



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

X LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

29 de noviembre de 2013

Núm. 147-1

Pág. 1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000126 Proposición de Ley sobre incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública.

Presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió).

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de Ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió).

Proposición de Ley sobre incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de la Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 26 de noviembre de 2013.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Manuel Alba Navarro**.

A la Mesa del Congreso

Don Josep Antoni Duran i Lleida, en su calidad de Portavoz del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), presenta ante el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley para avanzar en la incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 124 y siguientes del Reglamento de la Cámara, interesa su tramitación con arreglo a Derecho.

Palacio del Congreso de los Diputados, 20 de noviembre de 2013.—**Josep Antoni Duran i Lleida**, Portavoz del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió).

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 147-1

29 de noviembre de 2013

Pág. 2

PROPOSICIÓN DE LEY SOBRE INCORPORACIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Exposición de motivos

La contratación pública no debería ser considerada como un fin en sí mismo distinto o alejado de los objetivos de los poderes públicos, sino como un instrumento al servicio de estos mismos objetivos. Se trata de una herramienta más para conseguirlos. La contratación pública es también política pública. La contratación pública puede y debe contribuir a conseguir objetivos sociales y medioambientales, de la misma manera que otras actuaciones financiadas por las administraciones con recursos públicos.

Los contratos públicos no constituyen en este sentido, simplemente un medio para abastecerse en las condiciones más ventajosas desde un punto de vista económicamente reducido o clásico. A través de ellos, los poderes públicos, entre ellos la Administración General del Estado, están interviniendo en la vida económica, social y política. Están impulsando, colaborando, en definitiva, contratando y contribuyendo al mantenimiento de empresas y agentes económicos que tienen determinados comportamientos. Y a pesar de la conveniencia y de la necesidad de generalizar los comportamientos empresariales socialmente responsables, todavía nos falta mucho camino por recorrer en esta materia.

Desde esta perspectiva, parece coherente pensar que no deberíamos posibilitar transferencias de fondos públicos a empresas que contaminen, que incumplan normas relativas a la seguridad y salud en el trabajo, que no respeten los derechos laborales o que no cumplan con los objetivos de integración e igualdad de nuestro marco normativo. Sería mucho más lógico utilizar los fondos públicos para contratar a aquellas empresas que además de ofrecer un bien o un servicio a un precio asumible, lo hacen contribuyendo en mayor medida a la cohesión social o a la sostenibilidad medioambiental. Deberíamos considerar sino cuantificar también, los beneficios sociales, el modelo de sociedad que ayudamos a construir cuando decidimos a qué y a quién destinamos los fondos públicos para contratación. La administración debería con su selección a través de la contratación pública, dar ejemplo e indicar así, a empresas y ciudadanos cuál es la vía para llegar a alcanzar una sociedad mejor.

La inclusión de las conocidas como cláusulas sociales en la contratación pública puede tener un enorme impacto, tanto por el volumen de lo que ésta supone (16%-18% del PIB), como por el avance que supondría hacia mejores estándares sociales y ambientales. Las empresas deberían competir por cumplirlos y hasta por mejorarlos, para conseguir ser las adjudicatarias del contrato.

Compartiendo este planteamiento por ejemplo, se sitúan muchas de las comparecencias que en la VIII legislatura se llevaron a cabo en el marco de la Subcomisión para potenciar y promover la responsabilidad social de las empresas, recogidas en el Informe de la Subcomisión aprobado por unanimidad, por la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales el 27 de junio de 2006. En algunas de ellas se afirmaban cuestiones como las siguientes:

«Una cuestión que vamos a avanzar y donde yo creo que la legislación española debería tratar de hacer compatible la contratación pública con la responsabilidad social corporativa, como digo, que es la incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública. Este es un elemento bastante controvertido, porque la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y la propia normativa europea no dejan demasiados resquicios a la incorporación de cláusulas sociales más allá de lo que son los criterios técnicos y económicos de valoración de las ofertas, pero creemos que hay alguna posibilidad de incorporar este tipo de cláusulas. En todo caso, nos parece que merecería la pena que la legislación española pudiera dar una vuelta, sobre esta materia, pudiera progresar de algún modo para poder avanzar en este punto.»

«Se trataría de integrar la valoración de los elementos de responsabilidad social en los pliegos que regulan las contrataciones de las administraciones públicas complementando las valoraciones técnicas y económicas, teniendo en cuenta la posibilidad de que determinados servicios públicos y, sobre todo, los dirigidos a las personas, puedan ser prestados por entidades de alto valor social añadido. En ese sentido, creemos que estas entidades, que integran en su propia fundación los criterios de responsabilidad social, como asociaciones, fundaciones, etcétera, participan muchas veces con gran debilidad ante grandes corporaciones en dichos concursos públicos. El soporte y la explicitación de esta voluntad de hacer de la responsabilidad social corporativa un elemento fundamental en los pliegos de la contratación pública sería una medida que, sin lugar a dudas, la impulsaría.» (1)

«Entre estos papeles cabe destacar por su influencia el que ejercen en la realización tanto de contratación pública, de inversión pública, de financiación de proyectos, de subvenciones y de los diversos

apoyos de la Administración. La inclusión de criterios basados en la RSE en estos procesos permite influir sobre el mercado y sobre el entorno, facilitando a los distintos agentes que se alineen en la estrategia y gestión adecuada de la RSE. Una de las posibles políticas a llevar en este tema, incentivadora inexcusablemente, es lo que las organizaciones de economía social han venido demandando en el ámbito europeo, que es la inclusión de cláusulas sociales en los concursos de contratación pública,» (ORE)

«Las administraciones públicas deberán considerar en la contratación pública, adjudicaciones y licitaciones, la condición de empresa socialmente responsable y sostenible reconociendo la etiqueta social.» (S)

De hecho, entre las recomendaciones destinadas a las administraciones, recogidas en el citado Informe, la número 24 concretamente, habla de «Incluir en los pliegos públicos de compras y contrataciones aspectos que primen la RSE. La compra y contratación públicas deben ser claras herramientas para el impulso de la RSE, enviando señales al mercado de que serán reconocidas y premiadas las empresas que brindan a la sociedad un valor adicional en materia ambiental y/o social. Claros ejemplos de esto pueden ser la inclusión de cláusulas sociales que permitan discriminar positivamente a favor de las empresas de inserción o de los productos de comercio justo».

Diversos podrían ser los ejemplos de administraciones que tal y como indicaba la citada recomendación, han incorporado criterios sociales en los procedimientos de contratación pública, entre ellos quizás cabe señalar: Acuerdo del Consejo de Gobierno Vasco de 29 de abril de 2008, sobre incorporación de criterios sociales, ambientales y otras políticas públicas en la contratación de la administración de la comunidad autónoma y de su sector público; La Ley Foral 6/2006, de Contratos Públicos de Navarra; La «Guía para la inclusión de cláusulas contractuales de carácter social», elaborada como Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña y aprobada por unanimidad el 30 de noviembre de 2012; la «Medida de Gobierno para la contratación pública responsable con criterios sociales y ambientales», aprobada en sesión plenaria por el Ayuntamiento de Barcelona, el 13 de marzo de 2013; La «Instrucción para la incorporación de cláusulas sociales en los contratos públicos del Ayuntamiento de Avilés», aprobada en el Pleno municipal celebrado el 16 de julio de 2009; o la Instrucción para la inclusión de criterios sociales en la contratación pública del Ayuntamiento de Castellón, aprobada por la Junta de Gobierno Local, en fecha 18 de mayo de 2012.

Sin embargo, en el marco normativo relativo a la contratación pública de la Administración General del Estado, la incorporación y aplicación de cláusulas sociales, a pesar de algunos avances, continúa teniendo algunas dificultades y se proponen por ello, las siguientes modificaciones:

En primer lugar, se propone que los órganos de contratación administrativa establezcan como requisito para participar en la licitación, cuando el objeto del contrato esté vinculado a acciones públicas de fomento de la ocupación, la acreditación del cumplimiento de la obligación legal de contar con un 2% de trabajadores con discapacidad o de haber adoptado las medidas alternativas correspondientes. En los demás contratos, la referida obligación legal deberá ser acreditada por parte del adjudicatario propuesto, con carácter previo a la formalización del contrato. Dicha modificación se ubica en el lugar en que inicialmente se incorporó a la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007), mediante el artículo 18 de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Como artículo incorporado en el Título correspondiente a las partes en el contrato, y en concreto en el capítulo referido a la capacidad y solvencia del empresario, y no como Disposición Adicional, actualmente vigente en el Real Decreto Legislativo 3/2011.

Al igual que se exige que se acredite el cumplimiento de normas de garantía de calidad y de gestión medioambiental creemos que también se debe exigir el cumplimiento de esta obligación de naturaleza laboral. Esta medida resulta plenamente lógica ya que se entiende que la Administración no debe tener contrato alguno con quien infringe la regulación legal vigente y aplicable. Con esta medida en absoluto se está creando obligación legal alguna, sino sólo recordando la misma y exigiendo que se acredite su cumplimiento.

Esta misma acreditación deberá llevarse a cabo para resultar beneficiario de subvenciones públicas. A estos mismos efectos también se propone la exclusión del acceso a las subvenciones públicas a quienes incumplan las normas que favorezcan a las personas con discapacidad o que realicen actos discriminatorios o contrarios a la dignidad de las personas, proponiendo para ello la modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Parece importante excluir del acceso a las subvenciones o ayudas de cualquier tipo, a las personas físicas o jurídicas incumplidoras de las normas que favorezcan a las personas con discapacidad o que realicen actos discriminatorios o contrarios a la dignidad de las personas. Por una parte, la realización de actos discriminatorios puede ser constitutiva de delito, de acuerdo con los artículos 510 a 512 del Código Penal, dada su gravedad y la alarma social que originan dichas actividades. En ámbitos como el laboral, la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social tipifica y califica como muy graves o graves las conductas empresariales, respectivamente, discriminatorias o que vulneren las normas que favorecen a las personas con discapacidad. Sería una burla a las leyes que sujetos, personas físicas o jurídicas, que han sido condenados en el orden penal o sancionados en vía administrativa por tan graves conductas, obtengan beneficios o subvenciones como «premio» a su comportamiento, censurado, sin embargo, por las normas penales o de otros órdenes. En otros ámbitos, como el de la Ley Reguladora del Derecho de Asociación, se ha excluido de cualquier subvención o ayuda a aquéllas que promuevan el odio o la violencia, con base en la sanción penal de dichas conductas.

De igual modo, se considera que no deben obtener la condición de beneficiario o de entidad colaboradora aquellas personas físicas o jurídicas que viniendo obligadas por la legislación social vigente, no cumplan la reserva de empleo en favor de trabajadores con discapacidad, ya que desde los poderes públicos no se puede favorecer a quienes incumplen obligaciones generales dirigidas a favorecer a grupos vulnerables.

Por otra parte, la obtención de cualquier subvención pública debería estar condicionada a que la empresa acreditara el cumplimiento de la obligación de reservar un 2% de los puestos de trabajo a personas con discapacidad en los términos establecidos en la LISMI. Para ello se debería incluir esta obligación en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Cabe destacar que con estas medidas se estaría cumpliendo con la Proposición no de Ley (161/001459) aprobada el 28 de abril de 2010 por la Comisión para las políticas integrales de la Discapacidad del Congreso de los Diputados, en la que se instaba al Gobierno a que promoviera las medidas necesarias, a fin de que la Administración General del Estado estableciera como requisito para la adjudicación de contratos públicos y para la concesión de subvenciones, que las empresas licitantes, colaboradoras o beneficiarias acreditaran previamente el cumplimiento de la obligación de reserva de empleo para trabajadores con discapacidad, el de las medidas alternativas de carácter excepcional, o que se encontraran dentro de los supuestos que amparan la exención legal de dicho cumplimiento.

Asimismo, se propone ahondar en la reserva de contratos a los Centros Especiales de Empleo, reserva ya plasmada desde hace años en nuestra normativa pero que no ha alcanzado especial aplicación práctica, concretando la magnitud de la reserva e incorporando también a las empresas de inserción. Ésta acción podría resultar muy eficaz para garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. Al amparo de esa reserva en la adjudicación, se puede prever igualmente que los órganos de contratación eximan de la obligación de constituir garantía a los centros, entidades y empresas contratados, en base, reiteramos, a la importante función social que éstos desarrollan.

Con esta reserva de contratos, la Administración General del Estado puede manifestar una vez más, el compromiso con el colectivo de personas con discapacidad, aplicando medidas de acción positiva. Además, no solo no generaría coste económico alguno, sino que incidiría muy favorablemente en la creación de empleo y en la productividad y competitividad. Cabe destacar de igual modo, en este contexto, el gran impacto en forma de retorno social que la inversión pública, en sus distintas posibilidades, parece tener según los estudios y análisis publicados.

Por último, también se propone incorporar criterios sociales en el momento de definir el objeto del contrato a través de la adición de un nuevo apartado al artículo 150 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Con la finalidad de satisfacer a categorías de población especialmente desfavorecida, se considerarán de acuerdo con la propuesta, directamente vinculados al objeto del contrato y en consecuencia se incorporarán, criterios de adjudicación de carácter social que respondan a dichas necesidades, tales como el número o porcentaje de trabajadores con discapacidad o en riesgo de exclusión social que ejecutarán el contrato, la subcontratación con Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción, para la ejecución del contrato, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la propuesta técnica de las prestaciones a contratar, el porcentaje de plantilla indefinida que ejecutará la prestación contractual, o la salvaguarda y cumplimiento de los Derechos Humanos y los estándares laborales definidos en la OIT cuando hubieran sido producidos en países en desarrollo.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Artículo único. Modificación del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Uno. Se adiciona un nuevo artículo 81 bis al Real Decreto Legislativo 3/2011, que queda redactado como sigue:

«Artículo 81 bis. Acreditación del cumplimiento de las normas en favor de la integración de los trabajadores con discapacidad.

1. En los contratos cuyo objeto esté directamente vinculado a acciones públicas de fomento de la ocupación, los órganos de contratación establecerán como requisito de capacidad necesario, para participar en la licitación, la acreditación del cumplimiento de la obligación legal de contar con un 2% de trabajadores con discapacidad o de haber adoptado las medidas alternativas correspondientes.

2. En los demás contratos, dicha obligación legal deberá ser acreditada por parte del adjudicatario propuesto, con carácter previo a la formalización del contrato.

3. Los pliegos de cláusulas administrativas establecerán dichas obligaciones, así como el deber de ser acreditadas mediante la aportación de un certificado en el que conste tanto el número global de trabajadores de plantilla, como el número particular de trabajadores con discapacidad en la misma o, en el caso de haberse optado por el cumplimiento de las medidas alternativas legalmente previstas, mediante la aportación de copia de la declaración de excepcionalidad y de una declaración de las medidas concretas a tal efecto aplicadas.»

Dos. Se adiciona un nuevo apartado 1 bis al artículo 150 del Real Decreto Legislativo 3/2011, que queda redactado como sigue;

«Artículo 150. Criterios de valoración de las ofertas.

1 bis. Con la finalidad de satisfacer a categorías de población especialmente desfavorecida, se considerarán directamente vinculados al objeto del contrato y en consecuencia se incorporarán, criterios de adjudicación de carácter social que respondan a dichas necesidades, tales como el número o porcentaje de trabajadores con discapacidad o en riesgo de exclusión social que ejecutarán el contrato, la subcontratación con Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción para la ejecución del contrato, los criterios de accesibilidad y diseño universal para todas las personas, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la propuesta técnica de las prestaciones a contratar, el porcentaje de plantilla indefinida que ejecutará la prestación contractual, o la salvaguarda y cumplimiento de los Derechos Humanos y los estándares laborales definidos en la OIT cuando hubieran sido producidos en países en desarrollo.»

Tres. Se suprime el apartado 1 de la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 3/2011, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Cuatro. Se modifica la disposición adicional quinta del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que queda redactada como sigue:

«Disposición adicional quinta. Contratos reservados.

1. Los órganos de contratación reservarán, en conjunto, la adjudicación de un porcentaje de un 7 por 100 del importe total anual de su contratación a Centros Especiales de Empleo, cuando al menos el 70 por 100 de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad ~~que debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales~~, con especiales dificultades de inserción laboral, y a Empresas de Inserción cuando al menos el 30 por 100 de los trabajadores sean personas en situación o riesgo de exclusión social.

Quedan excluidos del cómputo, los contratos de obras y de concesión de obra pública. El porcentaje de esta reserva social en cada órgano de contratación se establecerá sobre el volumen total anual de su contratación en el ejercicio anterior, y su importe económico, no podrá ser inferior al 2% del presupuesto que se hubiera destinado a este concepto en el mismo.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 147-1

29 de noviembre de 2013

Pág. 6

2. Únicamente podrá justificarse el incumplimiento del indicado porcentaje de reserva, en la falta de presentación de ofertas aceptables en los expedientes en los que se solicitaron o en la no inscripción en el Registro de Contratistas de empresas que cumplan los requisitos y adecuación al objeto contractual reservable.

3. En todos los anuncios de licitación de contratos cuya adjudicación se considere conveniente reservar a Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción, deberá hacerse referencia a la presente Disposición.

4. Los órganos de contratación eximirán de la obligación de constituir garantía a los centros, entidades y empresas contratados al amparo de la reserva a que se refiere la presente Disposición. Esta exención se reseñará y justificará en los pliegos en base a la importante función social que tales centros, entidades y empresas desarrollan.»

Cinco. Se introduce una nueva disposición final séptima al Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que queda redactada como sigue:

«Disposición final séptima. Modificación de los artículos 13 y 14 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Uno. Se incorporan cuatro nuevas letras al apartado 2 del artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que queda redactado como sigue:

“k) Haber sido condenados mediante sentencia firme por delitos derivados de la realización de actos discriminatorios tipificados en los artículos 510 a 512 del Código Penal.

l) Haber sido sancionados en sede administrativa por infracciones laborales muy graves en supuestos de actos contra la intimidad y la dignidad, discriminación y acoso, tipificadas en los apartados 11, 12, 13 y 13 bis del artículo 8 del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, o por infracciones de empleo graves por incumplimientos en materia de medidas de reserva e integración laboral de personas con discapacidad, tipificada en el apartado 3 del artículo 15 de dicha Ley.

m) Haber sido sancionados en sede administrativa por infracciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de acuerdo con la Ley 49/2007, de 26 de diciembre.

n) No cumplir la obligación legal de reserva de empleo en favor de trabajadores con discapacidad o las medidas alternativas de carácter excepcional a dicha reserva, establecidas por la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos, en los términos en que se determine reglamentariamente.”

Dos. Se incorpora una nueva letra j) al apartado 1 del artículo 14 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que queda redactado como sigue:

“j) Acreditar con anterioridad a dictarse la propuesta de resolución de concesión que se halla al corriente en el cumplimiento de la obligación de reservar un 20 % de los puestos de trabajo a personas con discapacidad en los términos establecidos en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos (LISMI). A tal efecto esta acreditación se realizará aportando un certificado de la empresa en que conste tanto el número global de trabajadores de plantilla como el número particular de trabajadores con discapacidad en la misma, o en el caso de haberse optado por el cumplimiento de las medidas alternativas legalmente previstas, una copia de la declaración de excepcionalidad y una declaración del licitador con las concretas, medidas a tal efecto aplicadas.”»

Disposición final única.

Esta Ley entrará en vigor en el plazo de 30 días tras su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».