

CONTRACTACIÓ PÚBLICA RESPONSABLE I CLÀUSULES SOCIALS PER REVERTIR LA DESIGUALTAT DE GÈNERE. OPORTUNITATS I LÍMITS

IOLANDA FRESNILLO

1. Introducció i context

Les polítiques públiques, també en l'àmbit municipal, sense cap mena de dubte tenen un impacte en la configuració de les relacions econòmiques i socials de l'entorn on es despleguen. Més enllà d'aquelles polítiques específiques adreçades a la reducció de les desigualtats entre homes i dones o a l'erradicació de les violències de gènere, si ampliem la mirada, veiem que l'aplicació de mesures de transversalitat de gènere o *mainstreaming* és encara molt limitada a certs àmbits de les polítiques públiques.

En qualsevol cas, des d'una estratègia dual d'impuls de polítiques específiques d'igualtat i de transversalitat, l'aplicació de perspectiva de gènere ha d'arribar també a les polítiques de compres i contractació pública de totes les administracions públiques. Com veurem, a partir sobretot de l'aplicació de clàusules socials en la contractació pública, s'ha anat avançant en aquest sentit, com a mínim en l'àmbit teòric i de proclamació d'intencions (és a dir, s'ha avançat més a nivell normatiu que no pas de desplegament d'aquestes clàusules socials), tant en l'àmbit estatal com en l'autonòmic i el municipal. Aquest text vol analitzar les oportunitats, però també els límits, d'aplicar la transversalitat de gènere a la compra i contractació pública, a partir del seu desplegament en l'àmbit municipal a Catalunya. S'analitzarà l'evolució de la proposta i la definició de clàusules socials, en quina mesura aquestes poden incorporar la perspectiva de gènere i fins a quin punt s'estan desplegant en l'àmbit municipal català. A partir d'aquesta anàlisi, es despleguen un seguit de qüestions i obstacles que caldria abordar per tal que aquests mecanismes tinguessin un impacte significatiu en la reversió de la desigualtat de gènere.

1.1 Una societat travessada per la desigualtat de gènere

En el moment de plantejar-nos quines polítiques es poden desplegar des de l'àmbit municipal, a nivell de contractació i compra pública, amb l'objectiu de revertir les desigualtats de gènere, el primer que hem de pensar és de quines desigualtats de gènere estem parlant i des de quina perspectiva estem abordant la seva anàlisi i la possibilitat de revertir-les.

Les desigualtats per raó de gènere travessen tots els àmbits de la societat. Les relacions socials i econòmiques en els àmbits de la llar, el mercat i l'Estat estan marcades per un model patriarcal que discrimina les dones, i especialment aquelles que, per raons d'edat, origen, estatus migratori, classe social, renda, orientació i identitat sexual o religió, pateixen altres eixos de desigualtat.

A l'àmbit del mercat, a través del treball remunerat, aquesta desigualtat es desplega de diferents maneres: una bretxa persistent (tot i que decreixent) en les taxes d'activitat i atur, un major pes del treball a temps parcial i dels contractes temporals entre les dones, la discriminació salarial (bretxa salarial) i una important segregació d'aquestes en ocupacions de major remuneració que els treballs masculinitzats, ja sigui sectorialment (segregació horitzontal) o bé per nivell de responsabilitat (segregació vertical). Com adverteix Mònica Gelambí, la crisi econòmica ha tingut un impacte desigual en homes i dones, tant per la seva posició socioeconòmica diferent de partida com per les conseqüències de les mesures (retallades en els àmbits socials, privatitzacions) que s'han implementat per afrontar-la (Gelambí, en aquest volum).

La prioritat del pagament del deute i els seus interessos (a Europa i a arreu del món, en el context d'aquesta crisi econòmica i d'altres crisis al llarg de la història) s'ha fet en detriment dels drets socials i de la inversió en sectors com l'educació, la sanitat, les polítiques de protecció social, les pensions o les prestacions d'atur, amb la retallada de salaris públics i l'estancament i la retallada d'ocupació en el sector públic, especialment en aquells sectors laboralment feminitzats, com són l'educació, la sanitat o els serveis socials.

El text de Sara Moreno d'aquesta mateixa publicació (Moreno, en aquest volum) detalla les diferents formes que adopta la desigualtat entre homes

i dones en el mercat de treball, i la manera com han evolucionat al llarg de la darrera dècada de crisi econòmica. La diferència en les presències i absències en el mercat laboral, la polarització de les condicions laborals, la segregació tant horitzontal com vertical i la discriminació salarial persisteixen o augmenten durant la crisi econòmica. I, quan disminueixen, no ho fan per una millora de les condicions per a les dones, sinó per un empitjorament de les condicions per als homes. Aquests factors, i sobretot la bretxa salarial, deriven també en una important diferència en les prestacions i les pensions que reben les dones en relació als homes, especialment de jubilació. Tot plegat incideix de forma negativa en la capacitat econòmica de les dones durant tot el cicle vital (Cantó, Cebrián i Moreno, 2016).

Des de l'economia feminista, s'alerta que la concepció monetarista de l'economia i del treball (i de les polítiques públiques que els regulen i hi influeixen) és parcial, doncs limita l'anàlisi de les desigualtats al treball mercantilitzat (històricament associat a la vida pública masculina), sense parlar l'atenció deguda a les aportacions del treball no remunerat, de cura i reproductiu (històricament associat a l'esfera privada i femenina), necessari per al sosteniment de la societat. La centralitat gairebé absoluta que sovint es produeix a l'economia de mercat acaba atribuint valors desiguals a les aportacions d'homes i dones, tot invisibilitzant l'existència i la rellevància de les tasques de cura i reproducció per a la subsistència no només de la societat sinó del mateix sistema econòmic.

Un abordatge parcial de les desigualtats que trobem en una estructura socioeconòmica i familiar concreta és la del sistema capitalista, segons Amaia Pérez Orozco, dominat per un model fonamentalment patriarcal marcat per «la divisió dels treballs per gèneres, la no-valoració dels treballs no remunerats i, en darrera instància, l'organització social al voltant dels mercats», i no pas per la reproducció de la vida (Pérez Orozco, 2003).

En aquest sentit, cal tenir en compte no només la divisió sexual del treball (ja que la crisi de cures existia abans de la crisi econòmica), sinó també que l'aplicació de mesures d'austeritat ha significat una intensificació de la càrrega del treball de cures i reproducció que assumeixen fonamentalment les dones. Davant de retallades i les privatitzacions, i en especial de l'incompliment de la llei de dependència, són les cuidadores les que assumeixen

xen, sense ser remunerades, aquelles responsabilitats que abans assumia l'Estat o que hauria d'assumir l'Estat. Aquest increment del pes de les tasques de cura i reproducció suposa un impacte no només en el benestar de les dones, sinó que també comporta una reducció de les seves possibilitats en el mercat laboral, consolidant la segregació ocupacional i la participació parcial o temporal de les dones en el món laboral remunerat, de manera que també augmenta la precarietat dels contractes de les dones i les possibilitats de participació en l'economia submergida.

Aquesta és una realitat que no només resulta central per entendre la situació de desigualtat entre homes i dones, sinó també per visibilitzar, com dèiem abans, la importància dels treballs de cures i reproducció per a la sostenibilitat del sistema: «Les dramàtiques xifres d'atur i les estratègies de subsistència de moltes famílies en l'actual context de crisi deixen entreveure que el benestar de les llars no depèn exclusivament de la situació dels seus membres en el mercat laboral, sinó d'una complexa i diversa xarxa d'activitats que es desenvolupen en espais i temps no monetaritzats. Aquest paper dels treballs no remunerats en les llars com a amortidor no és fútil, sinó absolutament central» (Pérez Orozco, 2014).

En definitiva, en l'anàlisi de les desigualtats que es volen revertir amb les esmentades polítiques públiques de compra i contractació, cal tenir en compte no únicament l'àmbit del mercat i l'Estat, sinó també el de les llars. L'avaluació de les oportunitats i reptes per aplicar la perspectiva de gènere a la compra i contractació pública també haurà de tenir en compte, a més de les desigualtats d'accés i distribució de recursos provinents del treball remunerat i de la percepció de prestacions públiques, la distribució desigual del treball de cures i reproducció.

1.2 Polítiques públiques per a la reversió de les desigualtats de gènere

Revertir aquesta situació de desigualtat en els àmbits públic, de mercat i la llar és tasca de tots els agents socials, econòmics i institucionals, però les administracions públiques estan especialment cridades a jugar un rol actiu en la reducció de les desigualtats de gènere.

Específicament, la Llei Orgànica 3/2007, del 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes, obliga a incorporar la igualtat com a principi d'actuació de tots els poders públics (art.15), especifica que les entitats locals han d'integrar el dret d'igualtat en l'exercici de les seves competències (art. 21) i defineix els criteris d'actuació d'igualtat de gènere de les administracions públiques en l'àmbit de les seves competències i en l'ocupació pública (art. 51), entre d'altres. Així mateix, a nivell català, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006 assenyala en el seu article 41 que els poders públics han de garantir el compliment del principi d'igualtat d'oportunitats entre dones i homes, així com la transversalitat en la incorporació de la perspectiva de gènere en totes les polítiques públiques. Per la seva banda, la llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, indica que s'ha d'incorporar la perspectiva de gènere en les polítiques referides a la funció pública. En definitiva, podem dir que «els ajuntaments catalans tenen l'obligació legal d'introduir la gestió transversal de gènere en la seva manera de fer política i en les seves polítiques públiques» (Gelambí, 2016).

Les administracions públiques locals no tenen només l'obligació jurídica de definir les polítiques públiques per tal que incorporin la perspectiva de gènere i contribueixin, així, a la reducció d'aquestes desigualtats, sinó que tenen una posició privilegiada i d'oportunitat per fer-ho de manera efectiva. Des d'àmbits molt diversos es poden desplegar polítiques públiques que tractin de revertir tant les causes com els efectes de l'estructura socioeconòmica patriarcal. Les polítiques d'educació, la promoció econòmica i d'ocupació, l'elaboració d'ordenances fiscals o l'urbanisme, entre d'altres, es poden dur a terme des de la perspectiva de gènere i amb una visió feminista.

A partir de finals dels anys noranta, es va començar a treballar sota l'estratègia de *mainstreaming*, la transversalització de la perspectiva de gènere, per instar a la incorporació de la dimensió de gènere com a element clau de tota l'agenda política, amb un enfocament transversal i en totes les àrees i àmbits d'actuació de les institucions públiques.

La proposta d'aplicar una estratègia de transversalitat de gènere parteix de la certesa que el disseny de normatives o polítiques neutrals no exis-

teix: «Les polítiques percebudes com a neutrals sovint són polítiques “cegues al gènere”, perquè no tenen en compte els rols, les responsabilitats i les capacitats, determinades socialment, que s’assignen a les dones i als homes. Les intervencions cegues al gènere no distingeixen les necessitats diferenciades dels col·lectius socials ni els efectes diferents que tenen les normatives i les polítiques sobre les dones i els homes» (Covelo *et al.*, 2017). L’aproximació institucional a la transversalitat de gènere reconeix que la perspectiva de gènere s’ha d’aplicar a tots els nivells i fases de totes les polítiques: «No es tracta d’una aplicació esporàdica de mesures puntuals, sinó de l’aplicació de polítiques transversals de gènere que suposin un canvi estructural i social»¹. Si aquest component integral no es produeix, és a dir, si una política pública no està pensada, definida i implementada amb perspectiva de gènere, i per tant és cega al gènere, podem afirmar que el seu desplegament perpetuarà i aprofundirà les desigualtats existents a la societat. O, dit d’una altra manera, si no són feministes, les polítiques públiques fiancen el patriarcat. És per això que, com dèiem, la transversalitat de gènere no és només una oportunitat, sinó una obligació normativa per als ajuntaments.

Un dels àmbits on es pot i s’ha d’incorporar la perspectiva de gènere és el de la contractació pública. A través de la contractació de béns i serveis a entitats privades, l’administració pública (tant a nivell local com a la resta de nivells) pot tenir una influència clau en les pràctiques d’aquestes entitats i en el rol que juguen en les discriminacions de gènere.

Per a aquesta aproximació feminista a les polítiques públiques i, en concret, a la contractació pública, per tal que s’incorpori una mirada completa sobre les causes de les desigualtats de gènere i es despleguin accions concretes per corregir-les, és imprescindible que es tingui en compte la interseccionalitat que regeix les situacions de discriminació i opressió. A més de l’eix de desigualtat de gènere característic de la societat patriarcal, les desigualtats estan determinades per factors múltiples com l’origen,

¹ L’Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades pren com a pròpia la definició del Consell d’Europa del 1998, segons la qual la transversalitat de gènere és: «La (re)organització, millora, desenvolupament i avaluació dels processos polítics per incorporar, per part de tots els actors involucrats en aquests processos, una perspectiva d’igualtat de gènere a tots els nivells i fases de totes les polítiques». <http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/mainstreaming/home.htm> [consultat el 27 de juny del 2018]

l'estatus migratori, la renda, l'orientació sexual, la identitat sexual i l'edat, entre d'altres.

La interseccionalitat és central en l'anàlisi i les propostes al voltant de la contractació pública, ja que les necessitats de les dones de la ciutat són diverses i venen determinades per circumstàncies multifactorials i canviants. Si s'introdueix la perspectiva de gènere a la configuració d'una política de contractació pública responsable (que definim a continuació), estem intentant contribuir a reduir les desigualtats de gènere i, en definitiva, el masclisme. Però, per fer-ho des d'una mirada feminista, és imprescindible i indissociable visibilitzar i transformar alhora les desigualtats de renda, el racisme, la xenofòbia, l'homofòbia, la transfòbia, l'adulocràcia i totes les dinàmiques socials que promoguin relacions de desigualtat i violència (Covelo *et al.*, 2017).

2. Contractació pública i clàusules socials

2.1 Contractació pública

Diferents càlculs situen el valor de la contractació pública entre el 18 i el 20% del PIB espanyol en els darrers anys, que equivaldria a més de 200.000 milions d'euros que fan de l'administració pública un dels agents econòmics més rellevants del mercat espanyol. La recollida de dades sobre la contractació pública, tal com es reconeix en l'informe sobre la contractació pública que publica el Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, és molt deficient i, per tant, aquesta valoració econòmica varia molt segons les fonts. Per exemple, les dades que aporta la Unió Europea de despesa pública en treballs, béns i serveis, i que ens permeten fer una comparativa amb països de l'entorn, parlen d'un total de 112.000 milions d'euros per al 2015, un 10,4% del PIB. Al total de la Unió Europea, la contractació pública superaria, segons aquests càlculs, els dos bilions d'euros en valor dinerari, una xifra que pràcticament s'ha duplicat en una dècada. En l'àmbit municipal català, no hem trobat una xifra fiable que quantifiqui el valor de la compra i contractació pública des dels ajuntaments, però pot resultar orientativa la xifra dels 3.233 milions d'euros que l'any 2017 els ajuntaments

catalans van destinar al capítol de despesa corrent en béns i serveis². Això suposa un 34,15% del total dels pressupostos dels ajuntaments catalans i un 42,72% de les despeses corrents (excloent les inversions i les despeses financeres)³.

² En la classificació econòmica dels pressupostos de les administracions públiques de l'Estat, dividida per capítols, el capítol 2 inclou les despeses corrents (és a dir, que no són despeses d'inversió, de capital ni financeres), destinades a la compra de béns i serveis. Això inclou, entre d'altres, arrendaments i cànon, contractacions de manteniment, reparacions i conservació, materials, subministraments, comunicacions, transports, assegurances, tributs, indemnitzacions, publicacions, concerts sanitaris, despeses diverses i treballs realitzats per empreses privades per externalització de serveis públics. Aquestes compres de béns i serveis poden ser proveïdes per altres empreses públiques o per agents privats (persones físiques professionals i empreses amb i sense ànim de lucre).

³ Execució dels pressupostos de les entitats locals 2017, Ministeri d'Hisenda i Funció Pública. <http://www.minhfp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/InformacionPresupuestaria/InformacionEELs/Consulta-ejecprestrimestral.aspx> [consultat el 27 de juny del 2018]

Taula 1. Estimació del total de despesa dels governs generals en treballs, béns i serveis (excloent utilitats).

	Total en milers de milions d'euros					Total en percentatge respecte al PIB				
	2012	2013	2014	2015	Mitjana	2012	2013	2014	2015	Mitjana
Bèlgica	56,8	57,1	58,7	59,5	58,0	14,7	14,5	14,6	14,5	14,6
Bulgària	4,5	4,9	5,5	6,2	5,3	10,6	11,7	12,9	13,7	12,2
República Txeca	22,2	21,4	21,5	24,2	22,3	13,8	13,6	13,7	14,5	13,9
Dinamarca	37,6	37,3	38,3	38,7	38,0	14,9	14,6	14,7	14,5	14,7
Alemanya	408,7	425,5	442,0	461,7	434,5	14,8	15,1	15,1	15,2	15,1
Estònia	2,6	2,6	2,7	2,9	2,7	14,6	13,9	13,6	14,1	14,1
Irlanda	17,0	16,5	18,0	18,3	17,5	9,7	9,2	9,3	7,2	8,8
Grècia	20,0	19,0	18,9	19,0	19,2	10,5	10,5	10,6	10,8	10,6
Espanya	113,0	105,9	104,9	111,4	108,8	10,9	10,3	10,1	10,4	10,4
França	313,5	318,6	317,0	317,2	316,6	15,0	15,1	14,8	14,5	14,9
Croàcia	5,7	6,0	6,0	5,7	5,9	13,0	13,8	13,9	13,1	13,5
Itàlia	171,7	171,6	169,2	170,3	170,7	10,6	10,7	10,4	10,4	10,5
Xipre	1,3	1,1	1,0	1,0	1,1	6,8	6,1	5,5	5,5	6,0
Letònia	2,7	2,7	2,7	2,9	2,8	12,1	11,8	11,6	12,0	11,9
Lituània	3,6	3,6	3,7	3,9	3,7	10,7	10,2	10,0	10,6	10,4
Luxemburg	5,6	5,7	5,9	6,3	5,9	12,7	12,3	11,9	12,3	12,3
Hongria	13,1	14,3	16,2	17,3	15,2	13,3	14,1	15,4	15,8	14,7
Malta	0,7	0,7	0,9	1,0	0,8	10,4	9,5	10,7	11,9	10,6
Països Baixos	134,8	133,9	134,9	135,6	134,8	20,9	20,5	20,3	20,0	20,4
Àustria	41,1	42,5	43,4	45,2	43,0	13,0	13,2	13,1	13,3	13,2
Polònia	48,4	47,4	51,5	52,1	49,8	12,4	12,0	12,5	12,2	12,3
Portugal	17,2	16,6	17,0	17,7	17,1	10,2	9,7	9,8	9,9	9,9
Romania	15,6	16,2	16,4	18,7	16,7	11,7	11,2	10,9	11,6	11,3
Eslovènia	4,7	4,8	5,1	5,2	5,0	13,1	13,4	13,7	13,6	13,5
Eslovàquia	9,9	10,1	10,9	13,4	11,1	13,6	13,6	14,4	17,0	14,7
Finlàndia	35,8	37,4	37,7	38,0	37,2	17,9	18,4	18,4	18,2	18,2
Suècia	69,3	71,8	70,8	72,1	71,0	16,4	16,5	16,4	16,1	16,3
Regne Unit	290,3	285,4	312,6	349,7	309,5	14,1	13,9	13,8	13,6	13,9
Total Unió Europea	1867,5	1880,5	1933,2	2015,3	1924,1	13,9	13,9	13,8	13,7	13,8

Font: Public Procurement Indicators 2015.

Tenint en compte, doncs, la importància quantitativa de la contractació i compra pública (independentment de la dada amb què ens quedem), hauria de resultar lògic que aquesta s'executés amb empreses que respectin els drets humans, que compleixin la legislació laboral i promoguin una ocupació de qualitat, que cuidin el medi ambient o que no realitzin pràctiques discriminatòries per raó de gènere, raça, ètnia o religió (Escrusa, 2017). És a dir, que es fomentés una contractació pública responsable que vetllés per treballar amb empreses que contribueixin als objectius del benestar, la cohesió social, la reducció de les desigualtats, la no discriminació i la sostenibilitat ambiental.

Tot i això, tradicionalment, la contractació pública s'ha basat en la *subhasta* com a principal sistema d'adjudicació de contractes, en el qual l'únic o determinant factor a valorar ha estat el preu de l'oferta. Ha estat necessari «contrastar l'evidència popular segons la qual allò barat és car perquè sorgís la figura del concurs i s'optés per l'oferta més avantatjosa, sense atendre exclusivament al preu» (Lesmes, 2005). Tot i ampliar-se els criteris a tenir en compte a l'hora d'adjudicar un contracte públic, afegint bàsicament condicions tècniques (solvència, capacitat, mida i composició dels equips), el preu segueix sent un factor determinant en bona part dels concursos públics, imposant-se habitualment «l'oferta econòmicament més avantatjosa». Santiago Lesmes afirmava ja fa una dècada que havíem de «tornar a replantejar els criteris i principis pels quals es regeixen les licitacions públiques, pensant en les conseqüències directes i indirectes que estan provocant en alguns casos les administracions a l'hora d'adjudicar els seus contractes prioritzant el preu per sobre de qualsevol altre factor» (Lesmes, 2005).

Encara que els avenços a nivell institucional poden haver estat lents, cal reconèixer que les administracions públiques són cada cop més conscients de la influència de la contractació pública en la configuració de les relacions socioeconòmiques i, en alguns casos, sí que s'han impulsat diferents eines, com les clàusules de contractació social. L'impuls que, en aquest sentit, han donat algunes administracions, especialment locals o autonòmiques, respon també a una important pressió de la societat civil organitzada en sectors de l'economia social i solidària i de la inserció sociolaboral de persones amb diversitat funcional o en situació d'exclusió social.

L'ESS ha de poder abastir el conjunt de les necessitats socials, també les de les administracions públiques. En aquest sentit, des dels municipis s'ha de fomentar la compra i la contractació pública socialment responsable, priorititzant criteris socials, ètics i ambientals en la contractació i compra de béns i serveis per part dels ajuntaments. A partir de la incorporació de clàusules socials que reconeguin les condicions de treball dignes, la igualtat salarial, la inserció sociolaboral, la sostenibilitat ambiental, els circuits de proximitat, l'equitat de gènere i, en definitiva, els criteris de l'economia social i solidària, ja aplicats amb el balanç social, com a factors a tenir en compte al mateix nivell, com a mínim, que els quantitativs (XES⁴)

Una de les fites a nivell institucional va ser l'aprovació per part de la Comissió i el Parlament Europeu de la Directiva 2014/24/UE sobre contractació pública,⁵ en la qual es reconeix el paper clau de la contractació pública en el que anomenen un «creixement intel·ligent, sostenible i integrador», de manera que els fons públics, a través dels contractants, s'utilitzin eficientment «en suport d'objectius socials comuns». A l'article 18.2 de la Directiva 2014/24/UE, s'estableixen les bases d'una contractació pública socialment responsable, obligant els estats membres a prendre les mesures pertinents per garantir que en l'execució de contractes públics els operadors econòmics compleixin les obligacions aplicables en matèria mediambiental, social o laboral establertes al dret de la Unió Europea, al dret nacional, als convenis col·lectius, a les disposicions de dret ambiental, social i laboral i en els convenis internacionals llistats a la directiva.

Com afirmen des del portal sobre contractació responsable de REAS⁶, els

⁴ Mesura número 9 de les «14 mesures per impulsar l'economia social i solidària a nivell local», presentades per la Xarxa d'Economia Social i Solidària-XES, arran de les eleccions municipals del 2015. <http://xes.cat/wp-content/uploads/2018/04/14-mesures-per-impulsar-economia-social-compressed.pdf> [consultat el 5 de juny del 2018]

⁵ Directiva 2014/24/UE sobre contractació pública. <https://www.boe.es/doue/2014/094/L00065-00242.pdf> [consultat el 5 de juny del 2018]

⁶ REAS correspon a l'acrònim de Red de Redes de Economía Alternativa y Solidaria, que disposa d'un recurs a internet sobre clàusules socials i contractació pública. <http://reasnet.com/clausulassociales/> [consultat el 5 de juny del 2018]

conceptes de *compra pública ètica*, *compra pública responsable*, *contractació pública verda* o *clàusules socials*, entre d'altres, s'han popularitzat davant el reclam social d'intentar «aprofitar el poder de compra i contractació de les administracions públiques per avançar en objectius ètics, de millora social i ambiental de la societat» (REAS). Així, segons les entitats de l'economia social i solidària, la contractació pública socialment i/o mediambientalment responsable pot contribuir a avançar en valors com la redistribució de la riquesa, la justícia social i econòmica, la igualtat i la cohesió social.

Defendemos una contratación *pública que ponga los intereses de las personas por encima del coste*, una contratación que esté guiada por criterios de sostenibilidad económica, cultural, social y ambiental. Las condiciones de trabajo dignas, el respeto a los derechos humanos, la inclusión de colectivos desfavorecidos, el respeto al medio ambiente o la igualdad de género son algunos de los valores que pueden garantizarse en la contratación *pública a través de la implementación de cláusulas sociales y medioambientales* (REAS⁷).

Per a les entitats membres de REAS, que fa anys que promouen l'ús de les clàusules socials en la contractació pública entre diferents administracions, aquestes poden actuar com a motor de canvi de les economies d'escala de productes i serveis amb valors socials afegits (com poden ser els que provenen del sector de l'economia social i solidària o d'entitats i empreses d'inserció social). A més, les polítiques de compra i contractació responsables de les administracions poden afavorir canvis en el sector productiu, que s'adapta per poder accedir al negoci que suposa treballar amb l'administració pública. A la llarga, aquests canvis poden tenir un efecte positiu sobre els preus, considerant l'ampliació de mercats per a productes i serveis amb valors socials afegits. I, finalment, contribueixen a «articular i consolidar un mercat social basat en criteris ètics i socials. Aquest potencial es pot posar al servei de diferents objectius socials i ambientals d'interès general, molts dels quals poden tenir una relació directa amb la inserció sociolaboral de col·lectius en situació de vulnerabilitat, ja siguin persones amb discapacitat o en risc d'exclusió social» (REAS Balears, 2011).

⁷ Presentació del portal internet de clàusules socials de REAS. <http://reasnet.com/clausulassociales/presentacion/> [consultat el 5 de juny del 2018]

En el cas català, també cal destacar l'aprovació per part del govern de la Generalitat del «Codi per a una contractació pública socialment responsable» en l'àmbit de l'administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic. Aquest codi cerca «facilitar als poders adjudicadors i al seu sector públic les eines per dur a terme una contractació socialment responsable, donant a conèixer les possibilitats que ofereix la contractació per desenvolupar polítiques públiques mitjançant la inclusió de clàusules socials als contractes per afavorir una contractació pública socialment més responsable, ètica i transparent». En el desplegament del codi s'ha elaborat, a més, una guia per a la incorporació de la perspectiva de gènere en els contractes públics.

La guia defineix com a objectius de les clàusules d'igualtat en els contractes «eliminar les desigualtats que encara existeixen entre l'home i la dona en el mercat laboral; erradicar possibles discriminacions o desigualtats per raó de sexe; impulsar una ocupació laboral més ampla i millor per a les dones, especialment per a aquelles que tenen dificultats d'inserció laboral; facilitar la conciliació entre la vida familiar, domèstica i professional entre dones i homes; promoure entorns laborals lliures de violències masclistes a la feina —assetjament sexual, per raó de sexe i per orientació sexual—; promoure accions positives en aquelles empreses amb plantilles masculinitzades i promoure la responsabilitat empresarial en matèria d'igualtat» (Generalitat de Catalunya, 2016c).

També la llei d'igualtat efectiva entre dones i homes aprovada el 21 de juliol del 2015 al Parlament de Catalunya (Llei 17/2015) estableix en el seu article 10 que les administracions públiques de Catalunya han de «procurar incloure clàusules socials en les bases de la contractació amb la finalitat de promoure la igualtat de tracte i d'oportunitats de dones i homes en el mercat laboral» i que, amb aquesta finalitat, han «d'incorporar la perspectiva de gènere en les ofertes de contractació pública; incloure condicions d'execució dels treballs objecte del contracte per les quals l'adjudicatari adopti mesures que tendeixin a promoure la igualtat de dones i homes; indicar en els plecs de clàusules administratives particulars barems de puntuació addicional per a les empreses que disposin de plans d'igualtat, en el cas que no hi estiguin obligades per llei, i per a les que disposin del distintiu català d'excel·lència empresarial en matèria d'igualtat o adoptin mesures

destinades a assolir la igualtat d'oportunitats que perdurin en el temps i mantinguin l'efectivitat».

La guia elaborada per la Generalitat de Catalunya per incorporar la perspectiva de gènere en els contractes públics indica, a més, que és responsabilitat de les pròpies administracions públiques establir «els mecanismes d'avaluació i seguiment necessaris per assegurar el compliment efectiu de les mesures valorades en l'oferta de contractació» (Generalitat de Catalunya, 2016c), una qüestió que, com veurem, és clau per garantir l'efectivitat de les clàusules socials i d'igualtat en la contractació pública.

2.2 Clàusules socials

Amb la hipòtesi que la prioritització del factor preu en la contractació pública genera una major precarització del treball, una disminució en la qualitat del servei i un major impacte en el medi ambient o la desigualtat de gènere, a partir de finals de la dècada dels noranta i sobretot durant les dues primeres dècades del segle XXI, des de diferents sectors socials, acadèmics i institucionals, però especialment des les xarxes d'economia social i solidària i les entitats del tercer sector social, es proposa l'adopció de clàusules socials com a mesures per tractar de garantir que l'impacte de la contractació pública sigui positiu. És a dir, que, més enllà dels criteris tècnics i del preu, no s'obviïn altres criteris, com poden ser la remuneració salarial, l'equitat en la composició de la plantilla i els salaris o l'estabilitat laboral, així com principis de caràcter social i antidiscriminatori.

Una clàusula en una licitació pública significa l'establiment de pactes, disposicions o condicions que regeixen el contingut de la relació contractual que s'establirà entre l'administració pública i el contractista. Les clàusules socials impliquen la inclusió de criteris en els processos de contractació pública per incorporar aspectes de política social en aquesta relació contractual. Aquesta inclusió pot incorporar-se com a requisit previ per participar en la licitació (criteri d'admissió), com a element de valoració (criteri de puntuació) o com a obligació a realitzar en el contracte (exigència d'execució).

Les clàusules socials com a criteri d'admissió fixen les característiques que ha de complir el licitador per poder aspirar a l'adjudicació del contracte. Com veurem, a la nova llei de contractes públics s'estableix com a clàusula d'admissió l'obligatorietat per a les empreses de més de 250 treballadors de disposar d'un pla d'igualtat aprovat. Es tracta, per tant, de clàusules excloents, doncs les empreses i entitats que no compleixin els requisits establerts no podran optar al contracte.

En el moment de valoració de l'oferta, les clàusules socials com a criteri de puntuació assenyalen diferents característiques que, en el cas de complir-les, significaran una puntuació major per a l'empresa. Per exemple, l'assignació de diferent puntuació en funció del percentatge de dones en plantilla o en l'equip que ha d'executar el projecte.

Finalment, es poden exigir clàusules socials durant l'execució del contracte, assenyalant condicions que el contractista haurà de complir, com l'aplicació de mesures de conciliació laboral, el manteniment de criteris de paritat o de certes condicions salarials o de durabilitat dels contractes laborals.

Figura 1. Clàusules socials: tipus i fases per a la seva introducció.



Font: Esquema REAS Euskadi (Pérez Hernandorena, 2016).

Les clàusules socials no són l'únic mecanisme de foment de la contractació i compra pública responsable. Un dels mecanismes habituals és el contrac-

te reservat i la reserva de mercat. El contracte reservat és una figura legal, també contemplada a la nova llei de contractació pública, que implica que en la licitació d'un contracte públic només hi podran participar, i en conseqüència resultar adjudicatàries, determinades iniciatives socials o empresarials. Es tracta de centres especials d'ocupació d'iniciativa social (és a dir, promoguts com a mínim en un 51% per entitats sense ànim de lucre o fundacions) o empreses d'inserció, sempre que el 30% de les persones empleades siguin treballadores amb discapacitat o en risc d'exclusió social.

La reserva de mercat fa referència a l'ús del contracte reservat de manera estratègica, quantificada i planificada. És a dir, quan una administració pública fixa un percentatge del total del pressupost d'adjudicació de contractes públics a adjudicar mitjançant contractes reservats. Tant la Directiva 2014/24/UE com la nova llei de contractació pública (9/2017) mantenen la reserva de mercat per fomentar la inserció de persones amb discapacitat i en exclusió social. La nova llei imposa un percentatge mínim de reserva del 7%, que s'incrementarà fins al 10% als quatre anys de l'entrada en vigor de la llei (percentatge calculat sobre l'import global de les contractacions de l'any anterior i en un seguit de subministraments i serveis que relaciona la pròpia llei). La reserva de contractes pot afectar un contracte, així com un o diversos lots d'un contracte.

Finalment, l'administració pública pot dotar-se d'una instrucció, acord, ordenança o circular a través de la qual les clàusules socials i els contractes reservats s'hagin d'incorporar preceptivament a tots els contractes públics. L'establiment d'observatoris de la contractació pública, o de mecanismes de seguiment i avaluació d'aquesta, estan també entre les iniciatives que poden prendre i han pres algunes administracions públiques.

A partir de l'inici de la dècada del 2000, es comencen a utilitzar clàusules socials per valorar ofertes. L'any 1997 hi va haver una sentència del Tribunal Suprem (STS 3625/1997 del 20 de maig) que establia que «l'administració no està obligada a acceptar el millor preu, sinó l'oferta més favorable a l'interès públic» (Bernete, 2013). Aquesta sentència, clarament favorable a la inclusió de criteris socials, mediambientals i, en general, a la cerca del bé comú, suposa un punt d'inflexió.

Durant anys, però, l'aplicació de clàusules socials en la contractació pública

per part dels municipis ha estat limitada a facilitar la integració laboral de col·lectius i/o persones amb més dificultats d'accés al mercat de treball. Aquests col·lectius, tal com es defineixen al «Codi per una contractació pública responsable», editat per la Direcció General de Contractació Pública de la Generalitat de Catalunya, poden ser els següents:

- Persones amb disminució física, psíquica o sensorial o amb malalties mentals que tinguin possibilitats d'inserció en el món laboral.
- Persones destinatàries de la renda mínima d'inserció.
- Persones que no puguin accedir a la renda mínima d'inserció perquè no compleixen els requisits establerts per l'article 6.1 de la Llei 10/1997, del 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció.
- Joves més grans de setze anys i menys de trenta provinents d'institucions de protecció de menors.
- Persones amb problemes de drogoaddicció o alcoholisme que es trobin en procés de rehabilitació i reinserció social.
- Interns de centres penitenciaris la situació dels quals els permeti accedir a una ocupació, persones en llibertat condicional i persones exrecluses.
- Persones que no puguin accedir a la renda mínima d'inserció, però que es trobin, segons el parer dels serveis socials competents, en situació de risc d'exclusió.
- Aturats de llarga durada més grans de quaranta-cinc anys.

En alguns casos també s'inclouen, entre aquests col·lectius, les dones víctimes de la violència masclista (física o psíquica) i persones víctimes de violència domèstica. Aquest tipus de clàusules s'apliquen tant com a clàusules de criteri d'admissió (limitada a empreses que tinguin un mínim de treballadores en les condicions d'exclusió social descrites) com de criteris

d'adjudicació, preferència o desempat (obtenen més punts aquelles empreses que treballen amb els col·lectius esmentats). És sobretot a partir del 2015 que es comencen a desenvolupar a Catalunya instruccions i guies de contractació pública responsable que responen també a altres objectius i incorporen altres tipus de clàusules.

Al 2007 el govern espanyol aprova l'acord per a la «inclusió en els contractes públics de condicions dirigides a promoure la igualtat efectiva entre dones i homes». Anteriorment, el govern i el parlament basc (2000 i 2005) havien aprovat mesures per fomentar la igualtat en la contractació pública. En el període del 2008 al 2012, el govern basc (2008), català (2010) i aragonès (2011), els ajuntaments d'Avilés (2009), Vitòria (2010) i Pamplona (2012), així com l'Institut Mallorquí d'Assumptes Socials (2010), aproven i elaboren instruccions i guies per a la incorporació de criteris socials, ambientals i de gènere en la contractació pública (Diz i Nogueira, 2017).

A partir de l'aprovació de la Directiva Europea 2014/24/UE sobre contractació pública i de l'impuls per a polítiques transformadores, de justícia social i igualtat que suposen els resultats de les eleccions municipals del 2015, l'aprovació de normatives locals i guies per a l'aplicació de clàusules socials es fa molt més freqüent. Avui les clàusules socials estan sent utilitzades per tots els nivells de l'administració, des de l'estatal fins a la local, passant per altres administracions com la universitària o els serveis sanitaris. L'aprovació de la nova llei de contractes suposa una oportunitat per a una extensió de l'ús d'aquest tipus de mesures per promoure una contractació pública responsable i en favor de la igualtat de gènere. Que sigui així dependrà de la voluntat política de qui governi les diferents administracions, però també de l'impuls i seguiment que es pugui fer des de la societat civil, inclòs el moviment feminista.

2.3 La nova llei de contractes: finestra d'oportunitat?

El govern espanyol s'ha pres el seu temps per tramitar la transposició de les directives del Parlament i el Consell Europeu 2014/23/UE i 2014/24/UE sobre adjudicació de contractes de concessió i contractació pública, res-

pectivament. De fet, la Comissió Europea va arribar a dur l'Estat espanyol davant el Tribunal de Justícia de la UE per la no transposició d'aquestes directives. La nova norma, la Llei 9/2017, del 8 de novembre, de contractes del sector públic, en resposta al que estableix la directiva europea pel que fa a «permetre que els contractants utilitzin millor la contractació pública en suport d'objectius socials comuns», es marca com a objectiu que en la contractació pública es doni prioritat a «la qualitat, les consideracions mediambientals, els aspectes socials o la innovació».

Article 1.3. En tota contractació pública s'han d'incorporar de manera transversal i preceptiva criteris socials i mediambientals sempre que tinguin relació amb l'objecte del contracte, amb la convicció que la seva inclusió proporciona una millor relació qualitat-preu en la prestació contractual, així com una major i millor eficiència en l'ús dels fons públics. També s'ha de facilitar l'accés a la contractació pública de les petites i mitjanes empreses, així com de les empreses d'economia social⁸.

Algunes de les primeres anàlisis de la llei, un cop conegut el seu contingut el passat novembre, apuntaven com a claus la incorporació transversal i preceptiva de criteris socials (sempre que tinguin relació amb l'objecte del contracte) i la prioritat del principi fonamental en l'adjudicació de contractes de la millor relació qualitat-preu, substituint l'obsolet «oferta econòmicament més avantatjosa». La vinculació dels criteris socials a l'objecte del contracte es flexibilitza, es podran exigir «etiquetes» específiques com a mitjà de prova de compliment de criteris socials exigits i, en defecte de previsió expressa, s'aplicaran aquests criteris socials per desempatar entre dues o més ofertes, atenent al major percentatge de treballadors/es amb discapacitat o situació d'exclusió, temporals o dones, en aquest ordre (García, 2017).

Article 145.2.1o. Les característiques socials del contracte es refereixen,

⁸ Llei 9/2017, del 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament i del Consell Europeu 2014/23/UE i 2014/24/UE, del 26 de febrer del 2014. https://www.boe.es/boe_catalan/dias/2017/11/09/pdfs/BOE-A-2017-12902-C.pdf [Consultat el 27 de juny de 2017]

entre d'altres, a les finalitats següents: al foment de la integració social de persones amb discapacitat, persones desafavorides o membres de grups vulnerables entre les persones assignades a l'execució del contracte i, en general, la inserció sociolaboral de persones amb discapacitat o en situació o risc d'exclusió social; la subcontractació amb centres especials d'ocupació o empreses d'inserció; els **plans d'igualtat de gènere** que s'apliquin en l'execució del contracte i, en general, la **igualtat entre dones i homes**; el **foment de la contractació** femenina; la **conciliació** de la vida laboral, personal i familiar; la millora de les condicions laborals i salarials; l'estabilitat en l'ocupació; la contractació de més persones per a l'execució del contracte; la formació i la protecció de la salut i la seguretat a la feina; l'aplicació de criteris ètics i de responsabilitat social a la prestació contractual; o els criteris referits al subministrament o a l'ús de productes basats en un comerç equitatiu durant l'execució del contracte⁹.

En matèria d'igualtat, a la nova llei destaca la prohibició expressa de contractació d'empreses que incompleixin amb l'obligació de comptar amb un pla d'igualtat (per a empreses de més de 250 treballadors/es). L'acreditació de comptar amb un pla d'igualtat s'ha de fer presentant una declaració responsable o mitjançant una acreditació alternativa que pugui establir el consell de ministres o la certificació d'un òrgan administratiu corresponent (amb vigència de sis mesos).

Finalment, la llei estableix la possibilitat de fixar criteris d'adjudicació dels contractes a través d'incloure les característiques socials en de la qualitat. Aquestes, en forma de clàusules socials, poden incloure l'existència de plans d'igualtat a aplicar en l'execució del contracte i mesures d'igualtat entre homes i dones, el foment de la contractació femenina, mesures de conciliació de la vida laboral, personal i familiar, la millora de les condicions laborals i salarials, l'estabilitat en l'ocupació, entre d'altres. Es regula també la possibilitat d'establir condicions especials en relació a l'execució del contracte, sempre que «estiguin vinculades a l'objecte del contracte, en el sentit de l'article 145, no siguin directa o indirectament discriminatò-

⁹ *Ibíd.* La negreta és de l'autora per destacar aquelles finalitats de la contractació social que contempla la llei i que fan referència, de manera explícita i directa, a mesures contra les desigualtats.

ries, siguin compatibles amb el dret comunitari i s'indiquin en l'anunci de licitació i en els plecs». En aquestes condicions especials d'execució, es poden exigir als contractistes mesures per eliminar desigualtats entre homes i dones, mesures de conciliació o de lluita contra l'atur femení. Aquestes condicions especials d'execució són excloents, és a dir, s'exigiran per igual a totes les empreses que vulguin accedir al contracte, així com a totes les subcontractistes que participin en l'execució del contracte.

3. Definició i desplegament de clàusules per a la igualtat

Com esmentàvem abans, les clàusules socials, i específicament les clàusules per la igualtat de gènere, es poden incloure com a requisit previ per participar en la licitació (criteri d'admissió), com a element de valoració (criteri de puntuació) o com a obligació a realitzar en el contracte (exigència d'execució). D'altra banda, els plecs de la licitació poden incorporar també la perspectiva de gènere en la definició de l'objecte del contracte. A continuació, es relacionen les característiques i exemples de com incorporar aquestes clàusules per a la igualtat en els diferents moments de la contractació pública.

3.1 Definició de l'objecte del contracte

És una acció que es realitza abans de l'aplicació de clàusules socials i que consisteix en abordar la definició de l'objecte del contracte de partida (servei que es vol cobrir) amb perspectiva de gènere, en el moment de definir quin serà el servei pel qual s'està fent l'oferta de contractació en els plecs tècnics del contracte. La incorporació de la perspectiva de gènere en la definició de l'objecte del contracte pot ser òbvia en alguns casos (gestió de serveis d'igualtat, de prevenció de violència de gènere, serveis ocupacionals adreçats a dones, encàrrecs d'estudis en àmbits socials, anàlisi d'impacte de gènere de polítiques públiques), però és interessant explorar la possibilitat d'anar més enllà del que és evident, incorporant la perspectiva de gènere en aquells àmbits de les polítiques públiques en els quals la di-

menció de gènere potser no és tan òbvia.

La guia elaborada per la Generalitat per a la inclusió de clàusules socials d'igualtat en la contractació pública recomana «incloure expressament la perspectiva de gènere a l'objecte dels contractes de contingut social, en els quals, amb una anàlisi prèvia, s'hagin identificat desigualtats clares en l'àmbit objecte del contracte». Un altre àmbit és el d'incloure l'exigència d'ús d'un llenguatge i imatges no sexistes en els documents i materials que resultin de l'execució del contracte o bé reclamar, com a objecte del contracte, la realització d'anàlisi d'impacte del servei amb perspectiva de gènere o anàlisi de resultats amb dades desagregades per gènere (que, quan l'empresa adjudicatària reporti com s'ha executat el contracte, necessàriament hagi d'aportar les dades d'usuàries del servei prestat, desagregat per gènere, entre d'altres indicadors)¹⁰.

Una proposta més avançada és aplicar aquesta mateixa lògica a àmbits en els quals no s'hagin identificat desigualtats clares, de manera que s'incorpora la perspectiva de gènere precisament per visibilitzar aquells impactes menys visibles. Per exemple, incorporar la perspectiva de gènere en àmbits com el disseny de l'espai públic o d'equipaments (urbanisme amb perspectiva de gènere), en serveis d'anàlisi d'impacte de polítiques públiques o en la gestió de serveis a les persones generalistes (és a dir, també en la gestió de serveis que no tenen un biaix de gènere entre les usuàries o sense un impacte directe i evident en àmbits com les cures o les violències).

3.2 Criteris de selecció

Es tracta de clàusules que defineixen les aptituds específiques i/o una experiència acreditada o coneixements tècnics concrets, per exemple en temes d'igualtat. Pot incloure que l'equip adscrit a l'execució del contracte tingui una experiència determinada en perspectiva de gènere. En tots els casos ha de ser rellevant i coherent amb l'objecte del contracte, però, com hem vist en el punt anterior, aquesta rellevància es pot considerar des d'una perspectiva àmplia. En aquest sentit es pot reclamar una solvència tècnica específica en matèria d'igualtat (experiència, formació o capacita-

¹⁰ Veure l'exemple del Prat de Llobregat al punt 4 d'aquest text.

ció específica) si la prestació del servei així ho pot justificar.

Alguns exemples de clàusules socials en els criteris de selecció són:

- Experiència i trajectòria acreditada de l'empresa en matèria d'igualtat efectiva entre dones i homes (requereix que als plecs es concreti quin tipus d'experiència).
- Titulació, formació i capacitació de l'equip tècnic en matèria d'igualtat de dones i homes.
- Experiència i trajectòria acreditada de l'empresa en accions formatives i de sensibilització a la seva plantilla de persones treballadores en matèria d'igualtat efectiva entre dones i homes i en violències masclistes a la feina.

En aquest punt és important recalcar la prohibició expressa, recollida a la nova llei de contractació pública, de la contractació d'empreses de més de 250 treballadors que no compleixin amb la norma de comptar amb un pla d'igualtat (és a dir, si no es compleix amb el que es disposa a l'article 45 de la Llei Orgànica 3/2007, del 22 de març, per a la igualtat de dones i homes). Hi ha altres exclusions com l'incompliment de les obligacions tributàries, de la Seguretat Social o del requisit de tenir almenys un 2% de treballadors/es amb discapacitat per a empreses de 50 o més treballadors/es. En el cas de l'obligatorietat de tenir un pla d'igualtat, suposa un pas endavant en relació a la jurisprudència existent abans de l'aprovació de la llei, i en concret de la resolució de la comissió mixta per a les relacions amb el Tribunal de Comptes, que recollia com a improcedent l'ús dels plans d'igualtat com a criteri d'adjudicació.

Els plans d'igualtat van rebre un impuls clau amb la llei d'igualtat efectiva entre homes i dones promulgada pel govern Zapatero el 2007, sent elevats a rang de negociació col·lectiva. Es posava sobre la taula «l'obligació dels representants dels agents socials (empresaris i sindicats) a abordar, entre d'altres, el sostre de vidre, la bretxa salarial o el propi assetjament sexual» (Pérez, 2017). Tot i que no hi ha hagut una avaluació sistemàtica després d'una dècada d'obligatorietat de plans d'igualtat a les grans empreses, sembla ser que el grau d'adopció i l'impacte dels plans d'igualtat a

les empreses seria força insuficient, i en tot cas no ha donat els resultats pels quals es van concebre. Només un 25% de les empreses espanyoles te implantat un pla d'igualtat i tan sols un 17% d'aquests plans aconseguen resultats en aquestes empreses (Devillard *et al.*, 2017). Tot i que la nova normativa de la llei de contractació pública pugui significar un increment en el número d'empreses que opten per acordar i implementar un pla d'igualtat, això no és garantia que la implantació del mateix sigui efectiva i que signifiqui millores en les polítiques d'igualtat, conciliació i qualitat laboral de l'empresa.

Per començar, cal tenir en compte que només les empreses de més de 250 treballadors/es tenen l'obligació de negociar un pla d'igualtat, la qual cosa deixa fora de l'obligatorietat la major part de les empreses a l'Estat espanyol i a Catalunya, que són petites i mitjanes i que ocupen a la major part de treballadors i treballadores del país. Cal tenir en compte també que «les dones lideren la presència en les plantilles de pimes», raó per la qual la no obligatorietat d'aquestes empreses a adoptar mesures de promoció d'igualtat i lluita contra la desigualtat o les violències de gènere és especialment rellevant (Ruiz, en aquest volum). Les clàusules socials permeten estendre l'obligatorietat d'adoptar mesures equivalents a les d'un pla d'igualtat a les pimes que vulguin accedir a la contractació pública, però no deixa d'haver-hi limitacions per a l'eficàcia i l'impacte d'aquestes mesures i plans.

En el cas dels plans d'igualtat, cal tenir en compte que la seva negociació cau sobre la taula dels representants sindicals i empresarials, en molts casos homes i pertanyents a institucions molt masculinitzades, els quals sovint no compten amb la formació i la sensibilitat suficient per abordar la complexitat d'aquest tipus d'acords. La prioritat de les demandes de millores salarials i de condicions laborals essencials (parcialitat i temporalitat) per sobre de la millora de la igualtat o de mesures per evitar l'assetjament sexual, sobretot a partir de la implementació de la reforma laboral del Partit Popular, ha relegat també en molts casos els plans d'igualtat a un segon terme en la negociació a les empreses. Això, sumat al fet que la llei d'igualtat obligava a negociar, que no a acordar, els plans d'igualtat, els ha deixat en una situació de debilitat, abocant en la majoria dels casos les negociacions a un fracàs per a la part dèbil en la negociació, que són els treballadors

i les treballadores: «En cas de no assolir acord, la pròpia empresa podia posar en marxa el seu propi pla d'igualtat prèvia mediació de la inspecció de treball» (Pérez, 2017).

En tot cas, les clàusules socials poden permetre anar més enllà de l'obligatorietat de disposar d'un pla d'igualtat per a les empreses de més de 250 treballadors. Per exemple, l'empresa contractista pot estar obligada, disposi o no d'un pla d'igualtat, a presentar en un termini determinat a partir de la formalització del contracte les mesures aplicables per assolir la igualtat de tracte i oportunitats entre homes i dones en l'àmbit laboral, eliminar estereotips, fomentar la igualtat efectiva i real entre homes i dones, exigir igualtat de salari pel mateix lloc de treball, promoure la conciliació responsable del temps laboral, familiar i personal, o contra l'assetjament sexual i la violència de gènere. Es poden establir mesures sancionadores en cas d'incompliment, que generalment suposen una sanció econòmica d'un percentatge del preu del contracte (fins a un màxim). Aquestes mesures s'han d'aplicar a les persones ocupades en l'execució del contracte.

Finalment, la Llei 9/17 estableix la possibilitat que es pugui exigir, en les prescripcions tècniques, en els criteris d'adjudicació o en les condicions d'execució del contracte, una etiqueta específica com a mitjà de prova per demostrar que es compleixen les característiques exigides. Es tracta d'etiquetes (o segells) de tipus social o mediambiental, com les relacionades amb la producció agroecològica, el comerç just o la igualtat de gènere. En aquest darrer cas es podria fer referència al distintiu empresarial en matèria d'igualtat, regulat per la llei estatal d'igualtat efectiva entre dones i homes, o el distintiu català d'excel·lència empresarial en matèria d'igualtat.

3.3 Criteris d'adjudicació

Les clàusules socials com a criteris d'adjudicació, que suposen una major puntuació en el procés de licitació en cas de compliment per part del licitador, serien les més habituals. Com en els altres casos, han de ser coherents amb la naturalesa i el contingut de la prestació contractual. S'han d'incorporar en el plec de clàusules administratives i poden estar relacionades amb la composició de la plantilla o de l'equip que executarà el servei, amb

la integració de la perspectiva de gènere en l'oferta presentada, amb el compromís per aplicar accions específiques per a la igualtat o amb el compromís d'adoptar mesures de conciliació o de millora de la qualitat laboral.

Alguns exemples de clàusules socials en els criteris de selecció poden ser:

- El compromís de l'empresa licitadora d'aplicar accions específiques assenyalades en l'oferta presentada relacionades amb la igualtat entre dones i homes (formació, selecció, atenció, promoció, conciliació, representació).
- El compromís de l'empresa licitadora de contractar per a l'execució del contracte un percentatge de plantilla formada per dones, sempre que s'adscriuïn a l'execució de la prestació.
- La incorporació de la perspectiva de gènere en el pla de prevenció de riscos laborals.
- El compromís de l'empresa licitadora de contractar per executar la prestació un nombre de dones amb especials dificultats d'inserció laboral (víctimes de violència masclista, dones que encapçalen famílies monoparentals, dones amb discapacitats, aturades de llarga durada).
- El compromís de l'empresa licitadora de contractar per executar la prestació un nombre determinat de dones en llocs de gerència, qualificats i de responsabilitat.
- El compromís de l'empresa licitadora de contractar per executar la prestació un nombre determinat de dones en aquells grups professionals en els quals estiguin infrarepresentades.
- El compromís de l'empresa licitadora d'aplicar mesures de conciliació entre la vida personal i laboral a la plantilla que executi el contracte (xecs de serveis, menjadors, guarderies, millores en reduccions de jornades, excedències, llicències, flexibilitat horària).

3.4 Criteris de desempat

Si als plecs no hi consten criteris de desempat, la llei de contractació pública estableix que s'aplicaran per ordre els criteris socials següents:

1. Percentatge més alt de treballadors amb discapacitat o en situació d'exclusió social a la plantilla de cada una de les empreses.
2. Percentatge més baix de contractes temporals a la plantilla de cada una de les empreses.
3. Percentatge més alt de dones a la plantilla de cada una de les empreses.
4. El sorteig.

En aquest sentit els plecs poden especificar altres criteris de desempat o prioritzar-los de manera diferent, donant més importància a l'equitat en la composició de la plantilla o a d'altres criteris amb perspectiva de gènere.

3.5 Execució del contracte

Les clàusules d'execució detallen com ha de desplegar-se el servei o venda objecte del contracte a la pràctica. Es poden incloure en les condicions d'execució d'un contracte aquells factors que estan vinculats amb el procés específic de producció, prestació, distribució o comerç de l'objecte de la licitació. Aquestes condicions poden ser econòmiques, relacionades amb la innovació, de tipus ambiental o social. I, entre les consideracions socials, es poden incloure clàusules que exigeixin a l'empresa aplicar mesures per eliminar les desigualtats i fomentin la igualtat entre homes i dones, mesures de conciliació o d'estabilitat de l'ocupació (combatre l'atur femení). Les clàusules d'igualtat incloses com a condicions d'execució del contracte obliguen totes les empreses a haver de complir les condicions establertes en cas de resultar contractistes i si, a més es consideren de caràcter essencial, el seu incompliment pot suposar la imposició de penalitats o, fins i tot, la resolució del contracte.

Alguns exemples de clàusules socials en els criteris de selecció poden ser:

- Exigir que com a mínim un percentatge de les noves contractacions per a la prestació del contracte siguin dones.
- Exigir que com a mínim un percentatge dels llocs de treballs qualificats, de responsabilitat o de gerència de l'empresa adjudicatària estiguin ocupats per dones.
- Exigir que com a mínim un percentatge de les persones contractades laboralment per a l'execució de la prestació del contracte siguin dones amb especials dificultats d'inserció laboral.
- Exigir el desenvolupament de mesures de conciliació de la vida laboral, personal i familiar per a l'equip que desenvolupi el contracte.
- Exigir que no s'utilitzi llenguatge sexista en cap documentació escrita ni visual relacionada amb el contracte.
- Exigir que l'empresa contractista, en l'elaboració i presentació de l'objecte del contracte, hagi d'incorporar la perspectiva de gènere i evitar els elements de discriminació sexista de l'ús del llenguatge i de la imatge.

Una fórmula que sovint han utilitzat les grans empreses per no complir amb els criteris de responsabilitat social ha estat la manca de capacitat de control sobre les empreses subcontractades per executar part del servei licitat. La nova llei de contractes obliga l'empresa adjudicatària del contracte a garantir que les empreses subcontractistes compleixen les obligacions aplicables en els àmbits del dret ambiental, social i laboral establerts pel dret de la Unió Europea, el dret nacional, els convenis col·lectius o per les disposicions de dret internacional ambiental, social i laboral enumerades a la Directiva EU/24/2014.

3.6 Altres condicions de contractació rellevants per a la igualtat de gènere

Derivades de la nova llei de contractació pública:

- L'exigència de compliment del conveni col·lectiu sectorial, per sobre del conveni d'empresa. La nova llei de contractació pública exigeix, a més, que el pressupost base de la licitació (el límit de despesa) desglossi els costos salarials estimats a partir del conveni sectorial. El plec de clàusules administratives particulars ha d'incloure, en tots els casos, l'obligació de l'adjudicatari de complir les condicions salarials conforme el conveni sectorial.
- S'exclouran dels procediments de licitació les ofertes anormalment baixes per vulneració de les obligacions socials o laborals, inclòs el compliment dels convenis sectorials.
- A més, en les condicions d'execució es podran incloure clàusules relatives al compliment dels convenis sectorials, la vulneració de les quals podria comportar multes i, fins i tot, la resolució del contracte.
- Quan l'administració assumeixi per mitjans propis un servei que es prestava per personal amb obligació de subrogació, aquesta haurà de subrogar el personal en la condició d'empleadora. Podran imposar-se penalitzacions al contractista sortint que incompleixi l'obligació d'informar sobre les condicions de subrogació. Quan el servei sigui adjudicat a una nova empresa (contractista entrant), aquesta haurà de mantenir les condicions laborals i podrà reclamar en cas que els costos laborals siguin superiors als que es desprenen de la informació facilitada als plecs. En qualsevol cas, no assumirà cotitzacions i salaris impagats per l'empresa anterior.

Altres clàusules socials i impacte en igualtat:

- La promoció de la participació de petites i mitjanes empreses, microempreses, i empreses de l'economia cooperativa, social i solidària, per davant de grans empreses sectorials o multiserveis (per exemple, a través de la contractació per lots), pot tenir un impacte positiu sobre la realitat de la desigualtat de gènere en l'àmbit socioeconòmic. Les pimes espanyoles ocupen aproximadament el 60% dels treballadors i treballadores, i es concentren en sectors com el comerç i els serveis, sectors fortament feminitzats. Tot i

tractar-se d'empreses que no tenen l'obligació de disposar de plans d'igualtat, o precisament per això, la combinació de clàusules socials de promoció de pimes, microempreses i empreses de l'economia social i solidària, amb clàusules específiques d'adopció de mesures d'igualtat de gènere i conciliació, pot tenir un impacte molt positiu en aquest tipus d'empreses.

- La promoció de clàusules socials que afavoreixin unes condicions laborals dignes, que marquin la referència de sots amb els convenis sectorials i que contribueixin al manteniment de l'estabilitat i a la creació de llocs de treball, poden tenir un impacte positiu en les condicions de vida de tota la societat i, per tant, contribuir a crear les condicions per a una vida digna de ser viscuda. De la mateixa manera, les reserves de contracte per a empreses d'inserció o centres d'ocupació especial, amb l'excepció que incorpora la nova llei que siguin d'iniciativa social (com a mínim el 50% ha de ser iniciativa d'empreses i entitats sense ànim de lucre), poden contribuir a reduir el pes de les tasques de cura per dependència de les famílies.
- Des d'una perspectiva ecofeminista, cal destacar la importància de la incorporació de clàusules i etiquetes per a la sostenibilitat ambiental. Per a Yayo Herrero, el punt de partida de l'ecofeminisme és la consciència de la interdependència de les cures com a éssers humans, així com la consciència que «la vida humana s'insereix en un medi natural, al que pertany i amb el que interactua per obtenir allò necessari per mantenir les condicions d'existència» (Herrero, 2018). En la mesura que ignorem els límits físics i restriccions del medi natural, tal com fa la dinàmica expansiva del capitalisme, estarem limitant les condicions per a la reproducció de la vida i les cures. En aquest sentit, i des d'un punt de vista ecofeminista, cal contemplar la promoció de mesures que, a través de la contractació pública, es puguin promoure per revertir l'actual relació de forces en el conflicte capital-vida, en benefici de la vida i en detriment del capital, no només en l'àmbit de les cures sinó també en l'àmbit mediambiental.
- De la mateixa manera, la incorporació de clàusules i etiquetes

relacionades amb el comerç just impliquen una millora en les condicions de vida de les dones treballadores a països del sud. Cal tenir en compte que la igualtat de gènere i l'apoderament de les dones són característiques intrínseques al treball de les entitats que promouen la producció de béns sota l'etiqueta de comerç just. La creació d'oportunitats per a productors i productores desfavorides econòmicament o en desavantatge econòmic (majoritàriament dones, a causa de la feminització de la pobresa als països el sud), l'establiment d'unes relacions comercials justes i el pagament d'un preu just per a la producció, el respecte de les normes laborals i la lluita contra el treball infantil i l'explotació laboral, el respecte al medi ambient, la contribució a la construcció de capacitats per a tothom o l'adopció de mesures per a la no discriminació en la contractació, la remuneració, l'accés a la formació, la promoció i la jubilació, no només per raons de gènere sinó també per raons de raça, casta, nacionalitat, religió, discapacitat, orientació sexual, pertinença a organitzacions, afiliació política, edat, estat legal o VIH/sida, són alguns dels valors del comerç just que fan que l'adopció de clàusules de promoció de compra de productes amb aquesta etiqueta promogui processos de reversió de les desigualtats de gènere més enllà de les nostres fronteres, en països que han estat empobrits en bona mesura per polítiques comercials i econòmiques nocives promogudes des del Nord global.

- Finalment, la incorporació de clàusules per a la justícia fiscal i la transparència fiscal (com l'exclusió d'empreses que tinguin seus a paradisos fiscals) pretenen contribuir a una millora de la capacitat recaptatòria de les institucions públiques, que clarament pot tenir un impacte positiu en el desplegament de pressupostos amb perspectiva de gènere, no només pel que fa a revertir les retallades en les partides d'igualtat, sinó també en protegir aquelles partides relacionades amb la sostenibilitat de la vida (inversió social, benestar, serveis socials, renda mínima garantida, educació, infància, dependència, pensions).
- Cal esmentar també que la inclusió de clàusules de territorialitat no estaria permesa per les directives europees. És a dir, un ajuntament no pot delimitar la procedència de l'empresa o el personal a

contractar per origen o residència, ja que això seria contrari al principi de concurrència, tal com el defineix la Unió Europea.

3.7 Seguiment, mesura, anàlisi de l'impacte i rendició de comptes

Un dels principals reptes de la contractació pública responsable i sostenible, a nivell de la promoció de mesures d'igualtat o d'altres, és la manca de capacitat de seguiment de l'aplicació de les mesures compromeses per les empreses en el marc de les condicions del contracte. En el cas dels plans d'igualtat, si bé s'exigeix la presentació del pla a les autoritats de contractació pertinents al cap d'un període curt després de l'adjudicació, aquesta no és garantia de compliment de les mesures ni tan sols del fet que aquest pla respongui a un procés adequat en el si de l'empresa (diagnosi, participació, acord). La manca d'un règim sancionador efectiu en aquest sentit (tant en relació a l'obligatorietat de les empreses a disposar d'un pla d'igualtat com en relació al procés d'elaboració, acord i implementació) és clau.

Segons la normativa, és l'administració pública (els poders adjudicadors) els que han de controlar l'execució de les clàusules, fent constar en els plecs com l'empresa contractista ha d'acreditar-ne el compliment i quins són els mecanismes de control per part del poder adjudicador: «La incorporació de clàusules estratègiques exigeix que es realitzi el conseqüent control del compliment efectiu de la clàusula en qüestió durant la fase d'execució, i això independentment de la fase en la qual aquesta clàusula entri a formar part del contingut obligacional pactat. Perquè d'una altra manera, durant la fase de licitació, no es duria a terme una competència real, sinó només jocs d'il·lusió i artifici. De res serveix el respecte escrupolós en la fase d'adjudicació dels principis d'igualtat i transparència si, després de la conclusió del procediment, el compliment d'allò ofert pel licitador (o d'allò exigut pel poder públic) queda a l'albir de l'adjudicatari» (Gallego, 2018).

Aquesta realitat xoca directament amb la manca de recursos de què disposa l'administració pública, i en particular les administracions municipals, especialment a partir de l'aplicació de mesures d'austeritat i d'una taxa de reposició que ha impedit ja no l'ampliació sinó el manteniment de plantilles a molts ajuntaments. La pròpia Generalitat de Catalunya indica a la

guia per a la incorporació de la perspectiva de gènere en els contractes públics que «la incorporació de clàusules de contractació responsable s'ha de ponderar sempre tenint en compte les possibilitats reals que té el poder adjudicador de controlar-ne el compliment» (Generalitat de Catalunya, 2016c). És a dir, lluny de proposar dotar-se de recursos per controlar el compliment, es recomana limitar l'adopció de clàusules socials a la capacitat administrativa de fer efectiu aquest control.

Correspon també a l'administració contractant indicar en els plecs el sistema de penalitzacions així com determinar els casos en els quals l'incompliment d'una clàusula d'execució de contracte, per la seva condició d'essencial, sigui causa de resolució, tot respectant el principi de proporcionalitat.

Més enllà de la comprovació del compliment de les clàusules socials, és imprescindible que, per tal de valorar la seva efectivitat, l'administració es doti d'eines per mesurar i analitzar l'impacte real de l'aplicació d'aquestes clàusules. En definitiva, en l'àmbit de les clàusules d'igualtat, que analitzi si la seva adopció ha suposat una millora en les condicions d'igualtat en el si de les empreses contractades o si hi ha hagut algun tipus d'efecte contagi en el món empresarial.

Aquest seguiment, control i avaluació d'impacte de les clàusules socials cal que sigui transparent, establint els mecanismes de rendició de comptes suficients perquè la societat civil (entitats de l'economia social i solidària, d'inserció laboral, moviment feminista) pugui desenvolupar les estratègies necessàries per contribuir a un sistema de contractació pública que veritablement tingui objectius ètics, de millora social i ambiental de la societat. En aquest sentit val la pena esmentar la iniciativa de la Xarxa d'Economia Social i Solidària a Catalunya (XES) i l'Ajuntament de Barcelona, amb la cessió del programari del Balanç Social, per tal que l'Ajuntament desenvolupi un sistema per fer seguiment de la implementació de les clàusules socials¹¹.

¹¹ <http://mercatsocial.xes.cat/noticies/balanc-social-aliat-clau-contractacio-sostenible-lajuntament-barcelona/>

4. Les clàusules socials per a la igualtat de gènere als ajuntaments catalans

Per tal d'avaluar el grau d'extensió de les polítiques de contractació pública responsable, s'ha revisat l'adopció d'instruccions o l'elaboració de guies per a la inclusió de clàusules socials en vint-i-tres ajuntaments catalans.¹²

El resultat ens aboca a un escenari en el qual, tot i que la majoria ha iniciat algun tipus de procés al respecte, només vuit dels municipis analitzats disposen d'instruccions o guies aprovades en plenari per a la contractació pública responsable i/o l'aplicació de clàusules socials a la contractació pública. Això no vol dir que la resta d'ajuntaments no n'estiguin aplicant, sinó que, en alguns casos, ho poden fer de forma parcial i no sistematitzada o bé que estan en procés d'elaborar els procediments que els poden dur a disposar d'aquest tipus de guies i instruccions internes per implementar les clàusules socials.

¹² S'ha realitzat una exploració dels portals web dels municipis catalans que el 2017 comptaven amb més de 50.000 habitants, així com una cerca a internet amb l'objectiu de detectar quins d'ells disposen de clàusules socials per a la contractació pública responsable. L'exploració s'ha fet els dies 26, 27 i 28 de juny del 2018. Els ajuntaments analitzats han estat: Barcelona, l'Hospitalet de Llobregat, Terrassa, Badalona, Sabadell, Lleida, Tarragona, Mataró, Santa Coloma de Gramenet, Reus, Girona, Sant Cugat del Vallès, Cornellà de Llobregat, Sant Boi de Llobregat, Rubí, Manresa, Vilanova i la Geltrú, Viladecans, Castelldefels, el Prat de Llobregat, Granollers, Cerdanyola del Vallès i Mollet del Vallès.

Taula 2. Clàusules socials als ajuntaments catalans de més de 50.000 habitants (juny 2018).

Disposen d'instrucció i/o guia de contractació pública responsable o de clàusules socials aprovades en plenari	Apliquen clàusules socials per a la inserció laboral de col·lectius en exclusió	En procés d'elaboració d'instrucció i/o guia, en procés de discussió (comissió d'estudi creada) i/o moció aprovada en plenari	No s'ha trobat cap referència a l'adopció de processos de contractació pública responsable o clàusules socials
1. Barcelona (2017)	1. Lleida ¹ (2017)	1. Badalona (2018)	1. L'Hospitalet de Llobregat
2. Terrassa (2016)	2. Tarragona (2016)	2. Sabadell (2015)	2. Viladecans
3. Mataró (2017)	3. Reus (2016)	3. Lleida ¹³ (2017)	3. Castelldefels
4. Santa Coloma de Gramenet (2018)	4. Girona (2014)	4. Sant Boi de Llobregat (2017)	4. Cerdanyola del Vallès
5. Cornellà de Llobregat (2017)	5. Sant Cugat del Vallès (2015)	5. Manresa (2011)	5. Mollet del Vallès
6. Vilanova i la Geltrú (2015)	6. Rubí (2014)		
7. El Prat de Llobregat (2017)			
8. Granollers (2016)			

¹ La ciutat de Lleida s'ha col·locat tant en la categoria de municipis que ja apliquen clàusules socials d'inserció laboral com en la de ciutats que estan en procés d'elaboració d'una guia que amplii la política actualment en marxa perquè es troba en les dues circumstàncies.

Font. Elaboració pròpia.

Destaca que hi ha cinc ajuntaments que han aprovat o anunciat en algun moment en els darrers anys l'inici del procés per a l'elaboració de la instrucció o d'una guia per a la contractació pública responsable o la implementació de clàusules socials. En el cas de Manresa, la moció va ser aprovada el 2011 i no s'ha trobat cap referència posterior a aquesta qüestió.

En el cas dels ajuntaments que sí que disposen de clàusules socials, s'han distingit aquells que disposen de guies o instruccions amb una visió àmplia de les clàusules socials d'aquells que han aplicat una visió de les clàusules

socials circumscrita a la inserció laboral de col·lectius en risc d'exclusió social o dificultats d'inserció en el mercat laboral. Entenem que els primers han adoptat una política més sistèmica i ambiciosa, en considerar que les clàusules socials han d'anar més enllà de la generació d'ocupació per a col·lectius determinats. En el segon cas, en quatre dels municipis (excepte Lleida) s'explicita la inserció de dones víctimes de la violència masclista (física o psíquica) i persones víctimes de violència domèstica.

Pel que fa als ajuntaments que sí que han aprovat una instrucció i/o una guia per a l'aplicació de clàusules socials, en tots els casos s'inclouen clàusules d'igualtat, és a dir, directament vinculades a la promoció de la igualtat entre homes i dones (plans d'igualtat o mesures equivalents, paritat de gènere per a totes les categories laborals), la lluita contra la violència masclista i/o les mesures de conciliació de temps laborals, familiars i personals. En alguns casos, també s'han definit clàusules per promoure l'ús de llenguatge i imatges no sexistes, la inclusió de la perspectiva de gènere en la proposta tècnica o en l'execució del contracte i dedicar un percentatge de dones en l'execució del contracte. Destaquem aquí tres exemples de les clàusules en matèria d'igualtat més habituals:

- **Mataró.** En els criteris d'adjudicació, s'especifica la possibilitat de valorar «la incorporació de la perspectiva de gènere en els objectius, metodologia, indicadors, estudis, informes i resta d'informació» que es presenta o s'ofereix com a servei.
- **El Prat de Llobregat.** S'inclou la següent clàusula: «Als contractes que facin referència a les persones físiques (en concret, situació i posició de les dones), les prescripcions tècniques hauran d'incorporar la perspectiva de gènere, mitjançant la inclusió de totes aquelles clàusules socials, relatives a la igualtat entre dones i homes, que siguin necessàries. S'haurà d'evitar, en qualsevol cas, l'ús del llenguatge i d'imatges sexistes. A aquests efectes es pot incloure la següent condició especial d'execució o una altra de similar: “És condició especial d'execució que l'empresa adjudicatària elabori un informe d'impacte de gènere amb indicadors i dades diferenciades per sexe de les persones usuàries del servei, així com de la plantilla que l'executarà, detallant el contingut de les mesures d'igualtat

aplicades. L'empresa haurà d'entregar aquest informe abans de la fi del contracte"».

- **Cornellà del Llobregat.** En les clàusules d'execució, s'inclou la possibilitat d'una clàusula segons la qual s'estableixi la condició que l'empresa adjudicatària realitzi durant l'execució del contracte un número mínim d'accions de sensibilització i formació amb la plantilla adscrita a l'execució del contracte, i d'una durada mínima, sobre els drets en matèria d'igualtat i conciliació recollits a la normativa vigent i al conveni d'empresa o al conveni col·lectiu corresponent.
- **Granollers.** En els contractes que es vulguin desenvolupar polítiques públiques en matèria d'igualtat de gènere: «Valorar les millores sobre els mínims establerts de mesures específiques d'igualtat de gènere, adoptades en els plecs de prescripcions tècniques».

S'inclouen també de manera majoritària clàusules vinculades a les millores de les condicions laborals (estabilitat laboral, creació d'ocupació, salaris mínims segons conveni col·lectiu o compra de productes de comerç just, entre d'altres), que, com hem esmentat, també poden tenir impacte en les desigualtats de gènere.

Només en cinc dels ajuntaments analitzats no s'ha trobat cap tipus d'esment a la contractació pública responsable o a les clàusules socials. En un d'aquests, el de Cerdanyola del Vallès, l'abril del 2018 es van celebrar unes jornades de debat i formació amb els ajuntaments de Barberà del Vallès, Montcada i Reixac i Ripollet sobre contractació pública responsable.

La conclusió d'aquesta breu anàlisi és que, si bé l'adopció de normatives internes als ajuntaments catalans en pro d'una contractació pública responsable perquè es promogui l'aplicació de clàusules socials sistemàticament a tota la contractació municipal, és encara molt incipient, l'aplicació d'aquest tipus de clàusules va en augment i ha generat molt d'interès en l'àmbit local.

5. Obstacles i límits a la contractació pública responsable en la reversió de les desigualtats de gènere

5.1 Aplicació incipient i limitada, i manca de seguiment i avaluació

Sobre el paper, la inclusió de clàusules socials en la contractació pública pot ser una eina efectiva per influir, des de les polítiques públiques municipals, en la reversió de les desigualtats de gènere, tant en l'àmbit del mercat laboral com en el de la llar. Les clàusules socials haurien de poder influir en les condicions de treball a les empreses i, per tant, en la promoció de la igualtat entre homes i dones a nivell d'igualtat de salari, accés a càrrecs de responsabilitat o condicions d'estabilitat laboral. Però també podrien fomentar polítiques de conciliació dels temps de treball remunerat, personal i de cures, així com promoure la inclusió de la transversalitat de gènere en aquelles polítiques que incorporen algun tipus d'externalització de serveis (a través de la inclusió de la perspectiva de gènere en l'objecte dels contractes).

Tot i que la teoria ens mostraria una finestra d'oportunitat per promoure polítiques de lluita contra les desigualtats des de l'àmbit públic municipal, la realitat és que bona part dels casos revisats de clàusules socials no esgoten les possibilitats: «El marc jurídic favorable no es veu reflectit en una implementació estesa efectiva i, si bé existeix un glossari considerable d'exemples i experiències, s'ha de reconèixer —a pesar nostre— que la seva pràctica no està generalitzada. D'aquesta manera, queda desaprofitat el seu potencial en termes quantitius i qualitius» (Lesmes, 2013). En els casos analitzats, es prioritzen aquelles clàusules que fomenten la igualtat en qüestions com la presència a la plantilla (composició de la plantilla) o l'adopció de plans d'igualtat o mesures equivalents, incloent mesures de conciliació. Hem vist que, en el cas dels plans d'igualtat, la seva eficàcia és limitada i, en tot cas, manquen eines per al seguiment i l'avaluació d'impacte de la seva aplicació.

Aquesta darrera seria una conclusió que podríem generalitzar a tot l'àmbit analitzat: és necessari posar a disposició, tant de les administracions públiques com de les empreses, eines per al seguiment i l'avaluació d'impacte de les clàusules socials en la contractació pública, en matèria de gènere però també en els àmbits social i mediambiental, entre d'altres. La nova

llei de contractació pública (LCSP) suposa una oportunitat, ja que elimina els obstacles normatius existents fins ara i dona més espai per al desenvolupament de la contractació pública responsable i la inclusió de clàusules socials, ambientals, d'inserció o de gènere, adoptant un enfocament fins i tot més ambiciós que l'establert a les directives europees. Però convertir aquesta oportunitat en una realitat dependrà de la voluntat política, és a dir, de les diferents administracions públiques i de la pressió que es pugui fer des de la societat civil: «L'èxit d'aquestes mesures no dependrà exclusivament de la qualitat de la norma, sinó fonamentalment de l'èxit de la seva execució. I això planteja desafiaments que van més enllà d'allò estrictament jurídic. Serà necessari, així, que existeixi un alt grau de compromís polític que afavoreixi una contractació menys burocratitzada i més professional, i que es formulin estratègies de contractació clares» (Gallego, 2018).

Els avenços a partir d'aquesta nova legislació en la contractació pública responsable vindran condicionats també per la capacitat d'execució, seguiment i avaluació per part de les administracions públiques que adoptin polítiques de contractació pública responsable. Si bé a nivell català l'adopció de noves normatives (instruccions) o guies de bones pràctiques per a la contractació pública responsable és encara incipient, en l'àmbit estatal ja fa uns anys que als diferents nivells de l'administració pública s'estan desenvolupant múltiples iniciatives en aquesta línia. Tot i això, es troba a faltar una major sistematització de la informació sobre les clàusules socials incorporades a la contractació pública, així com sobre el seu grau d'aplicació, és a dir, si en els contractes de compra de béns i serveis realitzats des de les administracions municipals s'han incorporat, en efecte, les clàusules socials que marquen les instruccions i guies aprovades, així com quines clàusules s'han aplicat en cada cas o en cada àmbit.

Així mateix, no hi ha encara un seguiment sistemàtic sobre l'aplicació efectiva de les clàusules en els processos d'execució dels contractes, així com una avaluació de l'impacte que aquestes clàusules puguin tenir sobre les desigualtats en l'àmbit de les empreses o la distribució del temps de cures. Si bé és cert que estem encara en un moment incipient de la seva aplicació, si no es compta amb una anàlisi des del punt del qual partim, difícilment podrem avaluar la seva evolució al llarg del temps. Aquesta manca de se-

guiment i avaluació sembla ser la tònica no només a Catalunya i a l'Estat espanyol, sinó arreu d'Europa, on «la monitorització representa l'àrea de major debilitat de la compra pública estratègica i, tot i que es duen a terme iniciatives als diferents estats membres, sovint es realitza de manera irregular. D'aquesta manera, és difícil obtenir un marc precís dels resultats de la contractació pública estratègica i aprendre lliçons per al disseny de polítiques públiques» (Gallego, 2018). En la mateixa línia, el desenvolupament de marcs d'inspecció i sanció vinculada a incompliments de les clàusules socials són clau per a la seva eficiència.

5.2 Eines i recursos necessaris per a una aplicació més efectiva i homogenia de les clàusules socials

Sense haver pogut fer una avaluació de l'aplicació efectiva de les clàusules socials en el marc d'aquest estudi, ni haver localitzat cap estudi en el mateix sentit, converses informals amb personal tècnic d'alguns dels ajuntaments analitzats ens portarien a pensar que, en aquells ajuntaments on ja s'han dotat d'instruccions o guies per a l'adopció de clàusules socials per a la contractació pública responsable, no s'han posat els recursos ni les eines necessàries per al seu desplegament. Mancaria, en aquest sentit, formació i capacitació tant entre els equips tècnics municipals com entre les empreses licitadores, un treball més a fons amb les gerències, els serveis jurídics i secretaria o la intervenció dels ajuntaments per al foment de l'aplicació de les clàusules socials (ja que en alguns casos encara es troben internament resistències tècniques per a la seva aplicació). I, sobretot, també farien falta eines i recursos per al seguiment de la seva aplicació. A aquesta mateixa conclusió arribava Santiago Lesmes, expert en contractació pública responsable, quan l'any 2013 analitzava aquesta qüestió per encàrrec de l'Institut Basc de la Dona: «Falta informació, falta formació, els materials existents són escassos, mal distribuïts i de qualitat qüestionable».

En aquells municipis on s'han adoptat normatives (instruccions) o guies per a l'aplicació de clàusules socials, la seva implementació encara es veu com a voluntària per part dels equips tècnics i de les gerències. Es produeixen situacions de desigualtat dins d'un mateix ajuntament, en aplicar-se les clàusules en unes àrees i en d'altres no. Al mateix temps, hi ha una

descentralització del coneixement sobre les clàusules, de manera que diferents àrees municipals instarien a la inclusió de les «seves» clàusules, ja siguin socials, ambientals o de gènere. El coneixement de les particularitats de cada àmbit, doncs, en alguns casos estaria distribuït entre diferents persones i àrees del mateix ajuntament, dificultant l'aplicació de manera homogènia de les clàusules socials. Per a Soledad Gallego, per tal de fer eficient l'aplicació de clàusules socials a la contractació pública, «no s'ha de descartar la possibilitat de plantejar reformes organitzatives dins d'un plantejament holístic en el si de cada organització» (Gallego, 2018). Per a Santiago Lesmes, aquesta desigualtat en el grau de coneixement i adhesió entre els diferents agents institucionals en relació a l'aplicació de clàusules socials a la contractació pública responsable es pot revertir amb bones pràctiques, que apunten a la creació d'un «grup multidisciplinar on hi participin tant càrrecs públics com tècnics —de l'àrea jurídica, d'hisenda, d'igualtat—, la qual cosa contribuirà a l'acceptació d'un procés d'implementació de clàusules socials. A més de fer partícips del procés totes les parts i de tenir en compte les seves propostes, s'ha d'apostar per una implementació progressiva, començant a experimentar amb alguns contractes i subvencions —de major complexitat— i estenent la seva aplicació un cop aplacades les reticències i comprovada la seva validesa» (Lesmes, 2013).

També cal valorar la importància de dotar la política de contractació pública responsable d'un instrument normatiu que mostri el pes que ha de tenir aquesta eina. La publicació d'una guia o l'adopció d'una moció en un ple municipal pot no ser suficient i s'hauria d'acompanyar d'una ordenança o d'una instrucció per tal que l'obligatorietat d'aplicar certes clàusules i procediments, així com el ventall de clàusules optatives, sigui clar i arribi a tothom de l'estructura municipal. Aquesta normativització de la contractació pública responsable també és una eina en mans de l'oposició i de la societat civil a l'hora d'exigir la seva implementació i el seu compliment.

Una altra qüestió a valorar són les capacitats dels operadors, especialment de les petites i mitjanes empreses, així com empreses de l'economia social, a qui es voldria afavorir l'accés a la contractació pública davant les grans empreses, però que tal vegada no disposen d'eines per aplicar les mesures

exigides en contractació pública responsable. Algunes experiències, com la de l'Ajuntament de Barberà del Vallès amb la subcontractació dels serveis d'atenció domiciliària (SAD), ens mostren la complexitat d'aquesta qüestió:

Al concurs per a la licitació dels SAD, dels 100 punts assignables als contractes, 49 feien referència a criteris de judici de valor —on entrarien els aspectes socials—, que era el màxim assignable, ja que la meitat més un dels punts sempre han de ser per a aspectes de valoració automàtica (com el preu més baix, que s'emporta la major part dels punts). Al bloc de judici de valor, s'hi incorporaven fins a 12 punts per criteris d'orientació social i ambiental de l'activitat, així com 10 punts en funció de la proposta d'increment salarial. S'hi va presentar una entitat del Tercer Sector que, efectivament, tenia la puntuació més alta en els criteris socials (38,5 sobre 49), però una altra empresa —Clece, S.A.— obtenia una suma de criteris socials i tècnics més elevada i superava en 1,07 punts la proposta de l'entitat del Tercer Sector, de manera que s'emportava el contracte. Com constatava en David Clarà, primer tinent d'alcalde de l'Ajuntament de Barberà, tot i haver inclòs les clàusules, la capacitat d'adaptació de les empreses mercantils i la seva gran capacitat tècnica encara les habiliten per poder guanyar concursos públics. Això el conduïa a fer dues reflexions. La primera és que, al seu parer, el servei d'atenció domiciliària hauria de municipalitzar-se, per ser un servei bàsic d'atenció a les persones i per tenir una relació més propera amb les persones treballadores i usuàries, però les traves legals a aquestes municipalitzacions eren majúscules (especialment per a un ajuntament petit com el de Barberà), raó per la qual havien optat per les clàusules socials. La segona reflexió tenia a veure amb les clàusules, i amb el seu impacte positiu en la millora de les condicions laborals de les treballadores, ja que, mentre que la negociació col·lectiva del conveni havia aconseguit que les treballadores de Clece obtinguessin un increment salarial de l'1%, l'Ajuntament havia aconseguit un 3% gràcies a aquest contracte públic. Per tant, entenent les limitacions i les seves capacitats d'impacte, és innegable que les clàusules socials —un cop esquivades totes les traves legals i evitades les potencials demandes i la paralització de concursos— poden convertir-se en palanca de canvi, tant pel reforç de les em-

preses i entitats de l'economia social i solidària com per fer que les mercantils assumeixin unes condicions socials i ambientals que, pel seu propi disseny, no internalitzen.¹³

En el cas de les grans empreses, o del sector empresarial en general, «convé acompanyar les clàusules d'igualtat amb la corresponent pedagogia en matèria de responsabilitat social de les empreses, de manera que la inclusió de les clàusules d'igualtat en els contractes i subvencions públiques no sigui vist com un problema amb la conseqüent oposició, sinó com una oportunitat» (Lesmes, 2013). No es tracta només d'implementar l'estratègia del pal i la pastanaga (si no apliques aquestes mesures, no accediràs a la contractació pública), sinó de convèncer que l'adopció d'aquestes mesures és el camí que cal prendre independentment dels incentius. Tal com s'ha vist en el cas dels plans d'igualtat, el rol dels diferents agents és clau i la centralitat en les negociacions col·lectives del salari no ajuda a anar més enllà en l'adopció de mesures de foment de la igualtat i la lluita contra les violències de gènere en les empreses: «En focalitzar les lluites sindicals en l'increment salarial, hi ha implícita una naturalització del nexa entre la qualitat de vida i el posicionament al mercat. És a dir, entenem que el nostre benestar depèn de la nostra posició com a persones consumidores i que això, al seu torn, depèn del nostre treball remunerat. Si donem per fet que depenem per complet i indefectiblement del consum i del treball remunerat, les nostres reivindicacions difícilment podran anar més enllà» (Pérez-Orozco, 2014).

5.3 Per una transformació transversal de les polítiques públiques per revertir les desigualtats de gènere

Com dèiem a l'inici, l'aplicació de l'enfocament de transversalitat de gènere en les polítiques públiques municipals, tot i ser obligació legislativa, no és

¹³ Relat de la XES de la jornada sobre contractació pública responsable a l'Hospitalet de Llobregat, organitzada pels grups municipals de Podem, la CUP i ERC, així com el sindicat IAC-CATAC, el 27 de maig del 2017. Ruben Suriñach, 4 de juliol del 2017. <http://xes.cat/2017/07/04/contractacio-publica-responsable-serveis-publics-economia-solidaria/> [consultat el 29 de juny del 2018]

un camí superat, i encara està ple d'obstacles. Fins i tot en els casos en què hi ha voluntat política, l'aplicació de la transversalitat de gènere a la totalitat de les polítiques públiques xoca amb la cultura administrativa existent, així com amb la manca de formació i sensibilització dels càrrecs polítics i equips tècnics de l'administració pública. Aquesta realitat és¹³ igualment aplicable a la proposta de contractació pública responsable i a l'adopció de clàusules socials, no només en l'àmbit de gènere sinó a nivell més general.

En aquest sentit és important que l'aplicació de les propostes de contractació pública responsable, així com d'inclusió de clàusules socials d'igualtat i d'altres tipus, es faci de manera coordinada amb les estratègies que pugui estar desenvolupant l'ajuntament per a la transversalitat de la perspectiva de gènere en les polítiques públiques. En aquest sentit, les reflexions que hem fet al voltant d'aquesta eina, es poden estendre a altres eines com les subvencions o els convenis de col·laboració, sigui amb empreses amb ànim de lucre o amb entitats i empreses sense ànim de lucre.

Per a la XES, en relació a la reflexió sobre la contractació pública responsable, s'hauria de plantejar el debat sobre el model de gestió d'allò públic. La necessitat d'influir en les condicions laborals o de qualitat dels serveis que ofereixen les empreses contractistes sorgeix, en part, pel gran volum monetari que suposa la contractació pública, que no és més que el reflex d'un elevat percentatge de serveis externalitzats (o privatitzats) que acaben sent gestionats de manera indirecta per agents mercantils o socials, en lloc de ser gestionats directament per l'administració pública. Caldria, doncs, posar sobre la taula, a l'hora de posar-nos en la disjuntiva entre la contractació de serveis públics a tercers —encara que sigui amb clàusules socials, ambientals i de gènere— i la (re)municipalització d'aquests serveis, quin es el model de gestió més adequat per als serveis públics, i per al servei públic en qüestió en aquella contractació. Des de l'economia social i solidària es parla en aquest sentit del «paradigma de la concertació público-cooperativa-comunitària com un horitzó unificador dels interessos comuns d'aquells que defensem uns serveis públics de qualitat i amb garanties d'estabilitat i universalitat, juntament amb una gestió democràtica, oberta i amb la implicació de la comunitat. Quan parlem de concertació público-cooperativa-comunitària, diem *públic* per referir-nos a la necessària titularitat pública dels recursos comuns; diem *cooperatiu* per referir-nos

a la necessària gestió cooperativa d'aquests recursos; i diem *comunitari* per referir-nos a la necessària tutela i control comunitari de la gestió i ús que se'n fa» (Suriñach, 2017). La contractació pública responsable, segons aquesta perspectiva, s'hauria d'aplicar a tot allò del qual s'ha de proveir l'administració i que no són recursos fonamentals per a la cobertura de les necessitats bàsiques de la població.

Bibliografia

BERNETE, Juan (2013): «Cláusulas sociales en la contratación pública: nuevos instrumentos para el fomento del empleo a nivel local», *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 26, núm. 1, 85-94.

CANTÓ, Olga; CEBRIÁN, Inmaculada i MORENO, Gloria (2016): «Crisis y brecha de riesgo de pobreza por género», *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 34, núm. 1, 179-204.

COMISSIÓ EUROPEA (1996): «Libro Verde: La contratación pública en la Unión Europea: Reflexiones para el futuro», 27 de novembre del 1996.

COMISSIÓ EUROPEA (2016): «Public Procurement Indicators 2015. DG GROW G4 - Innovative and e-Procurement», 19 de desembre del 2016.

COVELO, Elisa; HUGUET, Noel; GIMÉNEZ, Itziar i FRESNILLO, Iolanda (2017): *Informe d'impacte de gènere dels tributs i els preus públics de l'Ajuntament de Barcelona*. Barcelona: Departament de Transversalitat de Gènere.

DEVILLARD, Sandrine; DESVAUX, Georges; ZELICOURT, Alix; KOSSOFF, Cécile; LABAYE, Eric i SANCIER-SULTAN, Sandra (2017): «Women Matter: Ten Years of Insights on Gender Diversity», *McKinsey*.

DIZ, Isabel i NOGUEIRA, Alba (2017): «Las cláusulas sociales en la contratación pública: ¿Escudo contra los recortes de derechos sociales?», *Revista Española de Sociología*, 26 (3 supl.), 77-95.

ESCURZA, Sandra (2017): «Las cláusulas sociales en la contratación pública», *CTXT*. <https://ctxt.es/es/20170628/Politica/13566/ctxt-contr>

[tos-publicos-clausulas-sociales.htm](#)

FRESNILLO, Iolanda (2017): «Feminització de la pobresa i mercat de treball», *Revista de coneixement i anàlisi social*, núm. 21. Observatori Social de Barcelona, Ajuntament de Barcelona, Barcelona Societat.

GALLEGO, Isabel (2017): «La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública», *Nueva Época*, núm. 4, 92-113.

GARCÍA, Alejandro (2017): «12 claves laborales de la nueva ley de contratos públicos», *Cuatrecasas*. <https://blog.cuatrecasas.com/laboral/12-claves-laborales-de-la-nueva-ley-de-contratos-publicos/>

GELAMBÍ, Mònica (2016): *Guia pràctica per a la realització de polítiques transversals de gènere en l'àmbit municipal*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Àrea d'Atenció a les Persones, Gerència d'Igualtat i Ciutadania i Oficina de les Dones i LGTBI.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2016a): *Codi de principis i conductes recomanables en la contractació pública*. Barcelona: Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència i Direcció General de Contractació Pública.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2016b) *Codi per a una contractació pública socialment responsable en l'àmbit de l'administració de la Generalitat i el sector públic que en depèn*. Barcelona: Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència i Direcció General de Contractació Pública.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2016c): *Guia per a la incorporació de la perspectiva de gènere en els contractes públics*. Barcelona: Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència, Direcció General de Contractació Pública i Institut Català de les Dones.

HERRERO, Yayo (2018): «El ecofeminismo como herramienta de transformación», *CTXT*. <http://ctxt.es/es/20180307/Politica/18195/ecofeminismo-herramienta-transformacion-mujeres.htm>

LESMES, Santiago (2005): «Contratación pública y discriminación positiva. Cláusulas sociales para promover la igualdad de oportunidades entre

mujeres y hombres en el mercado laboral», *Lan Harremanak*, 13, 53-86.

LESMES, Santiago (2013): *Cláusulas para la igualdad de mujeres y hombres en contratos, subvenciones y convenios públicos*. Vitòria: Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.

LÓPEZ BEZUNARTEA, Jordi (2011): «Clàusules socials en les contractacions públiques. Una eina d'inserció sociolaboral», *REAS Balears*.

PÉREZ, Ana (2017): «La insoportable levedad de la igualdad en las empresas», *eldiario.es*. https://www.eldiario.es/andalucia/enabierto/convergencia-IU-Podemos-Andalucia_6_581701865.html

PÉREZ HERNANDORENA, Zalao (2016): «Transformando los territorios desde la economía solidaria. Herramientas para el impulso de políticas públicas locales», *REAS Euskadi*.

PÉREZ OROZCO, Amaia (2003): «Feminización de la pobreza. Mujeres y recursos económicos», *CGT, Comisión Confederal contra la Precariedad*.

PÉREZ OROZCO, Amaia (2014): *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.

SOCIAL PLATFORM (2015): «La contratación pública al servicio del progreso social. Una guía para la transposición de la directiva europea sobre contratación pública», *Social Platform*.

SURIÑACH, Ruben (2017): «Contractació pública responsable, serveis públics i economia solidària», *Xarxa d'Economia Social i Solidària-XES*. <http://xes.cat/2017/07/04/contractacio-publica-responsable-serveis-publics-economia-solidaria/>

VAÑÓ, María José (2016): «Limitaciones a la aplicación de cláusulas sociales en la contratación pública desde la perspectiva del derecho de la competencia», *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 87, 177-202.