

## Santiago Lesmes Zabalegui

### 'La nueva normativa europea respalda con toda claridad la aplicación de cláusulas sociales en la contratación pública'

Santiago Lesmes Zabalegui acaba de publicar un completo manual sobre las posibilidades de aplicación de cláusulas sociales en la contratación pública para favorecer la creación de puestos de trabajo para personas en situación o riesgo de exclusión en empresas ordinarias y/o en empresas de inserción. Lesmes destaca que el nuevo marco jurídico de la UE respalda con claridad la introducción de este tipo de cláusulas y sostiene que, aclarado el limbo legal que existía, su generalización depende fundamentalmente de la voluntad de los políticos y de la capacidad de los técnicos de las diversas administraciones. El autor del manual sobre la aplicación de las cláusulas sociales señala además que desde el proyecto Lamegi se quiere implicar a las administraciones públicas de la CAPV en el desarrollo de este tipo de herramientas.

#### ✓ ¿Cómo definirías, en pocas palabras, las cláusulas sociales?

Se trata sencillamente de considerar criterios sociales –en este caso la incorporación laboral de personas en situación o riesgo de exclusión– en los procesos de contratación pública, bien como un requisito de selección de contratistas, bien en fase de puntuación para determinar el adjudicatario, o estableciendo exigencias sociales en la ejecución del contrato. El principal problema respecto a la incorporación laboral como medio de combatir la exclusión social se centra en que las oportunidades de empleo para estas personas son claramente insuficientes, y precisamente con las cláusulas sociales el éxito consiste en generar un número muy significativo de puestos de trabajo –normalizados o con apoyos– a personas desfavorecidas del mercado laboral, sea en una empresa ordinaria o de inserción.

#### ✓ ¿Qué beneficios consideras que pueden aportar a la lucha contra la exclusión?

Las ventajas son múltiples. Los primeros beneficiados son las personas que acceden a estos empleos, pero además suponen una rentabilidad en distintos planos: público, productivo, empresarial, familiar y comunitario. Se trata de una herramienta complementaria y sinérgica con otros recursos y actuaciones a favor de la inserción laboral, al multiplicar sus efectos y mejorar considerablemente su eficacia.

#### ✓ En 2002 publicaste un manual sobre cláusulas sociales y ahora publicas otro sobre el mismo tema. ¿Cómo ha evolucionado en estos cuatro años la situación en relación a las cláusulas sociales?

En enero de 2006 entró en vigor la Directiva 2004/18/CE que es la normativa de rango superior en materia de contratos públicos y a la que debe adaptarse la legislación de los estados miembros. Y esta Directiva, al igual que la nueva Ley de Contratos del Estado –en fase de anteproyecto–, ya recogen expresamente criterios sociales en la contratación pública, incluso con referencias a las empresas de inserción y el empleo de personas en situación desfavorecida, lo que sin duda constituye un logro e impulsará las cláusulas sociales. En cuanto a las experiencias, hasta ahora la situación de limbo jurídico en torno a las cláusulas sociales ha paralizado su expansión y aplicación. Sin embargo algunas administraciones locales o la Generalitat de Cataluña ya las consideraban por completo legales y llevan años desarrollándolas en sus licitaciones con magníficos resultados. Extraña sobremanera el escaso número de contrataciones con cláusulas sociales en relación a su eficacia y el número de empleos de inserción generados; sinceramente pensamos que se está desperdiciando una herramienta muy valiosa.

#### ✓ ¿Hasta qué punto los responsables técnicos y políticos de las diversas instituciones cuentan en la actualidad con respaldo legal para introducir este tipo de mecanismos en sus pliegos de contratación? ¿Es ya solamente cuestión de voluntad técnica y política?

Con las recientes modificaciones normativas, la controversia sobre su legalidad queda por completo superada y el respaldo es absoluto, siempre que –al igual que en cualquier otra contratación– se respeten los principios y el procedimiento establecidos. Y, efectivamente, basta analizar a las administraciones que han implantado cláusulas sociales para com-

probar cómo es preciso una voluntad política con sensibilidad y visión social, y conjugarla con la capacidad de los y las técnicas para aplicar una política activa de inserción por lo económico, efectiva, adaptada al territorio, y, además, económicamente rentable.

### ✓ Por lo que tú puedas saber, ¿cuál es la respuesta del empresariado a este tipo de medidas?

Se han suscitado reacciones diversas y en algunos casos el sector empresarial se ha opuesto alegando intervencionismo o señalando perjuicios, e incluso recurriendo licitaciones con cláusulas sociales. Al respecto hay que señalar que si hasta la fecha los pronunciamientos judiciales han resultado contrarios a sus impugnaciones, con el actual cambio normativo los recursos supondrán una pataleta sin base jurídica. No obstante, en la mayoría de casos se constata una evaluación (y evolución) positiva, superando la desconfianza inicial al comprobar que –al igual que la contratación de personas con discapacidad– este tipo de medida pueden reportar beneficios a su empresa. Tengamos en cuenta que las Administraciones pueden utilizar las cláusulas para fomentar la Responsabilidad Social de las Empresas, y son muchas las que ya han asumido este concepto y encuentran en la contratación de personas con dificultades un buen sistema para implementar y comunicar su acción social.

### ✓ ¿Cómo valoras el desarrollo de estos mecanismos en la CAPV? ¿Hay perspectivas de llegar a un nivel de desarrollo similar, por ejemplo, al que se ha alcanzado en Catalunya?

Este es precisamente el objetivo planteado e impulsado desde el Proyecto Lamegi. Al respecto baste citar la Ley 7/2004 de la Generalitat, que exige que todos sus departamentos, organismos autónomos y empresas públicas adjudiquen a empresas de inserción el 20% de sus licitaciones realizadas mediante contrato menor y procedimiento negociado, lo que ha supuesto una reserva de mercado de seis millones de euros y la generación de 300 empleos de inserción tan solo en el año 2005. Obviamente, queremos desarrollar una regulación similar, de fácil aplicación y cuantiosos beneficios que se traducen en la mejora de las condiciones de vida de personas y colectivos desfavorecidos. Se trata de un objetivo prioritario y en el que deseamos involucrar a las administraciones locales, forales y al propio Gobierno Vasco. Dándole la vuelta a la pregunta, podemos decir que no impulsar una normativa como ésta sí que sería perder la perspectiva.

### ✓ Las cláusulas sociales pueden servir tanto para la reserva de mercados de trabajo a las empresas de inserción como para favorecer el acceso de personas con problemas de empleabilidad a la empresa ordinaria. En términos de normalización, ¿no sería conveniente dar prioridad al segundo tipo de enfoque frente al primero?

El ejemplo –aún con todos sus peros e incumplimientos– está en la LISMI y el 2% de plantilla compuesta por personas con discapacidad. Sin duda que apostamos por un modelo socioeconómico o de empresa más integrador y responsable. Además, se trata de una cuestión de matemática simple: si todas las empresas contratistas de las distintas administraciones públicas empleasen a ese porcentaje de su plantilla con personas en situación desfavorecida estaríamos generando miles de empleos de inserción. No obstante, mientras esto no suceda y puesto que ambas prioridades son compatibles, debemos también considerar el beneficio social de las empresas de inserción y facilitar su contratación.

### ✓ De las experiencias ya realizadas, ¿qué balance crees que puede hacerse? ¿Hasta qué punto ha habido una implicación de las administraciones públicas?

El balance cuantitativo global es limitado, dado que han sido pocas las administraciones públicas que han desarrollado las cláusulas sociales. Pero la valoración cualitativa es sobresaliente, puesto que hemos analizado y extraído buenas prácticas, constatando resultados magníficos y concluyendo que se trata de una política de sencilla replicabilidad y eficacia probada. El mejor balance sería otro ejemplo: Adigsa (empresa pública catalana encargada del parque público de vivienda), desde que implantó en 1997 una cláusula social en sus contratos hasta 2005, ha generado 1.309 puestos de trabajo reservados y ocupados por personas con dificultades de acceso al empleo. Casi nada.

### ✓ ¿Hasta qué punto estas medidas han sido sometidas a evaluaciones y a mecanismos de seguimiento rigurosos? ¿Qué indicadores habrían de tenerse en cuenta para evaluar la eficacia y la eficiencia de estas fórmulas?

No deja de ser curioso cómo la Administración, una vez adjudicada una licitación, rara vez se preocupa por implantar evaluadores de rendimiento, ni mucho menos por las condiciones laborales de los y las trabajadoras que ejecutan el contrato; sin embargo, la casi totalidad de programas con cláusulas sociales sí lo hacen. Así, para constatar la contratación de personas en riesgo de exclusión social se solicitan los contratos de trabajo e informes de los servicios sociales. Además se diseñan itinerarios de inserción y emiten informes periódicos y finales de su cumplimiento, se realizan reuniones con las y los trabajadores de inserción, se remiten encuestas de evaluación a las empresas, se documenta el éxito o no de la inserción laboral en la propia empresa, la mejora de su empleabilidad o el paso al empleo normalizado. En la publicación del Proyecto Lamegi aportamos diversas estadísticas muy detalladas proporcionadas por las distintas experiencias analizadas.