ganuza, E. (2018). Les labyrinthes du pouvoir : les mairies du changement face aux administrations, *Mouvements*, 94(2), p. 36-44. <http://dx.doi.org/10.3917/mouv.094.0036>

Blanco, I. (2009). Does a 'Barcelona model' really exist? Periods, territories and actors in the process of urban transformation. *Local Government Studies*, 35(3), 355–369. <https://doi.org/10.1080/03003930902854289>

Boletín Oficial del Estado. (2017). Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

Bradbury, H., Mirvis, P., Neilsen, E. and Pasmore, W. (2008). Action Research at Work: Creating the Future Following the Path from Lewin. In: Reason, P. and Bradbury, H. *The SAGE Handbook of Action Research. Participative Inquiry and Practice*. London: GE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781848607934>

Bradbury, H., Waddell, S., O'Brien, K., Apgar, M., Teehankee, B., & Fazey, I. (2019a). A call to Action Research for Transformations: The times demand it (Editorial, Special Issue on Action Research and Climate Transformations). *Action Research*, 17(1), 3–10. <https://doi.org/10.1177/1476750319829633>

Bradbury, H., Glenzer, K., Ku, B., Columbia, D., Kjellström, S., Aragón, A. O., Warwick, R., Traeger, J., Apgar, M., Friedman, V. J., Hsia, H. C., Lifvergren, S., & Gray, P. A. (2019b). What is good action research: Quality choice points with a refreshed urgency. *Action Research*, 17(1), 14–18. <https://doi.org/10.1177/1476750319835607>

Brenner, N., & Theodore, N. (2005). Neoliberalism and the urban condition. *City: Analysis of Urban Trends*, 9(1), 101–107. <https://doi.org/10.1080/13604810500092106>

Brown, T., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2006). Managing public service contracts: aligning values, institutions, and markets. *Public Administration Review*, 66(3), 323–331. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00590.x>

Brown, T., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2007). Trust and contract completeness in the public sector. *Local Government Studies*, 33(4), 607–623. <https://doi.org/10.1080/03003930701417650>

Brown, T. L., M. Potoski, and D. Van Slyke. (2016). Managing Complex Contracts: A Theoretical Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26 (2): 294–308. <https://doi.org/10.1093/jopart/muv004>

Brugué, Q. (1996). La dimensión democrática de la nueva gestión pública. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 45-58. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi5-6.66>

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford University Press.

Butlletí Oficial de la Província de Barcelona. (2016a). Decret d'Alcaldia S1/D/2016-832 de 23 de març pel qual s'aprova la creació de la Comissió de Contractació Pública Socialment Responsable. Recuperado de [https://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/sites/default/files/creacio de la comissio de contractacio publica socialment responsable bop.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/sites/default/files/creacio_de_la_comissio_de_contractacio_publica_socialment_responsable_bop.pdf)

Butlletí Oficial de la Província de Barcelona. (2016b). DECRET d'Alcaldia S1/D/2016-1419 de 19 de maig pel qual es reconeix com a clàusula essencial dels contractes públics municipals que el contractista no tingui relació econòmica ni financera il·legal amb un país considerat paradís fiscal. Recuperado de [https://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/sites/default/files/decret dalcaldia s1_d 2016-1419 de 19 de maig paradisos fiscals.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/sites/default/files/decret_dalcaldia_s1_d_2016-1419_de_19_de_maig_paradisos_fiscals.pdf)

Carney, P. (2020). *Understanding public policy. Theories and issues*. UK: Red Globe Press.

Clement, S., Watt, J., & Semple, A. (2016). A Guide to Implementing Sustainable Procurement: The Procura+ Manual. ICLEI – Local Governments for Sustainability, European Secretariat. [http://www.procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Manual/Procuraplus Manual Third Edition.pdf](http://www.procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Manual/Procuraplus_Manual_Third_Edition.pdf)

Coghlan, D., & Brannick, T. (2014). *Doing action research in your own organization*. London: Sage.

Comisión Europea. (2009). Adquisiciones sociales. Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea. (2020). *Making socially responsible public procurement work. 71 good practices cases*. Recuperado de: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/69fc6007-a970-11ea-bb7a-01aa75ed71a1>

Comisión Europea. (2021). Adquisiciones sociales: Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas (2.ª edición). Recuperado de: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/47c69b3a-cfcf-11eb-ac72-01aa75ed71a1>

Cortes Generales. (2017). Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. XII Legislatura. 19 de octubre de 2017. Recuperado de: https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-84.PDF

Crouch, C. (2004). *Posdemocracia*. Madrid: Santillana Ediciones Generales, S.L.

Crouch, C., Eder, K., & Tambini, D. (Eds.). (2001). *Citizenship, Markets and the State*. Oxford: Oxford University Press.

Davies, J. S., & Blanco, I. (2017). Austerity urbanism: Patterns of neo-liberalisation and resistance in six cities of Spain and the UK. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 49(7), 1517–1536. <https://doi.org/10.1177/0308518x17701729>

Diario Oficial de la Unión Europea. (2014a). DIRECTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. Recuperado de: <https://www.boe.es/doue/2014/094/L00065-00242.pdf>

Diario Oficial de la Unión Europea (2014b). DIRECTIVA 2014/23/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de febrero de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión. Recuperado de: <https://www.boe.es/doue/2014/094/L00001-00064.pdf>

Donahue, J. D. (1991). *La decisión de privatizar: fines públicos, medios privados*. Barcelona: Paidós.

Dunleavy, P., & Hood, C. (1995). De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, 105–114. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi3.42>

Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2018). The lessons of policy learning: types, triggers, hindrances and pathologies. *Policy and Politics*, 46(2), 255–272. <https://doi.org/10.1332/030557318x15230059735521>

Durnová, A. (2022). Making interpretive policy analysis critical and societally relevant: emotions, ethnography and language. *Policy and Politics*, 50(1), 43–58. <https://doi.org/10.1332/030557321x16129850569011>

Feijóo, S. F., & Paré, M. H. (2010). El grup de discussió i l'observació participant. Universitat Oberta de Catalunya. PID_00178045.

Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about Case-Study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>

Freeland, M. (2001). The Marketization of Public Services. In Crouch, C., Eder, K., Tambini, D. (Eds.), *Citizenship, Markets and the State*. New York: Oxford University Press.

Garcia, J. B. (2013). Cláusulas sociales en la contratación pública: Nuevos instrumentos para el fomento del empleo a nivel local. *Cuadernos De Trabajo Social*, 26(1). https://doi.org/10.5209/rev_cuts.2013.v26.n1.40691

García, J. V. G. (2018). La tramitación parlamentaria de la Ley de Contratos del Sector Público. *Revista Aragonesa De Administración Pública*, 18(18), 45–58. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6887518.pdf>

Generalitat de Catalunya. (2022). Estratègia catalana de millora de la compra pública. Departament d'Economia i Hisenda. Direcció General de Contractació Pública. Recuperado de: <https://contractacio.gencat.cat/ca/gestionar-contractacio/regulacio-supervisio/estrategia-compra-publica/>

Gimeno Feliu, J. M. (2006). *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española*. Madrid: Civitas, Cizus Menor.

Gimeno Feliu, J. M. (2014). *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública: De la burocracia a la estrategia*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters.

Gimeno Feliu, J.M. (2019). La calidad como nuevo paradigma de la contratación pública, *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 159.

Gimeno Feliu, J. M. (2020). La visión estratégica en la contratación pública en la LCSP: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad, *Economía industrial*, 415 (2020), 89-97. Recuperado de: <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RvistaEconomiaIndustrial/415/GIMENO%20FELIU.pdf>

Grandia, J. (2015). *Implementing sustainable procurement: An organizational change perspective*. [Doctoral Thesis, Erasmus University Rotterdam]. Erasmus Universiteit Rotterdam. Recuperado de: <https://repub.eur.nl/pub/78947/j-grandia.pdf>

Halloran D. (2017) The Social Value in Social Clauses: Methods of Measuring and Evaluation in Social Procurement, in: Thai K. (eds) *Global Public Procurement Theories and Practices*. Public Administration, Governance and Globalization, Vol 18, pp.39-58. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-49280-3_3

Hammersley, M., & Atkinson, P. (2007). *Ethnography: Principles and practice* (3rd ed.). London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203944769>

Hebb, T., & Hachigian, H. (2017). *Social Value Procurement Measurement and Evaluation: A Global Review and Assessment of Social Value Procurement Evaluation Toolkits and Frameworks*. Ontario: Carleton Centre for Community Innovation.

Herr, K., & Anderson, G. L. (2005). *The action research dissertation: A guide for students and faculty*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Hill, M. (1997). Implementation Theory: yesterday's issue?, *Policy & Politics*, Volume 25: Issue 4, 375-385. <https://doi.org/10.1332/030557397782453165>

Holley, S. (2014). The monitoring and enforcement of labour standards when services are contracted out. *Journal of Industrial Relations*, 56(5), 672-690. <https://doi.org/10.1177/0022185614523277>

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Hood, C. (1997). Which contract state? Four Perspectives on Over-Outsourcing for Public Services. *Australian Journal of Public Administration*, 56(3), 120-131.

Howlett, M. (2019). Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach. *Public policy and administration*, 34(4), 405-430. <https://doi.org/10.1177/0952076718775791>

Hupe, P. (2014). What happens on the ground: Persistent issues in implementation research. *Public Policy and Administration*, 29(2), 164-182. <https://doi.org/10.1177/0952076713518339>

Imbroscio, D. (1994). *Reconstructing city politics: Alternative economic development and urban regimes*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Isaksson, D., Blomqvist, P., & Winblad, U. (2017). Privatization of Social Care Delivery – How Can Contracts Be Specified? *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1417465>

Jaehrling, K., Johnson, M., Larsen, T. P., Refslund, B., & Grimshaw, D. (2018). Tackling precarious work in public supply chains: A comparison of local government procurement policies in Denmark, Germany and the UK. *Work, Employment and Society*, 32(3), 546-563. <https://www.ijstor.org/stable/26500146>

Jayathilaka, A. (2021). Ethnography and Organizational Ethnography: Research Methodology. *Open Journal of Business and Management*, 9, 91-102. <https://doi.org/10.4236/ojbm.2021.91005>

Jupp, V. (Ed.) (2006). *The Sage dictionary of social research methods*. Londres: Sage.

León, M. (2023). *El arte de pactar. Estado de bienestar, desigualdad y acuerdo social*. Madrid, Spain: Catarata.

Lofland, J., & Lofland, L. H. (1995). *Analyzing social settings: A Guide to Qualitative Observation and Analysis* (3rd edn). Belmont, CA: Wadsworth.

López Casanovas, G., Puig-Junoy, J., Ganuza, J., Planas, I. (2003). *Els nous instruments de la gestió pública*. Vòlum 31. Estudis Econòmics. Barcelona.

Martí, J. (2000). La Investigación Participativa. Estructura y fase.. En Villasante, T., Montañes, M., y Martí, J. (coords). *La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía*. España: El Viejo Topo.

Martí, J. (2016). *Investigación acción. Introducción a la perspectiva, diseño y métodos*. Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball. Institut d'Estudis del Treball. Cerdanyola del Vallés: Universitat Autònoma de Barcelona.

Martí, J. (2008). De las prácticas locales al conocimiento público: La investigación acción como contribución científica. Ensayo: Kathryn Herr & Gary L. Anderson (2005). *The Action Research Dissertation: A Guide for Students and Faculty*. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 9(2), Art. 2. Recuperado de: <https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/download/989/2152?inline=1>

Mason, J. (2002). *Qualitative researching*. London, England: Sage.

Mazzucato, M. (2018). *The Entrepreneurial State. Debunking public vs. Private Sector Myths*. UK: Penguin Random House.

Mazzucato, M. & Collington, R. (2023). *The Big CON. How the Consulting Industry Weakens our Businesses, Infantilizes our Governments and Warps our Economies*. UK: Allen Lane.

Medina Arnaiz, T. (2011). Comprando para asegurar nuestro futuro: la utilización de la contratación pública para la consecución de los objetivos políticos de la Unión Europea. En libro col. Observatorio de los Contratos Públicos 2010, Civitas, Cizur Menor.

Medina Arnaiz, T. (2021). Publicación del estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) Government at a Glance 2021. Observatorio de Contratación Pública. Recuperado de: <https://www.obcp.es/noticias/publicacion-del-estudio-de-la-organizacion-para-la-cooperacion-y-el-desarrollo-economicos>

Mendoza, X., & Vernis, A. (2007). L'Estat relacional i la transformació de les administracions públiques. In Longo, F. & Ysa, T. (Eds.), *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI* (pp. 33-55). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Miraftab, F. (2004). Public - Private Partnerships: The Trojan Horse of Neoliberal Development? *Journal of Planning Education and Research*, 24, 89-101. <https://doi.org/10.1177/0739456X04267173>

Miranzo Díaz, J. (2019). El necesario cambio de paradigma en la aproximación a la corrupción en la contratación pública europea: Propuestas para su sistematización. *Revista General de Derecho Administrativo*, 54. Recuperado de: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509776>

Monterde, A. (2019). De la emergencia municipalista a la ciudad democrática. In Roth, L., Monterde, A. & Calleja-López, A. (eds.) *Ciudades Democráticas. La revuelta municipalista en el ciclo post 15M*, pp. 25 - 52.

Mori, A. (2017). The impact of public services outsourcing on work and employment conditions in different national regimes. *European Journal of Industrial Relations*, 23(4), 347-364. <https://doi.org/10.1177/0959680117694272>

Mori, A. (2020). *Employment Relations in Outsourced Public Services Working Between Market and State*. Switzerland: Palgrave Macmillan.

Mulgan, R. (1997). Contracting out and accountability. *Australian Journal of Public Administration*, 56(4), 106-116. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1997.tb02493.x>

Müngersdorff, M., & Stoffel, T. (2020). Strategies to strengthen socially responsible public procurement practices in German municipalities: A mapping exercise (Discussion Paper No. 8/2020). Bonn, Germany: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Recuperado de: <https://doi.org/10.23661/dp8.2020>

O'Brien, C. M., & Ortega, O. M. (2019). Public Procurement and human rights: interrogating the role of the state as buyer. In O'Brien, C. M., & Ortega, O. M. (Eds.) (2019). *Public Procurement and Human Rights. Opportunities, dilemmas and risks for the State as buyer*, pp. 2-21. Elgar. Recuperado de:

https://www.researchgate.net/publication/333299770_Public_procurement_and_human_rights_interrogating_the_role_of_the_state_as_buyer#fullTextFileContent

O'Brien, C. M., & Ortega, O. M. (2020). EU Human Rights Due Diligence Legislation: Monitoring, Enforcement and Access to Justice for Victims. Briefing nº 2. European Union, Policy Department. Retrieved from: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_BRI\(2020\)603505](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_BRI(2020)603505).

Osborne, S. (2006). The new public governance. *Public Management Review*, 8(3), 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>

Osborne, D., & Gaebler, T. (1994). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley. <https://doi.org/10.2307/258896>

Palomera Zaidel, D., & León, M. (2023). The Growth and Consequences of Quasi-markets in Long-Term Care. En *The Oxford Handbook of Family Policy Over the Life Course* (pp. 961-978). Oxford Handbooks. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780197518151.013.45>

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods* (3.a ed.). Thousand Oaks: Sage.

Peck, J. (2012). Austerity urbanism: American cities under extreme economy. *City*, 16(6), 626-655. <https://doi.org/10.1080/13604813.2012.734071>

Pettinicchio, D. (2012). Institutional Activism: Reconsidering the Insider/Outsider Dichotomy, *Sociology Compass* 6/6 (2012): 499-510. <https://doi.org/10.1080/13604813.2012.734071>

Pill, M. (2021). *Governing Cities: Politics and Policy*. Switzerland: Palgrave Macmillan.

Pierre, J. (1999). Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics. *Urban affairs review*, 34(3), 372-396. <https://doi.org/10.1177/1078087992218398>

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (2nd ed.). Oxford, England: Oxford University Press.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2009). *Continuity and Change in Public Policy and Management*. United Kingdom: EE.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation (3rd edn)*. University of California Press.

Procura Plus. (2017). Promoting Responsible Purchasing in Nantes. Prioritising SPP actions through policy. Procura+ Case Study. Recuperado de: https://procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Procura_case_studies/Procuraplus_case_study_Nantes.pdf

Ramió, C., Serna, M. S., & Codina, O. G. (2007). *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya: Món local i món autonòmic*. Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya. Recuperado de: https://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/col.leccio_estudis/25_els_determinants_i_la_gestio/documents/estudis25.pdf

Ramió, C., & Salvador, M. (2019). *Governança social i intel·ligent: una nova organització per a l'Ajuntament de Barcelona*. Ajuntament de Barcelona.

Ramió, C. (2018). *Inteligencia artificial y Administración pública*. Editorial Catarata. <https://doi.org/10.24965/gapp.i22.10666>

Reynaers, A. M., Navarro, C., Medina, M. G., & Rama, J. (2021). *La externalización de servicios públicos a nivel local: experiencias, competencias y desafíos de la gestión de los contratos*. INAP.

Rodríguez, S., Álvarez, H., Megino, D., & Fernández, R. (2019). *La apuesta por la igualdad efectiva entre mujeres y hombres desde la Ley de contratos del sector público*. Madrid: Ediciones CEF.

Sanjek, R. (1990). A Vocabulary for Fieldnotes. In Sanjek, R. (Ed.), *Fieldnotes: The makings of anthropology* (pp. 92-121). New York: Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/9781501711954-006>

Sarter, E. K., Sack, D., & Fuchs, S. (2014). Public Procurement as Social Policy? An introduction to social criteria in public procurement in Germany. Working Paper Series 'Comparative Governance', No. 1, August 2014. Universität Bielefeld. Recuperado de: www.uni-bielefeld.de/soz/powi

Scottish Government. (2022). Procurement Reform (Scotland) Act 2014: statutory guidance. Guidance on procurement strategies and annual reports, the sustainable procurement duty, community benefit and Fair Work requirements, tenders and award of contracts. Recuperado de: <https://www.gov.scot/publications/procurement-reform-scotland-act-2014-statutory-guidance/>

Seelkopf, L., & Starke, P. (2019). Social Policy by Other Means: Theorizing Unconventional Forms of Welfare Production. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21:3, 219-234. <https://doi.org/10.1080/13876988.2019.1574089>

Wiles, R., Crow, G., Heath, S., & Charles, V. (2008). The Management of Confidentiality and Anonymity in Social Research. *International Journal of Social Research Methodology*, 11(5), 417-428. <https://doi.org/10.1080/13645570701622231>

Ybema, S., Dvora, Y., Wels, H., & Kamsteeg, F. (2009). *Organizational Ethnography: Studying the Complexities of Everyday Life*. London: Sage.

Yin, R. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage. <https://doi.org/10.3138/CJPE.BR-240>

8. Anexos

Anexo I

GUIÓN DE ENTREVISTAS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOCIALMENTE RESPONSABLE

Agenda

1. En general, ¿cómo se había desarrollado hasta el 2015 la gestión de los servicios públicos en Barcelona?
2. Para las elecciones municipales del 2015, Barcelona en Comú incluyó la Contratación Pública Socialmente Responsable en su programa electoral como parte del cambio de modelo de ciudad, argumentando que se debía “condicionar la contratación pública a criterios de justicia social y ambiental”. En este sentido:
 - a. ¿Cuáles son las razones de apostar por la CPSR como una estrategia de cambio del modelo de ciudad?

Formulación e implementación

3. ¿Cómo se llevó a cabo el proceso de diseño de la política de contratación pública socialmente responsable?
4. ¿Cuáles fueron los principales actores que participaron y cuál era su rol/objetivo? ¿Cómo se desarrolló esta participación?
 - a. Representantes/cargos políticos
 - b. Estructura gerencial
 - c. Consultores/as y expertos/as en contratación pública
 - d. Personal técnico del Ayuntamiento (servicios jurídicos, responsables de contratos, técnicos/as, etc.)
 - e. Académicos/as
 - f. Sector privado (Asociaciones/Federaciones de Empresas)
 - g. Tercer Sector Social/ Ámbito de la Economía Social y Solidaria
 - h. Otras organizaciones sociales (sindicatos, plataformas ciudadanas, etc.)
5. ¿Cuál ha sido la evolución de la política de CPSR en el Ayuntamiento, desde que fue impulsada en el mandato 2015-2019 (aunque desde el 2003 ya había medidas en este sentido) hasta la actualidad?
6. ¿Cuáles son los principales factores que han determinado la implementación de esta política?
 - a. Políticos (por ejemplo, llegada de una candidatura municipalista a la institución, voluntad política, contexto político de Cataluña, etc.)
 - b. Organizativos (por ejemplo, RRHH, Formación de técnicos/técnicas encargados de implementar la política, disposición al cambio por parte del personal del Ayuntamiento)
 - c. Jurídicos (por ejemplo, cambio en la normativa de contratación pública a nivel europeo, estatal, regional; rol de los tribunales de contratación en la incorporación de las cláusulas)

Seguimiento y evaluación

7. Hoy en día, ¿podríamos hablar de un cambio en la contratación pública del Ayuntamiento y en la forma en que son gestionados los servicios?
8. ¿Crees que la contratación pública socialmente responsable representa un instrumento útil y eficaz para abordar las consecuencias negativas de las externalizaciones? (precariedad laboral, pérdida de control del sector público cuando hay gestión indirecta, pérdida de información sensible o relevante para la administración, etc.)

Anexo II

GUION DE ENTREVISTAS SOBRE LA APLICACIÓN DE LA INSTRUCCIÓN MUNICIPAL DE CONTRATACIÓN RESERVADA

Introducción

Cómo sabéis, desde el 13 de mayo del 2019 existe una instrucción municipal de contratación reservada con el objetivo de dar instrumentos y pautas de actuación que clarifiquen y ayuden a las unidades municipales a promover la contratación reservada favoreciendo la consolidación y el crecimiento de las Empresas de Inserción y de los Centros Especiales de Trabajo de Iniciativa Social, para abordar la situación de las personas con discapacidad, trastorno mental y/o en riesgo de exclusión del mercado laboral ordinario.

Desde el Servicio de Asesoramiento en las cláusulas sociales de Barcelona Activa, tenemos el encargo de gestión para la implementación de la reserva social y por eso desarrollamos tareas de asesoramiento, impulso y promoción de este tipo de contratación. Actualmente, estamos desarrollando un estudio de evaluación de la implementación de la reserva, a partir de diferentes fuentes de información como por ejemplo: revisión de pliegos, análisis estadístico de los contratos reservados del Grupo Municipal (gerencias, distritos y entes adscritos), un espacio de intercambio y discusión con entidades del tercer sector social, y una serie de entrevistas con unidades promotoras.

La idea de la entrevista es obtener información relevante sobre la aplicación de la instrucción durante todo el proceso de preparación de los contratos y su posterior licitación, adjudicación y ejecución, para conocer cuáles son las principales limitaciones y oportunidades que tenemos para mejorar la implementación de la reserva social.

Cuestionario

1. Podría hacer una pequeña explicación de su rol/cargo a...

Sobre la instrucción

2. ¿Qué conocimiento tienes de la Instrucción municipal de contratación reservada? ¿Podrías decirnos cuáles son los cambios más importantes que introduce para la reserva de contratos públicos?

3. ¿Cómo te enteraste de la instrucción? ¿A través de boletines de la Dirección de Coordinación de Contratación Administrativa? ¿De vuestros Servicios Jurídicos o responsables técnicos?

4. ¿Sabes cuál es el objetivo de Reserva Social de vuestra Gerencia/Distrito/Ente municipal? ¿Recibís comunicaciones o consultas sobre su importancia o el grado de cumplimiento?

Contrato analizado

(En este caso, las preguntas se complementarán con las dudas específicas que tendremos a partir del análisis del pliego)

5. ¿Cuáles fueron las razones para reservar el contrato? ¿Se trata de un contrato reservado previamente? ¿Tuvisteis instrucciones para hacerlo de este modo?

6. ¿Cómo se establecieron los criterios automáticos? ¿Qué dificultades encontrasteis para la definición?

7. ¿Cómo se establecieron los criterios de juicio de valor? ¿Qué dificultades encontrasteis para la definición?

8. ¿Cuáles fueron las principales dificultades a la hora de preparar el pliego y la licitación? ¿Cuánto tiempo duró el proceso? (preparación, licitación, adjudicación...)

9. ¿Necesitasteis algún tipo de apoyo para preparar el pliego y la licitación? (servicios jurídicos, servicio de asesoramiento, otros)

Seguimiento del contrato

10. Como sabéis, una de las principales dificultades de los contratos públicos es el seguimiento y control que se hace de su ejecución, ¿cómo habéis pensado hacerlo? ¿Habéis desarrollado algún tipo de protocolo o instrumento?