socialplatform



LA CONTRATACIÓN PÚBLICA AL SERVICIO DEL PROGRESO SOCIAL

Una guía para la transposición de la Directiva europea sobre Contratación Pública



Social Platform cuenta con el apoyo financiero de la Comisión Europea. Esta publicación refleja las opiniones de sus autores únicamente y la Comisión declina toda responsabilidad por el uso que pudiera darse a la información contenida en ella.

Fecha de publicación: Octubre 2015

Diseño a cargo de Emily Sadler: www.emilysadler.com

Quiénes somos

La Plataforma Social es la mayor alianza de organizaciones de la sociedad civil que luchan por la justicia social y la democracia participativa en Europa. Está compuesta de 48 redes paneuropeas de ONG, y sus campañas van encaminadas a garantizar que las políticas de la UE se elaboran en colaboración con las personas a las que más afectan, respetan los derechos fundamentales, promueven la solidaridad y mejoran la vida de las personas.

Índice de materias

INTRODUCIÓN 4

MENSAJES CLAVE 5
EL PAPEL ACTUAL DE LA UNIÓN EUROPEA 6

ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA 7

CONTRATOS RESERVADOS 8

ARTÍCULO 20 Y CONSIDERANDO 36 – CONTRATOS RESERVADOS 8

LAS CONSIDERACIONES SOCIALES 12

PRINCIPALES ETAPAS EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN 12
ARTÍCULO 18.2 Y CONSIDERANDO 37 – LA CLÁUSULA SOCIAL OBLIGATORIA 13
ARTÍCULO 42 Y CONSIDERANDO 74 – ESPECIFICACIONES TÉCNICAS 14
ARTÍCULO 67 Y CONSIDERANDOS 97-99 – CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO 16
ARTÍCULO 70 Y CONSIDERANDOS 98-99– CONDICIONES DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS 18

ANTEPONER LOS INTERESES DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES 20

ARTÍCULO 74 Y ANEXO XIV – ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS DE SERVICIOS SOCIALES Y OTROS SERVICIOS ESPECÍFICOS 20
ARTÍCULO 75 – PUBLICACIÓN DE LOS ANUNCIOS 20
ARTÍCULO 76 Y CONSIDERANDO 114 – PRINCIPIOS DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS SOCIALES Y SANITARIOS 21
ARTÍCULO 77 – CONTRATOS RESERVADOS PARA DETERMINADOS SERVICIOS 24

BIBLIOGRAFÍA 26

LEGISLACIÓN 26
ARTÍCULOS Y LIBROS 26
RECURSOS EN LÍNEA 27

AGRADECIMIENTOS 28



INTRODUCIÓN

Contratación pública al servicio del progreso social: una guía para la transposición de la directiva europea sobre contratación pública

El 17 de abril de 2014 entró en vigor la nueva Directiva sobre Contratación Publica (2014/24/UE). Los Estados miembros tienen hasta el 16 de abril de 2016 para proceder a la transposición de esta Directiva a sus legislaciones nacionales respectivas.

La Directiva proporciona un instrumento a los poderes adjudicadores para que alcancen sus objetivos sociales y medioambientales, sin embargo estas autoridades no están obligadas a utilizarlo. La crisis económica y los recortes en los presupuestos nacionales han tenido un impacto nefasto en los servicios, por eso los Estados miembros no deben perder esta oportunidad de oro de frenar de una vez por todas la disminución en la calidad y en la continuidad de la prestación de los servicios.

El objetivo de esta guía es respaldar a los representantes de los Estados miembros en la transposición de la Directiva y a los poderes adjudicadores en su aplicación. También tiene la intención de facilitar la comprensión de la Directiva por parte de las empresas de economía social y las organizaciones sin ánimo de lucro que prestan servicios sociales y de salud.

Con el fin de sacar el máximo partido de las ventajas sociales que ofrece la Directiva, nos hemos centrado en las tres áreas siguientes:

1. Los “contratos reservados” para los operadores económicos que promuevan la integración social y laboral de las personas con discapacidad y las personas desfavorecidas.
2. Las “consideraciones sociales” como hilo conductor en todo el proceso de contratación.
3. La experiencia inestimable de los usuarios de los servicios, un elemento esencial en el diseño de procedimientos eficaces para la adjudicación de contratos de servicios sociales y de salud.



MENSAJES CLAVE

1. **Fomentar la valoración de las ofertas en función del criterio de la mejor relación calidad-precio, especialmente para los servicios sociales y de salud:** la mejor relación calidad-precio no solo se centra en la rentabilidad económica sino también, e incluso más, en los beneficios sociales y medioambientales.

2. **Los Estados miembros deben incluir la disposición sobre contratos reservados (artículo 20) en sus legislaciones nacionales:** así los poderes adjudicadores podrán reservar algunos procedimientos de licitación a aquellos talleres protegidos y a aquellos agentes económicos cuyo principal objetivo sea la integración laboral de las personas con discapacidad y de las personas desfavorecidas.

3. **Permitir que las empresas de economía social y los prestatarios de servicio sin ánimo de lucro puedan disfrutar de los contratos reservados para los servicios sociales:** la Comisión Europea y los Estados miembros deben informar a los poderes adjudicadores de las posibilidades existentes para continuar la cooperación exitosa con dichos operadores más allá del período estipulado de tres años.

4. **Desarrollar mecanismos de apoyo en todos los Estados miembros, como el mecanismo diseñado por SAW-B en Bélgica[1], para los poderes adjudicadores, los operadores de economía social y las empresas:** estos mecanismos resultan muy valiosos para que estas organizaciones maximicen el potencial social, medioambiental y de desarrollo sostenible de esta Directiva.

5. **Los poderes adjudicadores deberán adjudicar los contratos en lotes separados, siempre y cuando sea posible,** a fin de facilitar la participación en la contratación pública de organizaciones de la sociedad civil, empresas de economía social y pequeñas y medianas empresas (artículo 46).

1. En Bélgica, Solidarité des AlternativesWallonnes (SAW-B), una federación de organizaciones de economía social, ha desarrollado varios programas y herramientas diseñados para la inclusión generalizada de cláusulas sociales en los procedimientos de contratación pública (en particular la organización de reuniones con los poderes adjudicadores y las empresas sociales locales, un servicio de asistencia técnica y servicios de asesoría para que los poderes adjudicadores sepan cómo utilizar las consideraciones sociales en los procedimientos de licitación).



EL PAPEL ACTUAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Si bien la Directiva se encuentra ya en la fase de transposición, el papel de la UE todavía no ha terminado. La Comisión Europea deberá seguir prestado asistencia técnica a los Estados miembros durante esta fase, así como a los poderes adjudicadores durante la fase de aplicación. En este sentido, la Comisión Europea deberá:

1. Facilitar la implicación de las partes interesadas relevantes en las reuniones temáticas con los representantes de los Estados miembros encargados de la transposición de la Directiva: esto incluye a las organizaciones de la sociedad civil, los representantes de la economía social, los prestatarios de servicios sin ánimo de lucro y las asociaciones de usuarios.
2. Recabar, intercambiar y difundir a todos los Estados miembros las buenas prácticas en materia de contratación pública socialmente responsable.
3. Diseñar y aplicar programas de formación específicos para los poderes adjudicadores, en colaboración con los Estados miembros y las organizaciones de la sociedad civil como las empresas de economía social.
4. Diseñar los formularios normalizados relativos al anuncio de licitación, el anuncio de información previa y el anuncio de adjudicación de contrato en un formato que sea accesible y que garantice la accesibilidad a todos los procedimientos y documentos de la contratación.
5. Actualizar la "Guía relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales, de contratos públicos y de Mercado Interior a los servicios de interés económico general y, en particular, a los servicios sociales de interés general".



ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA

Artículo 1, Artículo 4, considerandos 6 y 114, y Anexo XIV

El artículo 1 de la Directiva define su ámbito de aplicación y su objeto: normas aplicables a los procedimientos de adquisición mediante un contrato publico, de obras, suministros o servicios de un valor determinado, por uno o varios poderes adjudicadores a los operadores económicos elegidos por dichos poderes. El artículo 4 especifica que la Directiva se aplicará a las contrataciones cuyo valor estimado sea igual o superior a los umbrales mencionados. El anexo XIV enumera los servicios sujetos a normas más sencillas y específicas (artículos 74-77) en comparación con los servicios cubiertos por la Directiva en su totalidad.

Cualquier afirmación de que esta Directiva supone un incentivo para privatizar, organizar o financiar los servicios públicos es falsa. Así se expresa claramente en los considerandos 5 y 114. El artículo 1.4 reitera que los Estados miembros tienen la libertad de definir, de conformidad con la legislación comunitaria, lo que consideran servicios de interés económico general y cómo deben organizarse y financiarse estos servicios. Del mismo modo, la Directiva no impide a los poderes adjudicadores decidir cómo llevar a cabo estos servicios, de conformidad con el artículo 14 y el protocolo 26 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea.

Como el artículo 1.4 solo hace referencia a los servicios económicos de interés general, esto implica que los servicios no económicos de interés general quedan totalmente excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva. El considerando 6 también confirma que los servicios no económicos de interés general no deben incluirse dentro del alcance de la presente Directiva.

Además, el artículo 1.5 y el considerando 6 especifican que la Directiva no afecta a la forma en que los Estados miembros organizan sus sistemas de seguridad social. El anexo XIV incluye los servicios obligatorios de la seguridad social entre los servicios que deberán contratarse de acuerdo con los artículos 74-77. En este sentido, deberá entenderse que los artículos 74-77 serán de aplicación solo cuando los servicios de seguridad social se organicen como servicios de interés económico general y cuando se adquieran a través de un procedimiento de contratación pública.

Las licitaciones públicas de servicios sociales y otros servicios específicos enumerados en el anexo XIV cuyo valor sea igual o superior a 750.000 EUR, el umbral indicado en el artículo 4 (d), estarán sujetos a los artículos 74-77 de la Directiva, según el llamado 'régimen simplificado' para los servicios sociales y sanitarios.

Es importante destacar que el considerando 114 da a los Estados miembros y a los poderes adjudicadores libertad para que presten ellos mismos los servicios a la persona - como ciertos servicios sociales, sanitarios y educativos. También pueden organizar esos servicios sin procedimientos de contratación pública, por ejemplo, a través de la mera financiación de tales servicios o mediante la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones fijadas de antemano por el poder adjudicador. Los Estados miembros pueden elegir los proveedores de servicios con amplia discreción, siempre y cuando los procedimientos nacionales garanticen la transparencia y la igualdad de trato de todos los operadores económicos.

Silos poderes adjudicadores deciden adquirir los servicios sociales y sanitarios que figuran en el anexo XIV, y si el importe del contrato es igual o superior a 750.000 EUR, entonces deberán aplicarse las normas establecidas en los artículos 74-77 de la Directiva.



CONTRATOS RESERVADOS

Alcanzar la integración social y laboral de las personas con discapacidad y de las personas desfavorecidas

Los contratos reservados en los procedimientos de contratación pública ofrecen oportunidades concretas para respaldar la integración social y laboral de las personas con discapacidad y de las personas desfavorecidas.

Algunos Estados miembros ya tienen legislación que obliga a las empresas públicas y privadas de cierto tamaño a contratar a un determinado porcentaje de personas con discapacidad.[2] Sin embargo, las estadísticas oficiales[3] muestran que las empresas a menudo prefieren pagar las multas correspondientes en lugar de cumplir con dichas leyes, por lo que la integración de las personas con discapacidad en el mercado laboral sigue siendo extremadamente difícil. Actualmente no hay leyes similares destinadas a fomentar la integración laboral de las personas desfavorecidas. Por estas razones, la transposición del artículo 20 resulta de suma importancia.

ARTÍCULO 20 Y CONSIDERANDO 36 – CONTRATOS RESERVADOS

RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS MIEMBROS

Aunque el artículo 20 no es obligatorio, se recomienda a los Estados miembros que lo transpongan. Este artículo, sise aplica correctamente, permitiría a los poderes adjudicadores reservar algunos procedimientos de licitación para la adquisición de bienes, suministros o servicios a talleres protegidos y a aquellos agentes económicos cuyo principal objetivo sea la integración laboral de las personas con discapacidad y de las personas desfavorecidas.

Al hacerlo, los Estados miembros y los poderes adjudicadores garantizarían una integración más eficaz y sostenible de esas personas al mismo tiempo que aumentarían el rendimiento económico de estos talleres protegidos y de estos operadores económicos.

La Directiva revisada incluye a las personas desfavorecidas y discapacitadas en el ámbito de aplicación de los contratos reservados. No obstante, ahora sólo exige que el 30% de los empleados proceda estas dos categorías, en lugar del 50% que exigía en su versión de 2004.

2. Por ejemplo en Italia, Legge 12 marzo 1999, no. 68, "Norme per il diritto al lavoro dei disabili"; o en Francia, "Loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées".
3. Por ejemplo en Italia en 2012, 41.304 personas con discapacidad no fueron contratadas por empresas, lo que supuso una violación de la Ley 68/1999. Esta información se refiere en especial a las empresas de más de 50 trabajadores. Fuente: Camera dei Deputati, "Relazione sullo stato di attuazione della legge recante norme per il diritto al lavoro dei disabili (anni 2012-2013)", p. 44.





El considerando 36 detalla cómo debe interpretarse una 'persona desfavorecida': por ejemplo, los desempleados, los miembros de comunidades desfavorecidas u otros grupos que de algún modo estén socialmente marginados. Los Estados miembros deben interpretar este concepto con amplia discreción, para incluir todas las categorías de personas que sufren exclusión social, y adaptarlo a su contexto y necesidades nacionales.

El 'empleo protegido' y 'los talleres protegidos' no deben utilizarse como sinónimos. En términos generales, el empleo protegido se define como el empleo en entornos protegidos, en los que cada empleado recibe un salario completo y acceso a los sistemas de protección social. Un taller protegido supone, por lo general, la inclusión de las personas con discapacidad a través del trabajo en entornos protegidos; en este caso, estas personas no gozan plenamente del estatus de trabajadores y, por tanto, no están cubiertas por las mismas normas y regulaciones. No obstante, ambos conceptos deben interpretarse de acuerdo con la definición de 'empleo protegido' dada por la Comisión Europea en el Reglamento General de Exención por Categorías: empleo en una empresa cuya plantilla esté compuesta, como mínimo, por un 30 % de trabajadores con discapacidad.[4]

Los 'programas de empleo protegido" no deben interpretarse como 'empleo con apoyo'. El empleo con apoyo es un plan de acompañamiento de las personas con discapacidad y otros grupos desfavorecidos en su búsqueda, obtención y mantenimiento de un empleo remunerado en el mercado laboral abierto, en lugar de en entornos protegidos. Las medidas de apoyo deben incluir la asistencia al trabajador antes, durante y después de la obtención de un puesto de trabajo, así como el apoyo a la empresa contratante. La clave para el éxito de este tipo de empleo es la función del orientador laboral. El empleo con apoyo se centra en las capacidades de las personas y no en sus discapacidades, con un enfoque hace hincapié en el empleo y no en la activación o en la subsistencia.[5]

RECOMENDACIONES A LOS PODERES ADJUDICADORES

El artículo 20 permite a los poderes adjudicadores promover de forma concreta las oportunidades de trabajo y empleo para las personas con discapacidad y las personas desfavorecidas que viven en las circunscripciones de estos poderes.

A la hora de verificar las condiciones para la participación de un licitador en un procedimiento de contratación pública, los poderes adjudicadores deberán asegurarse que la integración de las personas con discapacidad y de las personas desfavorecidas aparece como misión principal en los estatutos u otros documentos legales de la empresa licitadora. Las empresas de economía social entran en esta categoría. Los poderes adjudicadores, al redactar los términos de referencia, deberán incluir la calidad del proyecto de integración social como criterio esencial para la adjudicación del contrato. Esto evitaría que las empresas contratasen de forma oportunista a personas con discapacidad o desfavorecidas sólo durante el período de ejecución de los contratos ganadores.

4. Reglamento (UE) No 651/2014 de la Comisión de 17 de junio de 2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, artículo 2
5. Comisión Europea, Estudio de Informe "Supported employment for people with disabilities in the EU and EFTA – EEA", mayo de 2011, Pág. 7.

EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS

Estudio de caso 1:'Contratos reservados' en el marco de los servicios de limpieza de los edificios municipales en Italia

País	Italia
Poder adjudicador	Municipio de Gabicce Mare
Objeto del contrato	Servicios de limpieza de los edificios municipales
Importe	190.000 EUR (por debajo del umbral UE)
Duración	4 años
Características de la Convocatoria	Contratos reservados: referencia al artículo 52 sobre "contratos reservados" del Decreto Legislativo 163/2006 y a las cooperativas sociales de tipo "B" que, por ley, deben incluir en sus plantillas al menos a un 30% de trabajadores con discapacidad.[6] Consideraciones sociales: incluidas en los criterios de adjudicación. Uso de la oferta económicamente más ventajosa (30% de ponderación para la oferta económica y 70% de ponderación para la oferta técnica según los siguientes criterios): » 5 puntos – experiencia demostrada en el sector » 15 puntos – vínculos establecidos y demostradas con el municipio (acuerdos con las autoridades locales, número de personas desfavorecidas locales incluidas en el mercado laboral, etc.) » 15 puntos – proyecto de integración laboral de las personas desfavorecidas » 6 puntos – estructura organizativa de la empresa licitadora » 9 puntos – organización, titulación y experiencia del personal asignado a la ejecución del contrato » 16 puntos – creación de entornos de trabajo estables para las personas desfavorecidas » 4 puntos – diseño de propuestas y servicios adicionales útiles para mejorar el servicio

6. Ley 381 de 8 de noviembre de 1991 sobre las cooperativas sociales.

Estudio de caso 2: Decreto Municipal por el que se establecen las obligaciones de los poderes adjudicadores en relación con la contratación pública responsable: criterios sociales y medioambientales en España

País	España
Poder adjudicador	Ayuntamiento de Barcelona[7]
	Con este Decreto, el Ayuntamiento de Barcelona obliga a los poderes adjudicadores a utilizar los contratos reservados y las consideraciones sociales (y medioambientales) en los criterios de adjudicación y las cláusulas de ejecución de los contratos.
	El Decreto establece la obligación de organizar procedimientos de contratación pública reservados a ciertos tipos específicos de contratos de obras, bienes y servicios para los siguientes tres tipos de operadores económicos: "Centres Especials de Treball"[8], empresas sociales de integración laboral y organizaciones sin ánimo de lucro cuyo principal objetivo sea el empleo o la integración social de las personas en riesgo de exclusión social. Los contratos reservados a las empresas sociales de integración laboral y a las organizaciones sin ánimo de lucro se aplicarán exclusivamente cuando se trate de contratos menores y/o cuando se utilice el procedimiento negociado sin publicación previa. Los contratos reservados a los "Centres Especials de Treball" podrán aplicarse sin límite en el importe e independientemente del procedimiento que se utilice.
	El Decreto obliga a los órganos de contratación competentes a justificar las razones por las que consideran que un procedimiento de contratación pública no resulta adecuado para incorporar cláusulas sociales ni puede reservar sea los operadores económicos que trabajan a favor de la integración social y profesional de las personas desfavorecidas. De esta forma, el uso de los contratos reservados y la inclusión de cláusulas sociales se convierte en la regla y no en la excepción.
	Este Decreto también estipula las obligaciones que deben cumplir los poderes adjudicadores en cuanto al uso de las consideraciones sociales.

7. Ayuntamiento de Barcelona, Decreto de 15 de marzo de 2013; véase su página web.
8. Los "Centres Especials de Treball" fueron establecidos por el artículo 42 de la Ley española 13/1982. Se definen como centros, ya sean de propiedad pública o privada, cuyo objetivo principal es facilitar el acceso al mercado laboral de las personas con discapacidad en un entorno protegido con vistas a incluirlas posteriormente en empresas ordinarias. Al menos el 70% de los empleados que trabajan en estos centros deben ser personas con discapacidad.



LAS CONSIDERACIONES SOCIALES

El hilo conductor en todo el proceso de licitación

Los poderes adjudicadores no solo pueden utilizar los procedimientos de contratación pública para adquirir lo que necesitan, sino también para alcanzar los objetivos sociales, medioambientales y de desarrollo sostenible. Las consideraciones sociales, medioambientales y de desarrollo sostenible son una herramienta importante para lograr estas metas.

Un ejemplo de consideraciones sociales y medioambientales: un poder adjudicador adquiere los servicios de autobuses y la construcción de carreteras y puentes, con el fin de realizar su función pública de facilitar el transporte público. En este sentido, puede decidir que la empresa licitadora debe emplear un determinado porcentaje de trabajadores pertenecientes a minorías étnicas, o que el servicio de transporte en autobús debe limitar sus emisiones de gases a un determinado nivel.

PRINCIPALES ETAPAS EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN

» **Definir el objeto del contrato:** los poderes adjudicadores deciden lo que desean adquirir (suministros o productos) o los servicios que desean recibir; estos mismos poderes también pueden decidir si quieren incluir consideraciones sociales (y medioambientales). Los criterios sociales (y medioambientales) deben estar directamente relacionados con el objeto del contrato; no pueden, por ejemplo, exigir criterios generales que se apliquen al licitador, tales como la necesidad de tener una cierta política de igualdad de oportunidades.

» **Elaborar las especificaciones técnicas:** el poder adjudicador define las características exigidas del producto, suministro, o servicio que desea adquirir; de esta forma se rechazan todas aquellas ofertas que no cumplan con todas las especificaciones técnicas.

» **Definir los criterios de adjudicación:** la nueva Directiva establece tres criterios de adjudicación: el precio más bajo, el coste más bajo y la mejor relación calidad-precio (llamada "oferta económicamente más ventajosa – MEAT por sus siglas en inglés" en la Directiva de 2004). Este ultimo criterio confiere cierta "ponderación" a las diferentes combinaciones de criterios seleccionados.

› Si se utilizan los criterios del precio más bajo o del coste más bajo, solo se tendrán en cuenta los aspectos financieros del contrato.

› Si, por el contrario, se utiliza el criterio de la "mejor relación calidad-precio", se podrán incluir consideraciones sociales entre los diferentes criterios de adjudicación que pesarán en la decisión final, junto con el precio o el coste y otros criterios como la calidad y las consideraciones medioambientales.

» **Definir las cláusulas de ejecución del contrato:** esta última etapa no es obligatoria y se refiere a cómo debe ejecutarse un contrato. Estas cláusulas pueden incluir consideraciones sociales y medioambientales.



Las consideraciones sociales se suelen utilizar principalmente para fomentar el empleo de los desempleados de larga duración o la aplicación de medidas en materia de formación para los desempleados o los jóvenes durante la ejecución del contrato.

La "Guía de Adquisiciones Sociales"[9] de la Comisión Europea proporciona una lista no exhaustiva de consideraciones sociales, entre ellas se incluye la promoción de las 'oportunidades de empleo', el fomento del trabajo decente, el cumplimiento de los derechos laborales y sociales incluyendo el principio de igualdad de género y de no discriminación, el apoyo a la 'inclusión social' y la promoción de las organizaciones de economía social, y, finalmente, la accesibilidad para las personas con discapacidad y el diseño para todos.

ARTÍCULO 18.2 Y CONSIDERANDO 37 – LA CLÁUSULA SOCIAL OBLIGATORIA

De conformidad con este artículo, los Estados miembros deberán garantizar que los operadores económicos cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o las obligaciones derivadas de acuerdos internacionales, como los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por todos los Estados miembros y enumerados en el anexo X de la Directiva. Esta disposición sienta las bases de una contratación pública socialmente responsable.

RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS MIEMBROS Y A LOS PODERES ADJUDICADORES

El artículo 18.2 es legalmente vinculante y debe interpretarse conjuntamente con los considerandos 37-40: obligaciones aplicables en el lugar en el que se realizan las obras o se prestan los servicios.

La aplicación de las leyes comprendidas en la cláusula social obligatoria deberá extenderse durante toda la duración de la ejecución de un contrato. Sin embargo, ello no debe impedir en modo alguno la aplicación de las condiciones de empleo y trabajo más favorables para los trabajadores (considerando 37).

Debería hacerse una referencia al artículo 18.2 en las "especificaciones técnicas" (artículo 42). También se recomiendan encarecidamente las referencias cruzadas a la adjudicación de contratos (artículo 56), motivos de exclusión (artículos 57 y 59), ofertas anormalmente bajas (artículo 69) y subcontratación (artículo 71).

9. Comisión Europea, "Adquisiciones sociales: una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas", Págs. 7-9.





ARTÍCULO 42 Y CONSIDERANDO 74 – ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS MIEMBROS

Las únicas consideraciones sociales que pueden incluirse en las especificaciones técnicas son las que se refieren a los requisitos de accesibilidad para las personas con discapacidad y al diseño para todos los usuarios.

El diseño universal o diseño para todos "es el diseño de productos y entornos de modo que sean utilizables por todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de una adaptación o un diseño especializado".[10]

A escala comunitaria, se está desarrollando una norma que incluye el diseño universal en todas las iniciativas de normalización, así como una norma sobre la accesibilidad en el entorno construido.[11] A la espera de se adopten dichas normas europeas, los principios de diseño universal desarrollados por el Centro de Diseño Universal[12] de la Universidad del Estado de Carolina del Norte pueden resultar una fuente muy útil que los poderes adjudicadores deberían tener en cuenta a la hora de elaborar las especificaciones técnicas.

En el caso de las TIC, existe ya una norma europea sobre los requisitos de accesibilidad para los productos y servicios de las TIC,[13] así como un conjunto de herramientas prácticas para que las autoridades contratantes sepan cómo utilizar esta norma.[14]

Los Estados miembros deben elaborar directrices claras para la correcta aplicación del artículo 42, incluyendo parámetros específicos y muy concretos para aquellas circunstancias en las que se aplique la mención "excepto en casos debidamente justificados" de la Directiva. Esta excepción (que ha quedado sin definir en el marco de la Directiva) solo deberá utilizarse en situaciones muy excepcionales. Los casos injustificables incluyen los relativos a cualquier producto o servicio diseñado para su uso por parte del personal o del público en general, o todo aquello que sea rechazado por motivos económicos.

RECOMENDACIONES A LA COMISIÓN EUROPEA

La Comisión Europea debe supervisar el proceso de transposición para garantizar que los gobiernos elaboran directrices específicas y similares sobre lo que constituye un "caso debidamente justificado". La participación en este proceso de las organizaciones de la sociedad civil que representan a las personas con discapacidad resulta de suma importancia con el fin de aprovechar al máximo la experiencia del sector.

Además, la Comisión Europea debería crear un portal con información, recursos y asistencia técnica, similar a la "página web sobre contratación pública ecológica", para ayudar a los Estados miembros a hacer la contratación más accesible.

10. Fuente: The Centre for Universal Design, Centro de Diseño Universal, Universidad del Estado de Carolina del Norte.
11. Mandato 473 "El Mandato de normalización al CEN, el Cenelec y el ETSI requiere la incorporación del enfoque «Diseño para todos» en las iniciativas de normalización pertinentes". Mandato 420: apoyo a los requisitos europeos de accesibilidad para la contratación pública de productos y servicios en el entorno construido.
12. Los principios del diseño universal están disponibles aquí.
13. La norma europea está disponible aquí.
14. El kit de herramientas está disponible aquí.

RECOMENDACIONES A LOS PODERES ADJUDICADORES

Cuando la autoridad contratante recibe una oferta, deberá comprobar si la empresa aspirante tiene la intención de cumplir todos los requisitos relativos a accesibilidad y diseño para todos, por ejemplo mediante el empleo de personal debidamente capacitado. Dichas autoridades no deben esperar hasta el final de un contrato para llevar a cabo este tipo de comprobaciones.

Las recomendaciones mencionadas anteriormente para los Estados miembros en lo que se refiere al "diseño para todos" y la normativa comunitaria sobre requisitos de accesibilidad para productos y servicios relacionados con las TIC también se aplican aquí a los poderes adjudicadores.

La sensibilización y la formación son así mismo esenciales para garantizar que las obras, bienes y servicios adquiridos son accesibles y utilizables en la práctica.



EJEMPLO DE BUENAS PRÁCTICAS

Estudio de Caso: Acceso a los servicios de las TIC para las personas con discapacidad

Las personas que viven con una discapacidad tienen que librar una batalla constante para tener acceso a la información, los servicios en línea, los productos digitales, los productos manufacturados y el entorno edificado. Afortunadamente, ha quedado ampliamente demostrado que las normas de contratación pública que obligan a garantizar la accesibilidad para las personas con discapacidad han resultado fundamentales para mejorar el acceso a muchos bienes y servicios. En la *Ley sobre los Estadounidenses con Discapacidad*, el artículo 508 relativo a los productos de las TIC ilustra perfectamente este avance.[15]

EJEMPLO DE MALAS PRÁCTICAS

Estudio de Caso: Código Técnico de la Construcción en Bélgica

En la Región Valona de Bélgica existe un código sobre accesibilidad pero no se respeta de forma sistemática. En la práctica, si se construye una casa sin respetar las normas de accesibilidad, es muy poco probable que acabe siendo demolida.

Precisamente por eso, todas las comprobaciones pertinentes deberán realizarse en la fase de planificación, mucho antes de que se inicie la construcción, para garantizar que la accesibilidad se tiene en cuenta. Deberán establecerse mecanismos de supervisión con el fin de garantizar la correcta aplicación de las normas y las correspondientes sanciones en caso de incumplimiento de la legislación.

15. Para más ejemplos detallados, véase la respuesta de la Unión Europea de Ciegos al Libro Verde de la Comisión Europea sobre la modernización de la contratación pública a escala comunitaria.

ARTÍCULO 67 Y CONSIDERANDOS 97-99 – CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO



RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS MIEMBROS

Uno de los mayores logros de la Directiva es el cambio de criterio a la hora de evaluar las ofertas presentadas, pasando del 'precio más bajo' a la 'mejor relación precio-calidad'. Con este último criterio, los poderes adjudicadores podrán integrar aspectos sociales, medioambientales y de calidad en los criterios de adjudicación

Aunque los poderes adjudicadores pueden seguir utilizando el precio más bajo, si lo desean, o utilizar el coste más bajo, los Estados miembros deben hacer lo posible por no fomentar el uso de este criterio; es importante que los poderes adjudicadores consideren las consecuencias a largo plazo de sus políticas de contratación pública, en vez de limitarse a elegir por defecto la opción más barata.

Los Estados miembros deberían suprimir el uso de los criterios del precio más bajo y el coste más bajo en algunos sectores, entre ellos los servicios sociales, sanitarios y otros servicios prestados directamente a la persona, como se especifica en el artículo 76 de la Directiva.

RECOMENDACIONES A LOS PODERES ADJUDICADORES

El "coste del ciclo de vida" es una metodología que permite calcular los diferentes costes asociados a la vida de un producto o servicio, independiente de que se aplique el principio del coste más bajo o la mejor relación calidad-precio. Esto podría permitir a los poderes adjudicadores tener en cuenta el impacto social de un producto, obra o servicio adquirido a lo largo de su ciclo de vida. El impacto social podría incluir factores tales como la creación de empleo, el trabajo decente, la apropiación democrática, la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad y de las personas desfavorecidas, la integración de los grupos desfavorecidos en el proceso democrático de la empresa y la accesibilidad del servicio (sobre todo para los que viven en zonas más alejadas).

Los criterios de adjudicación incluidos en la mejor relación calidad-precio (por ejemplo, la calidad, las características funcionales y las consideraciones sociales y medioambientales) deberán estar vinculados con el objeto del contrato público que se vaya a adjudicar. Es importante destacar que los poderes adjudicadores tienen la libertad de definir el objeto del contrato de la forma que mejor se ajuste a sus necesidades, siempre y cuando no distorsionen la igualdad de condiciones para las empresas en toda la UE, es decir, siempre y cuando no elaboren un contrato que favorezca injustamente a un proveedor.[16]

El hecho de que ahora los poderes adjudicadores puedan tener en cuenta el proceso específico de producción entre los criterios de adjudicación de un contrato (artículo 67) les permite precisamente incluir consideraciones sociales entre las condiciones para adjudicar un contrato.

El artículo 67(4) exige que los criterios de adjudicación (incluyendo los criterios sociales) vayan "[...] acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación". Por ejemplo, si los poderes adjudicadores desean acabar con el desempleo de larga duración y, para ello, incluyen un criterio de adjudicación vinculado al número de puestos de empleo que se destinan a (antiguos) desempleados de larga duración, entonces deberán especificar en los documentos relativos al procedimiento de adjudicación, cómo definen 'desempleados de larga duración' (por ejemplo, como aquellas personas que hayan recibido más de x meses de prestación por desempleo de forma ininterrumpida) y qué ponderación atribuyen a este criterio.

En ciertos contratos, es posible incluir en el criterio de adjudicación 'calidad' un criterio secundario relativo a la igualdad de oportunidades a través, por ejemplo, de una composición equilibrada del personal asignado al contrato.[17]

RECOMENDACIONES A LA SOCIEDAD CIVIL

Las diferentes partes implicadas deberían fomentar el uso generalizado de la 'mejor relación calidad-precio' por parte de los poderes adjudicadores, a través del diálogo continuo y la difusión de los beneficios.

16. Para obtener más información acerca de la definición del objeto del contrato y algunos ejemplos, consulte la guía publicada por la Comisión Europea "Adquisiciones sociales: una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas", Págs. 23-24.

17. Instituto belga para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, "Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la contratación pública", Pág. 19.

EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS

Estudio de caso 1: Centros de reciclaje en España

País	España
Poder adjudicador	Ayuntamiento de Burgos
Objeto del contrato	Gestión, control y funcionamiento adecuado de los centros de reciclaje pertenecientes al Ayuntamiento de Burgos
Importe	189.830,50 EUR + 18% de IVA = 224.000 EUR
Duración	2 años
Características de la Convocatoria	Contratos reservados: no se han previsto Consideraciones sociales: incluidas en la oferta económica más ventajosa (50% de ponderación para los aspectos económicos y 50% para los aspectos técnicos): » 23 puntos–oferta relativa a la gestión de los centros de reciclaje » 22 puntos–proyecto de integración laboral dirigido a las personas en riesgo de exclusión social de conformidad con la definición descrita en la Legislación española » 5 puntos–mejoras en la calidad y en la gestión medioambiental

Estudio de caso 2: Igualdad de oportunidades en los servicios de contratación de personal en Bélgica

En Bélgica, Selor, la organización encargada de los servicios de selección y contratación del personal de la administración pública belga, incluyó la igualdad de oportunidades como elemento de ponderación entre los criterios de adjudicación de ciertos contratos. Por ejemplo, en una licitación para el desarrollo de pruebas de selección, se incluyó la igualdad de oportunidades como criterio secundario dentro del criterio "calidad de las pruebas presentadas". Las ofertas fueron evaluadas en función de la metodología utilizada por las empresas licitadoras para diseñar pruebas que garantizasen la neutralidad de género de cada ejercicio.[18]

18. Instituto belga para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, "Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la contratación pública", Pág. 19.

ARTÍCULO 70 Y CONSIDERANDOS 98-99— CONDICIONES DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

Este artículo permite a los poderes adjudicadores establecer condiciones especiales relativas a la ejecución del contrato vinculadas al objeto del contrato. No obstante, estas condiciones no tienen porqué formar parte del contrato. Estas cláusulas de ejecución detallan cómo debe desarrollarse un contrato en la práctica; son pues complementarias a las condiciones de ejecución ya especificadas en la convocatoria de la licitación o en los documentos de la licitación.

Como ya ocurrió en la versión de 2004 de la Directiva, las condiciones de ejecución del contrato incluyen las consideraciones sociales. La nueva Directiva amplia el alcance de estas consideraciones incluyendo aspectos económicos, innovadores o laborales. En la práctica, las condiciones de ejecución de un contrato pueden incluir todos los factores vinculados con el proceso específico de producción, prestación o comercio del objeto de la licitación. Quedan excluidos por ende los requisitos y condiciones relativos a la política general de responsabilidad corporativa, como la responsabilidad social de las empresas.

RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS MIEMBROS

Los Estados miembros deben transponer este artículo y permitir a los poderes adjudicadores que decidan si utilizar esta opción o no.

RECOMENDACIONES A LOS PODERES ADJUDICADORES

El uso de las cláusulas de ejecución de un contrato es un importante avance hacia la consecución de los objetivos de política social a través de la contratación pública, más allá de las condiciones estipuladas en la legislación vinculante. Con las condiciones de ejecución de un contrato, los poderes adjudicadores son libres de establecer los criterios de calidad que más se adecúen a sus necesidades.

Las condiciones de ejecución de un contrato se suelen utilizar principalmente para fomentar el empleo para los desempleados de larga duración o la aplicación de medidas en materia de formación para los desempleados o los jóvenes durante la ejecución del contrato que vaya a adjudicarse (considerando 98). No obstante, 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, la conciliación del trabajo y la vida familiar y la protección medioambiental o animal. También pueden utilizarse para respetar en lo sustancial los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y contratar un numero de personas discapacitadas superior al que exige la legislación nacional (considerando 99). El poder adjudicador deberá realizar un estudio de mercado para evaluar la viabilidad de tales condiciones de ejecución del contrato.[19]



Para garantizar la transparencia del proceso de contratación, las condiciones de ejecución del contrato deberán publicarse en el anuncio de licitación y/o en las especificaciones técnicas.

Las condiciones de ejecución del contrato no repercuten en la evaluación de las ofertas puesto que están exclusivamente vinculadas a la ejecución de los contratos ya adjudicados. La capacidad de los licitadores de cumplir con dichas cláusulas se verifica durante la ejecución del contrato, no durante la evaluación de la oferta presentada. En caso de incumplimiento, el contrato deberá rescindirse y deberá iniciarse un nuevo procedimiento de contratación o deberán imponerse las sanciones apropiadas. Sin embargo, es poco probable que esto ocurra ya que la rescisión de un contrato es muy costosa y requiere mucho tiempo. Precisamente por esto, incluir consideraciones sociales en los criterios de adjudicación es la forma más eficaz y eficiente de alcanzar los objetivos de política social a través de los procedimientos de contratación pública.

19. El Instituto Belga para la Igualdad entre Mujeres y Hombres da el siguiente ejemplo: el estudio de mercado revela que la situación en el mercado laboral es tal que no hay suficientes trabajadores de un determinado género disponibles para ciertos puestos o sectores de negocios específicos, lo que significa que resulta imposible encontrar personal de este género para ocupar estos puestos en el marco del contrato. Instituto Belga para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, "Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la contratación pública. Consideraciones varias", Pág. 23.

EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS

Estudio de caso 1: Limpieza de autobuses en Bélgica

País	Bélgica
Poder adjudicador	TEC Hainaut, empresa de transporte público
Objeto del contrato	Servicio de limpieza del equipamiento de los autobuses de transporte público
Duración	4 años
Características de la convocatoria	Contratos reservados: no se han previsto Consideraciones sociales: incluidas en la oferta económicamente más ventajosa; 55% de ponderación para la oferta técnica: » 15% - servicio de limpieza y rendimiento del personal » 25% - proyecto de integración laboral » 5% - programa de formación del personal » 10% - calidad medioambiental de los productos de limpieza utilizados. Consideraciones sociales: incluidas en las cláusulas de ejecución del contrato. De conformidad con el primer párrafo del artículo 18a de la Ley belga de 24 de diciembre de 1993 sobre la contratación pública, la empresa licitadora deberá aplicar medidas de formación y de integración laboral para desempleados y para jóvenes, durante toda la duración del contrato, a través de: » la organización de formación in-situ para que los aprendices se conviertan en técnicos de limpieza » o la subcontratación de una parte del importe total –IVA excluido– del contrato a empresas sociales de integración laboral » ola garantía de que la empresa licitadora es en sí una empresa social de integración laboral, de conformidad con el Art. 59 de la Ley de 26 de marzo de 1999. Sanción: en caso de violación de esta cláusula sin justificación aceptable ni enviada a tiempo, el poder adjudicador podrá imponer a la empresa licitadora una multa del 1% del importe original del contrato anual.

Estudio de Caso 2: Cupos de género en Italia

En Italia, en lo que se refiere a la contratación pública de servicios de arquitectura, se imponen condiciones de género para el personal que ejecuta el contrato. Como las arquitectas están sub-representadas, se ha incluido un cupo obligatorio de arquitectas en los contratos de licitación pública.[20]

20. Instituto belga para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, "Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la contratación pública". Consideraciones varias, p. 23.



ANTEPONER LOS INTERESES DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Establecer normas específicas para los servicios sociales y sanitarios

Por fin la Directiva reconoce que los servicios sociales, sanitarios y otros servicios proporcionados directamente a las personas tienen objetivos, tipos de usuarios y características que los diferencian de otros tipos de servicios. Dichos servicios a las personas fomentan la cohesión y la inclusión sociales, promueven el disfrute de los derechos humanos, y se dirigen a todos los individuos, especialmente a aquellos que más lo necesitan. De ahí que la simplificación de las normas y su adaptación a la naturaleza de estos servicios constituya la primera gran victoria para este sector. Así, acogemos con gran satisfacción que se privilegie la calidad y no el precio en los criterios utilizados por los Estados miembros y los poderes adjudicadores para abastecerse de estos servicios.

La Directiva constituye un paso más hacia la eliminación del principio "carrera hacia el abismo" utilizado por los poderes adjudicadores para recortar el gasto en servicios sin considerar el impacto en la calidad de los servicios prestados ni las condiciones laborales del personal.

ARTÍCULO 74 Y ANEXO XIV – ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS DE SERVICIOS SOCIALES Y OTROS SERVICIOS ESPECÍFICOS

Este artículo especifica que cuando los poderes adjudicadores liciten servicios sociales y otros servicios específicos enumerados en el anexo XIV por un valor igual o superior a 750.000 EUR, los contratos deberán adjudicarse de conformidad con las disposiciones establecidas en los artículos 74-77.

ARTÍCULO 75 – PUBLICACIÓN DE LOS ANUNCIOS

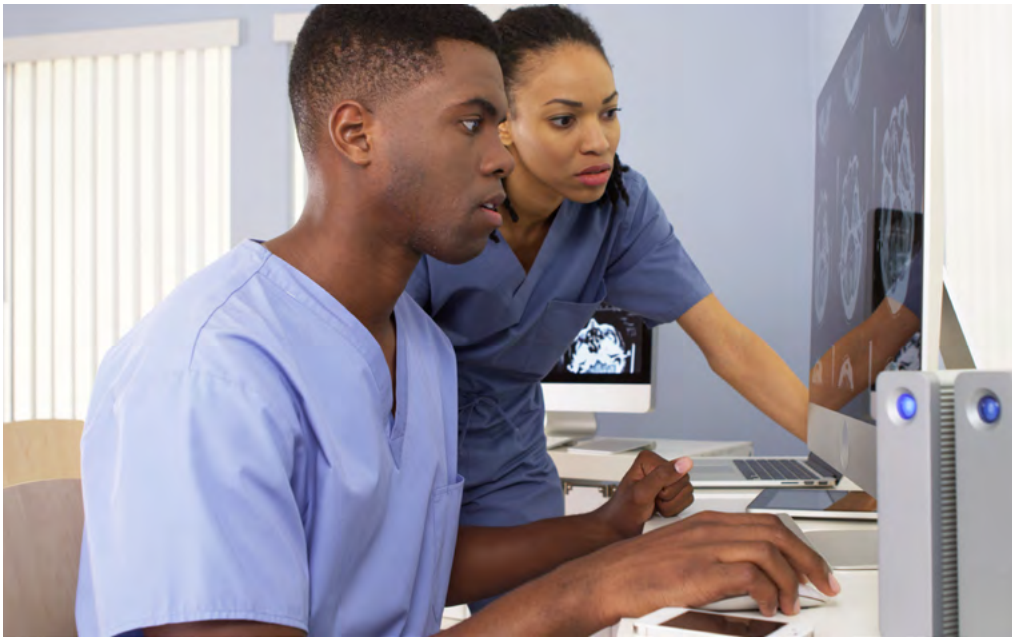
Este artículo especifica la manera en que los poderes adjudicadores deberán anunciar su intención de adjudicar un contrato público de servicios sociales y otros servicios específicos enumerados en el anexo XIV, ya sea a través de un anuncio de licitación o un anuncio de información previa.

Los poderes adjudicadores deberán dar a conocer los resultados del procedimiento de contratación por medio de un anuncio de adjudicación de contrato en el que se especificará la información indicada en el anexo V, parte J, de modo acorde con los formularios normalizados a que se refiere el artículo 51.

RECOMENDACIONES A LA COMISIÓN EUROPEA

La Comisión establecerá los formularios normalizados relativos al anuncio de licitación, el anuncio de información previa y el anuncio de adjudicación de contrato en un formato que sea accesible y que garantice la accesibilidad a todos los procedimientos y documentos de la contratación (artículo 75.3).

Por debajo de los umbrales establecidos por la UE, la responsabilidad de estos formularios recaerá en los Estados miembros y en los poderes adjudicadores.



ARTÍCULO 76 Y CONSIDERANDO 114 – PRINCIPIOS DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS SOCIALES Y SANITARIOS

RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS MIEMBROS

En el momento de la transposición de este artículo, es conveniente que los Estados miembros expliciten que los contratos de servicios sociales y otros servicios enumerados en el anexo XIV solo se adjudicarán sobre la base de la Mejor Relación Calidad-Precio (anteriormente la "oferta económicamente más ventajosa –MEAT por sus siglas en inglés") y no en función del precio más bajo o el coste más bajo.

El uso de la 'mejor relación calidad-precio' proporciona los poderes adjudicadores la posibilidad de incluir criterios específicos de calidad, que son esenciales en la prestación de servicios sociales y otros servicios directos a la persona. Los contratos no pueden adjudicarse solo sobre la base del coste o el precio de un servicio, sin tomar en consideración ciertos criterios de calidad. Expertos en la materia afirman que los poderes adjudicadores, debido a la difícil coyuntura económica actual y la presión sobre los presupuestos públicos, están utilizando cada vez más el criterio del coste más bajo. Esto ha tenido un impacto negativo tanto en la calidad del servicio a disposición del usuario final como en las condiciones laborales del personal social y sanitario[21]. Los poderes adjudicadores que descuidan la calidad de estos servicios corren el riesgo de vulnerar los derechos sociales básicos refrendados en diversos convenios internacionales

Para garantizar que la calidad se convierte en un componente esencial en la adjudicación de los contratos de servicios sociales y de salud, debe darse a este criterio un peso ponderal de al menos el 50% en comparación con otros criterios, como el precio (mejor relación calidad-precio).

Para los servicios sociales y de salud, la calidad es esencial para que el servicio logre su objetivo de satisfacer una necesidad. A diferencia de otros servicios "en red" de interés general o de interés público (como el suministro de agua), los servicios sociales y sanitarios no se rigen por una relación 'normal' entre proveedor y consumidor, sino más bien por una relación "asimétrica", debido a la vulnerabilidad del usuario del servicio y la naturaleza personal del servicio. Además, la inversión en servicios sociales de calidad - en particular los servicios de prevención - a menudo reduce las necesidades de atención sanitaria a largo plazo, lo que, al final, permite reducir el gasto.

Si los Estados miembros prefieren mantener el criterio del coste más bajo para la prestación de los servicios sociales, sanitarios y otros servicios específicos directos a la persona, deberán obligar a los poderes adjudicadores a que incluyan criterios relacionados con la calidad del servicio en las especificaciones técnicas.

21. Para más ejemplos concretos, véase la *Informal Network of Social Service Providers*, "Seminar – Impact of EU legislation on social services", septiembre de 2009 (en especial los ejemplos 1, 2, 4, 11 y 12)

Los criterios de adjudicación de los servicios sociales deberán garantizar el respeto de los principios fundamentales enumerados en el artículo 76.2: la calidad, la continuidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad de los servicios, las necesidades especificas de las distintas categorías de usuarios, incluidos los grupos desfavorecidos y vulnerables, la implicación y la responsabilización de los usuarios y la innovación.

Los Estados miembros también deberán considerar la promoción de las "asociaciones para la innovación", que permiten a los poderes adjudicadores convocar una licitación para resolver un problema específico sin adelantar la solución, dejando espacio tanto al poder adjudicador como al licitador para que lleguen a soluciones innovadoras juntos.



RECOMENDACIONES A LOS PODERES ADJUDICADORES

Los poderes adjudicadores deberán siempre utilizar el criterio de la mejor relación calidad-precio y atribuir una ponderación a los criterios de calidad de al menos el 50%, si bien recomendamos que el peso de la calidad sea mayor. La duración mínima razonable para los contratos de servicios sociales/de salud debe ser superior a tres años con el fin de garantizar el máximo impacto y las mejores posibilidades de recuperación para los usuarios del servicio. Por ende, deberán evitarse los contratos con una duración igual o inferior a tres años, de forma que se garantice la continuidad en la prestación del servicio a los usuarios, con especial atención a aquellos en situación de vulnerabilidad.

Aunque sería extremadamente recomendable que se suprimiesen los criterios de adjudicación del precio más bajo y del coste más bajo, si los poderes adjudicadores deciden seguir utilizándolos deberán incluir criterios de calidad en las especificaciones técnicas, en particular en aquellos casos en los que no existan normas de calidad en los servicios sociales. La Directiva recomienda el uso del Marco Europeo Voluntario de Calidad para los Servicios Sociales publicado por el Comité de Protección Social de la UE en 2010 para influir en el desarrollo de los criterios de calidad.[22]

Los debates sobre la calidad del servicio deberán girar en torno a las experiencias de los usuarios de dicho servicio. Por lo tanto la participación de los usuarios es un elemento fundamental de cualquier proceso de adquisición. Hay varios ejemplos de marcos y metodologías que sitúan al individuo en el centro de la consulta sobre las políticas sociales locales y la prestación de servicios sociales[23]. Los usuarios del servicio son los principales interesados en el proceso de adquisición y, a través de su experiencia, pueden orientar a los poderes adjudicadores hacia una prestación eficaz de estos servicios.

Con el fin de garantizar que los servicios satisfagan las necesidades reales de los usuarios y que los criterios de calidad incluidos en los documentos de contratación estén bien definidos, deberá aplicarse en general un procedimiento de licitación con negociación o un procedimiento de diálogo competitivo. Es importante que los poderes adjudicadores consulten a los proveedores de servicios existentes de una manera abierta, justa y transparente que tenga en cuenta su experiencia. En este sentido, estos procedimientos pueden resultar muy valiosos.

22. Como se indica en el considerando 114 de la Directiva de 2014. La definición de 'calidad' en el Comité de Protección Social en realidad abarca las diferentes dimensiones incluidas en el artículo 76(2), en especial: la disponibilidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la exhaustividad, la continuidad, la adaptabilidad a los usuarios y la orientación hacia la consecución de resultados.

23. Por ejemplo, el conjunto de herramientas de FEANTSA sobre la participación de los usuarios.



EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS

Estudio de Caso 1: El Ayuntamiento de Edimburgo y los servicios para las personas sin hogar

En 2011, el Ayuntamiento de Edimburgo atribuyó una ponderación del 70% a los criterios de calidad y del 30% a los criterios de coste en la licitación de los servicios para las personas sin hogar. El Ayuntamiento es consciente de que, en el actual clima económico, el criterio de la mejor relación calidad-precio adquiere cada vez mayor importancia pero ha decidido que, siempre que sea posible, tratará de atribuir la mayor ponderación posible a los criterios de calidad. Así, el Ayuntamiento de Edimburgo alterna entre un peso ponderal de entre el 40 y el 60% de calidad para la contratación de servicios destinados a las personas sin hogar, dependiendo del servicio específico. Si existen normas de calidad para los servicios ofertados, la ponderación será del 40% para los criterios de calidad y 60% para los criterios económicos. En cuanto a la contratación pública de los servicios de asistencia social, la recomendación general del Ayuntamiento es que se atribuya un valor ponderal en torno al 70% para los criterios de calidad.[24]

Estudio de Caso 2: Aplicación del Marco Europeo de Calidad en Estonia

En Estonia, en el marco de un proyecto del Fondo Social Europeo realizado entre 2010 y 2014, los proveedores de servicios a las personas con discapacidad y otras personas desfavorecidas aplicaron el Marco Europeo Voluntario de Calidad para los servicios sociales en sus organizaciones – ya fueran entidades privadas, público-privadas o públicas. Uno de los resultados del proyecto ha sido que el cumplimiento de los requisitos del Marco, junto con las consideraciones financieras, se ha convertido en uno de los criterios aplicados por las autoridades públicas en Estonia para la financiación de los servicios sociales.

El citado Marco se aplicó a través de la herramienta de garantía de la calidad de EQUASS, y tuvo como resultado un aumento en el nivel de calidad, una mayor eficiencia en la gestión de los servicios, la promoción de los derechos de los usuarios y una mejora de su participación[25]. Este proyecto, que ha hecho ganar múltiples premios al Ministerio y a las organizaciones asociadas, puede replicarse ahora a través de la contratación pública.

24. FEANTSA, "City of Edinburgh Council delivering the homelessness strategy".
25. Análisis del informe final de EQUASS, "The quality of social analysis and proposals for the introduction of a comprehensive quality assurance system".





ARTÍCULO 77 – CONTRATOS RESERVADOS PARA DETERMINADOS SERVICIOS

RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS MIEMBROS

La Directiva no obliga a los Estado miembros a prever la posibilidad de reservar contratos en sus legislaciones nacionales, pero es recomendable que lo hagan. La Directiva ofrece la oportunidad de reservar contratos para organizaciones sin ánimo de lucro y empresas de economía social durante un período limitado de tiempo. De esta forma se puede reconocer el valor que aportan estas organizaciones sin ánimo de lucro y empresas de economía social a la prestación de servicios sociales y de salud. En algunos Estados miembros, estas organizaciones gozan de una larga tradición social y constituyen una característica fundamental del sistema de bienestar.

RECOMENDACIONES A LOS PODERES ADJUDICADORES

Los poderes adjudicadores deberán aprovechar este artículo para respaldar la prestación de servicios sociales y sanitarios por parte de organizaciones sin ánimo de lucro y empresas de economía social.

En el párrafo 2(b) – "en caso de que se distribuyan o redistribuyan beneficios, la distribución o redistribución deberá basarse en consideraciones de participación" – La "redistribución" deberá interpretarse como la excepción a la regla puesto que los beneficios deberán reinvertirse mayoritariamente en la organización con el fin de alcanzar su objetivo social. Las "consideraciones de participación" deberán entenderse como "principios democráticos" u "orientados a la justicia social" y no meramente como "participaciones en el capital".[26] Este criterio debe interpretarse de manera amplia, pues puede adoptar diferentes formas dependiendo de la organización. En el ámbito de las cooperativas, este criterio puede llegar incluso hasta el control por parte de los diferentes socios.[27] Otras organizaciones, como las organizaciones diaconales y organizaciones de bienestar promueven la cooperación en el seno de sus comunidades locales respectivas y potencian la participación de los usuarios de los servicios, pero por lo general no se gestionan como cooperativas o mutuas.[28]

La limitación del contrato a tres años pone en peligro la continuidad de la prestación de los servicios. Esta limitación se refiere al contrato en sí mismo y no a la organización; la organización puede tener varios' contratos reservados' para diferentes servicios válidos durante un máximo de tres años.

Para superar esta dificultad, una vez transcurridos los tres años, el poder adjudicador tiene dos posibilidades: puede convocar una licitación abierta en la que pueda participar el licitador encargado de la prestación del servicio durante los últimos tres años; o puede utilizar otros procedimientos a parte de la contratación pública para seleccionar al prestatario siempre que cumpla los principios de transparencia, igualdad de trato y no discriminación.

26. Esta definición refleja la definición de empresa social descrita por la Comisión Europea en su Comunicación: Iniciativa en favor del emprendimiento social, COM (2011) 682, Págs. 2-3.

27. Las 'cooperativas de múltiples partes interesadas' crean sinergias entre los diferentes socios - autoridades públicas, usuarios de servicios, proveedores de servicios, etc. - y de esta manera garantizan la representación de los diversos intereses y recursos dentro de una comunidad local y tratan de presentar la solución más adecuada (véase más información en la posición de CECOP al Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión", Pág. 2).

28. Eurodiaconia, documento de posición política "Social enterprises for social inclusion", Pág. 1



EJEMPLO DE BUENAS PRÁCTICAS

Estudio de caso: Servicios de atención a domicilio para personas con discapacidad en Italia

País	Italia
Poder adjudicador	Municipio de Castelfranco Veneto
Objeto del contrato	Proporcionar servicios de atención a domicilio, incluyendo servicios a personas con discapacidad
Duración	3 años
Características de la convocatoria	Criterios de adjudicación: oferta económicamente más ventajosa (calidad 60%, precio 40%) Contrato reservado: la convocatoria se dirige exclusivamente a cooperativas sociales (de tipo A), sus consorcios y sus agrupaciones



BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN

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.

Comisión Europea, Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, "Guía relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales, de contratos públicos y de Mercado Interior a los servicios de interés económico general y, en particular, a los servicios sociales de interés general", SWD (2013) 53 final2

Comisión Europea, Comunicación "Iniciativa en favor del emprendimiento social, construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales", 25 de octubre de 2011, COM (2011) 682

Comisión Europea, Reglamento (UE) nº 651/2014 de 17 de junio de 2014 , por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado

Comité de Protección Social Europeo, Marco Europeo Voluntario de Calidad de los Servicios Sociales, SPC/2010/10/8 final

ARTÍCULOS Y LIBROS

Instituto belga para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, "Equal opportunities for men and women in public procurement contracts. A few recommendations", 2007

Informal Network of Social Service Providers, "Seminar – Impact of EU legislation on social services", septiembre de 2009

REVES, "Territorial quality standards in social services of general interest", resultados del proyecto TQS

Thorsten Schulten, Kristin Alsos, Peter Burgess, Klaus Pedersen, "Pay and other social clauses in European public procurement. An overview on regulation and practices with a focus on Denmark, Germany, Norway, Switzerland and the United Kingdom", estudio encargado por la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos (EPSU), Düsseldorf, diciembre de 2012

RECURSOS EN LÍNEA



Camera dei Deputati, "Relazione sullo stato di attuazione della legge recante norme per ildiritto al lavoro dei disabili (años 2012-2013)"

CECOP, "Posición de CECOP ante el Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión sobre el aprovechamiento del potencial de empleo de los servicios personales y domésticos", 13 de julio de 2012

Eurodiaconia, Documento de posición política "Social enterprises for social inclusion", 12 de febrero de 2014

Unión Europea de Ciegos, "Respuesta al Libro Verde de la Comisión Europea sobre la modernización de la contratación pública a escala comunitaria", Abril de 2011

Comisión Europea, "Adquisiciones sociales: una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas", octubre de 2010

Comisión Europea, Informe de Estudio "Supported employment for people with disabilities in the EU and EFTA – EEA", mayo de 2011

Plataforma Europea para la Rehabilitación, informe final de EQUASS relativo a Estonia, "Impact study of the EQUASS Assurance Quality System", diciembre de 2014

FEANTSA, "City of Edinburgh Council delivering the homelessness strategy"

FEANTSA, "Empowering Ways of Working"

FEANTSA, "Herramientas básicas de participación - Obtén un resultado diferente... ¡Haz que la gente participe!", (disponible en inglés, catalán, castellano, polaco, francés y alemán)

FEANTSA, "Herramientas básicas de participación - Compartir el poder", (disponible en inglés, francés, neerlandés, polaco, castellano y alemán)

ICLEI, Eurocities, "Guía RESPIRO sobre la contratación socialmente responsable de obras de la construcción"

El Proyecto Landmark, "Buenas prácticas: avanzando hacia una compra pública responsable. Diferentes enfoques de verificación procedentes de toda Europa"

Página web del Proyecto EQUASS, Garantía de Calidad Europea para los Servicios Sociales

Página web de Solidarité des Alternatives Wallonnes (SAW-B)

Página web de "socialement-responsable.org"



AGRADECIMIENTOS

Esta publicación ha sido coordinada por Valentina Caimi, y editada por Helen Joseph, Plataforma Social.

Nos gustaría dar las gracias a los miembros de la Plataforma Social que aparecen a continuación por su contribución al presente documento:

Patrizia Bussi

Diana Dovgan

Cinzia De Letis

Thomas Bignal

Laura Jones

Simona Giarratano

Liz Gosme

Con el apoyo de la Red Europea de Ciudades y Regiones para la Economía Social (REVES)



socialplatform

Teléfono: +32 (0) 2 511 37 14
Correo electrónico: platform@socialplatform.org
Página web: www.socialplatform.org
Facebook: SocialPlatform
Twitter: social_platform