

**INFORME.**

# **“Cláusulas sociales y contratación pública en Navarra”.**

Junio 2016.  
*Gabinete Técnico y de Comunicación.*



# 1. Introducción.

Las Administraciones Públicas, a través de los procesos de contratación pública, tienen en sus manos una herramienta estratégica para, más allá de ejecutar unas obras, establecer unos servicios o prestar suministros, incidir en la política económica y social desde criterios de equidad, justicia y bienestar social.

La crisis económica y las medidas que han venido aplicando los diferentes gobiernos auspiciadas bajo las tesis neoliberales de la austeridad, han traído consigo importantes recortes y privatizaciones en los servicios públicos así como una desregulación sin precedentes del mercado de trabajo. El resultado es ya palpable en términos de crecimiento de las situaciones de precariedad, pobreza laboral y desigualdad social.

Combatir la creciente precariedad laboral e impulsar mecanismos de redistribución de la riqueza son objetivos a los que ninguna administración pública debiera renunciar, desde su responsabilidad contraída con la búsqueda del interés general y el bienestar de los ciudadanos. Es en ese escenario en el que la contratación pública a través de la inclusión de cláusulas administrativas puede y debe jugar un papel esencial para condicionar que las obras y servicios subcontratados se ejecuten y se presten desde la promoción del empleo inclusivo y de calidad.

Son ya numerosas las iniciativas en gobiernos y ayuntamientos que impulsan la regulación e inclusión de cláusulas sociales. También en Navarra se han producido cambios legislativos e iniciativas de interés. Ahora bien, los recelos legales ante posibles colisiones con el derecho comunitario han limitado, y mucho, la capacidad real de proyectar una contratación pública garantista e inclusiva en términos sociales y laborales.

El presente informe tiene como objeto analizar los procedimientos de contratación pública en la Comunidad Foral de Navarra desde la perspectiva de la inclusión de cláusulas de naturaleza social y laboral, detectar las carencias e insuficiencias de los cambios normativos y articular una propuesta viable que permita regular, para el conjunto de las administraciones de Navarra, tanto la autonómica como las municipales, un catálogo de cláusulas sociales que dignifique el empleo y las condiciones laborales en el conjunto de actividades públicas subcontratadas.

## 2. Contexto social. La creciente precarización del mercado de trabajo

A principios de este año el Gabinete de Estudios de CCOO publica el estudio “Las transformaciones del empleo en Navarra”, en el que se analizan los cambios que ha tenido la población trabajadora en su situación laboral desde el año 2012. La investigación se basa en 806 encuestas realizadas a trabajadores que han experimentado algún cambio significativo en su empleo, bien en términos de calidad del mismo (salario, situación contractual, duración de la jornada, carga de trabajo, etc.), bien en términos de cambio de puesto o empresa.

Los resultados de la encuesta confirman y cuantifican el impacto que la crisis ha tenido sobre la calidad del empleo a través del análisis de las transiciones laborales. En términos generales, el estudio alerta de una mayor precarización en la relación contractual, una importante devaluación salarial y un significativo empeoramiento de las condiciones de trabajo.

Según la encuesta, el 71,5% de la población ocupada actualmente en Navarra ha experimentado algún cambio significativo en su empleo desde el año 2012, fecha en la que entro en vigor la última Reforma Laboral, ya sea de tipología de empleo, salario, modalidad de contrato, carga de trabajo, jornada, cambios en los horarios o cualificación del puesto. De ellos, el 24,2% manifiesta haber cambiado de empresa, en sintonía con los elevados índices de rotación que muestra el mercado de trabajo en los últimos años.

Desde el punto de vista de la calidad del empleo, la encuesta detecta importantes cambios en términos de carga de trabajo (73% de los encuestados), salarios (66%) y duración de la jornada laboral (36,5%). La máxima “trabajar más para cobrar menos” es una de las conclusiones que ven su reflejo en los resultados de la encuesta: el 41,2% de la población trabajadora que ha experimentado cambios en su empleo afirma que su salario es peor, frente al 34% que dice ser igual y el 24,9% que afirma que ha mejorado; a su vez, uno de cada dos encuestados destaca que la carga de trabajo ha empeorado, frente al 27,3% que dice ser igual o el 23,2% que afirma que ha mejorado; en relación a la duración de la jornada, el 19,3% destaca que ha empeorado, mientras que el 17,2% dice que ha mejorado.

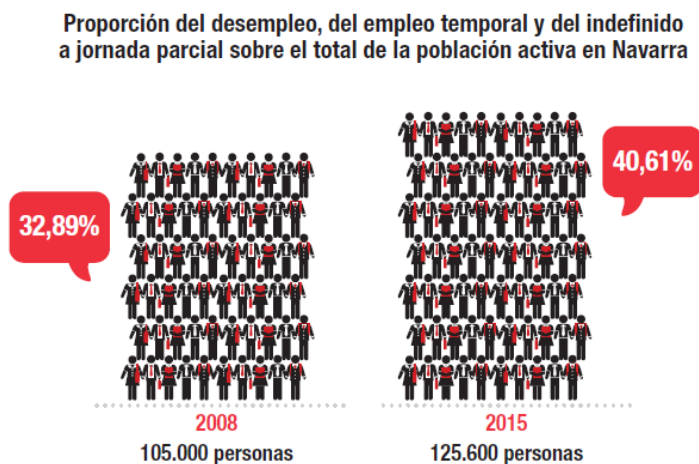
El estudio pone de manifiesto otras realidades que redundan en la idea de empeoramiento de las condiciones de trabajo: El 33,5% de la población encuestada que tenía un contrato indefinido y ha percibido un cambio en términos de estabilidad desde el año 2012, trabaja actualmente en la modalidad de contrato temporal. Asimismo, el 33,5% de la población encuestada que tenía una jornada completa y ha percibido un cambio en términos de duración de la jornada, trabaja actualmente a jornada parcial. Cabe señalar que de ellos, el 70,8% afirma no haber podido encontrar un empleo a jornada completa, poniendo de relieve el peso de la involuntariedad de las jornadas parciales.

Del estudio también se deduce que el 51,4% de la población encuestada que tenía un horario convencional y ha percibido un cambio en términos de distribución de los horarios desde el año 2012, trabaja actualmente en la modalidad de horarios anómalos. Asimismo el 54,2% de la población encuestada que antes de 2012 percibía un salario mensual inferior a los 1.000 euros y que ha percibido un cambio en relación a esta cuestión, no ha conseguido percibir un salario superior a dicha cifra. Por su parte, el 34,8% de la población que ha experimentado algún cambio en términos de carga de trabajo realiza ahora tareas que antes realizaban otras personas en puestos similares.

## 2.1.- Claves para entender el aumento de la precariedad laboral

El estudio analiza también el contexto en el que se produce el proceso de precarización laboral a través del análisis de fuentes secundarias (EPA, paro registrado y afiliación a la Seguridad Social). En términos cuantitativos, Navarra tiene en 2015 a 125.600 personas en situación de precariedad, entendido como la suma de las personas que están en desempleo, más las personas que tienen un contrato temporal, más las que tienen una jornada parcial.

En apenas 7 años, la proporción de personas en situación de precariedad laboral en Navarra ha crecido un 23,5%. La Comunidad Foral ha pasado de tener una proporción de precariedad sobre la población activa del 32,8% en 2008 al 40,6% en 2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos EPA (INE)

El estudio sitúa diferentes claves para entender el incremento de la precariedad laboral. En **primer** lugar, una terciarización del tejido productivo y el empleo: en 2008 el peso del sector servicios en la ocupación en Navarra era del 56% mientras que en 2015 es del 65%. En este sector se concentran los empleos más inestables frente a otros sectores como el industrial en el que la estabilidad laboral y las condiciones de trabajo son mejores.

En **segundo** lugar, un incremento de la inestabilidad del empleo: la tasa de temporalidad alcanza en 2015 el 28%. En 2008 era del 26,9%. En un año, el número de asalariados temporales ha aumentado en un 18% (9.300 más) mientras que los asalariados indefinidos se han reducido un -2,6% (4.100 menos). El porcentaje de contratos indefinidos en 2008 fue del 8,3%; el porcentaje en 2015 es del 4,9%.

En **tercer** lugar, el incremento de la jornada parcial con un claro sesgo de género. En 2008 el 12,2% de la población asalariada tenía empleos a jornada parcial. En 2015 el porcentaje es del 17,9%. En el caso de las mujeres se pasa del 24% en 2008 al 30,8% en 2015.

En **cuarto** lugar, la devaluación salarial. La diferencia del coste salarial con el Estado se ha reducido. En 2008 era de 126,5 euros/mes mientras que en 2015 es de 30,5 euros/mes.

Área	Indicadores	Consecuencias
Distribución sectorial de la ocupación	En 2008 el peso del sector servicios en la ocupación en Navarra era del 56%. En 2015 es del 65%.	Terciarización del tejido productivo y el empleo.
Estabilidad laboral	La tasa de temporalidad alcanza en 2015 el 28%. En 2008 era del 26,9%.	Incremento de la inestabilidad del empleo.
	En un año, el número de asalariados temporales ha aumentado en un 18% (9.300 más) mientras que los asalariados indefinidos se han reducido un -2,6% (4.100 menos).	
	El porcentaje de contratos indefinidos en 2008 fue del 8,3%; el porcentaje en 2015 es del 4,9%.	
Parcialidad de la jornada laboral	En 2008 el 12,2% de la población asalariada tenía empleos a jornada parcial. En 2015 el porcentaje es del 17,9%.	Incremento de la jornada parcial con un claro sesgo de género. El empleo precario gana terreno.
	En el caso de las mujeres: 24% en 2008 frente al 30,8% en 2015.	
	En 2015, el porcentaje que representa la población desempleada, la ocupada con contratos temporales y la indefinida pero con empleos a jornada parcial sobre el total de la población activa es del 40,61% (125.600 personas); en 2008 era del 32,89% (105.000 personas).	
Siniestralidad laboral	Índice de siniestralidad en 2014: 254,3. Índice en 2015: 263,3. Número de accidentes mortales (ene-sep). 2012 (3), 2013 (8), 2014 (9), 2015 (9).	Aumento de la siniestralidad laboral, tanto en términos absolutos como relativos.
Salarios	Variación anual del coste salarial: -0,8% (IIT15).	Devaluación salarial.
	La diferencia del coste salarial con el Estado se ha reducido (IIT08, 126,5 euros/mes, IIT15, 30,5 euros mes).	

Entre las causas que se encuentran detrás del crecimiento de la precariedad laboral se sitúan las derivadas de la desregulación normativa que ha traído consigo las dos últimas reformas laborales, así como la aplicación sistemática

por parte de las diferentes administraciones del dogma de la austeridad y el control del déficit y sus consecuencias sobre la prestación de servicios públicos.

Del empeoramiento generalizado de las condiciones de trabajo cabría cuantificar cuanto está vinculado al sector de las subcontratas públicas. Las políticas de recorte y ajuste aplicadas por las diferentes administraciones, tanto estatales como autonómicas y locales, así como la máxima aplicada de contratar una obra, servicio o suministro al precio más ventajoso han traído consigo un deterioro importante de las condiciones de trabajo y de la calidad de los servicios prestados.

## **2.2.- Redimensionando la subcontratación pública en Navarra**

La escasez de estadísticas y la diversidad de órganos de contratación dificulta de manera considerable el realizar un redimensionamiento del sector de la contratación pública, tanto en términos económicos como de empleo.

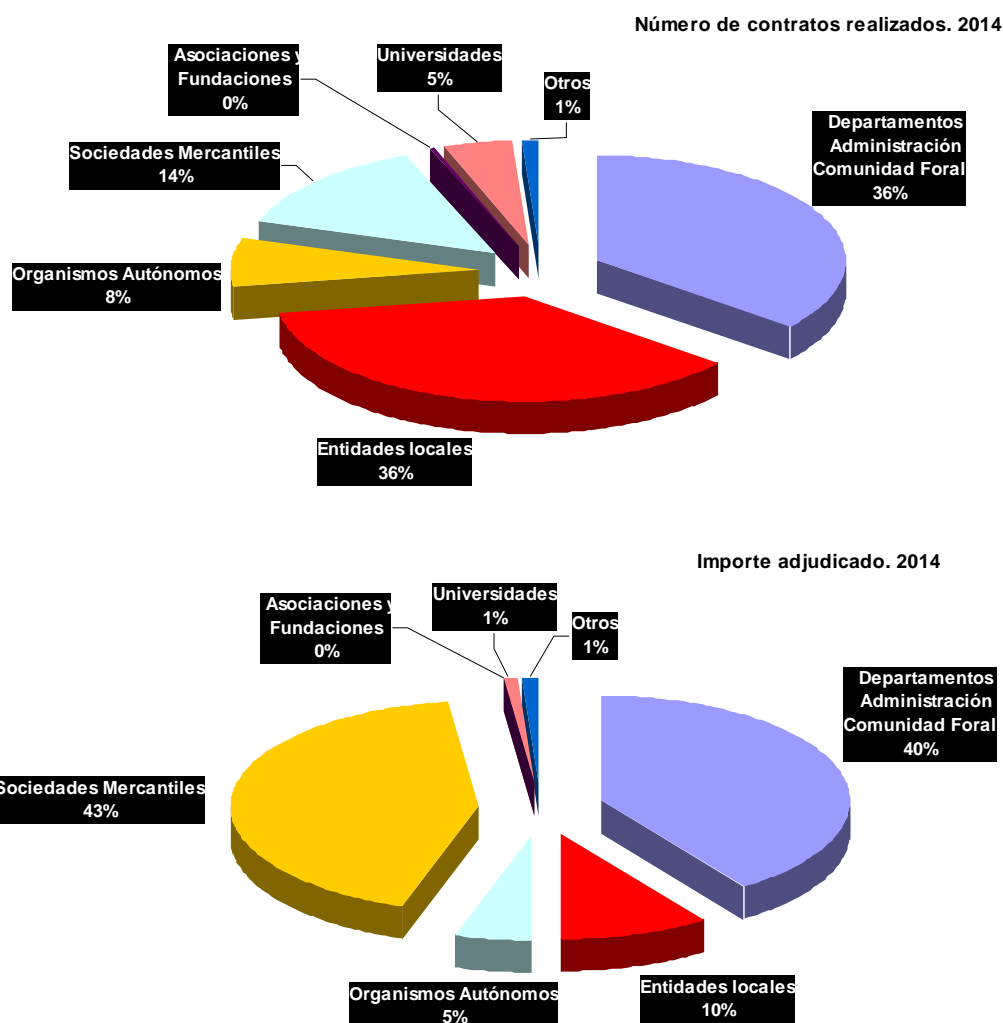
El Observatorio de Contratación Pública estatal cifra en aproximadamente el 18,5% del PIB de España la representación de la contratación pública. Coincide con la cifra la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que señala que, en los países desarrollados la contratación pública supera el 15,1% del PIB. Según la OCDE, el peso de la contratación pública se situaría entre un 13 y un 20% del PIB a nivel mundial. En la Unión Europea (UE-27) el gasto estimado en contratación pública de bienes y servicios en 2011 ascendería aproximadamente a 2.450 miles de millones de euros (19% sobre el PIB de la UE-27).

En España ese 18,5% supone alrededor de 194.000 millones de euros anuales o más de 4.100 euros anuales per cápita. Dice la CNMV que “cualitativamente, la sanidad, la educación, la justicia, la seguridad pública, el transporte y prácticamente cualquier otro aspecto de la realidad económica diaria se ve afectado profundamente por qué, cómo, cuánto, cuándo y por quién se aprovisiona de bienes y servicios el sector público, en todas sus dimensiones territoriales y formas jurídicas”.

En el caso de Navarra, el artículo 209 de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos (LFCP), establece la existencia de un Registro de Contratos bajo la dependencia de la Junta de Contratación Pública para posibilitar el conocimiento de los contratos celebrados por las entidades sometidas a la Ley Foral, así como de las incidencias que origine su cumplimiento. Para ello las entidades sometidas a la Ley Foral deben comunicar a la Junta de Contratación Pública todos los contratos que hayan formalizado.

En base a los datos disponibles en el mencionado Registro de Contratos se elabora una memoria anual sobre los contratos públicos celebrados por la Administración de la de la Comunidad Foral de Navarra, sus Organismos Autónomos y las entidades adjudicadoras de contratos públicos dependientes o vinculadas de las anteriores. La última memoria publicada es la del ejercicio

2014 y cifra, para ese año, en 819 contratos celebrados en 2014, con un importe adjudicado total de 394.041.896,31 euros.

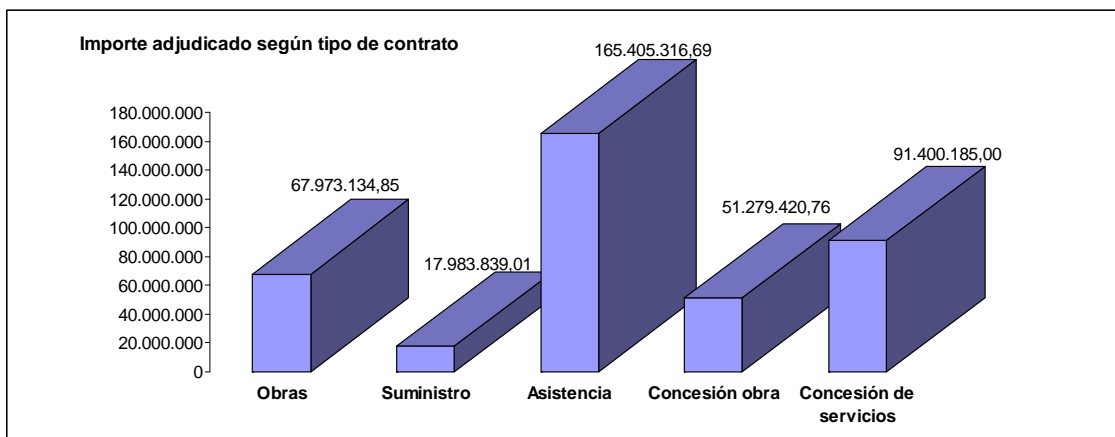


	Dep. Admin Comunidad Foral	Entidades locales	Organismos Autónomos	Sociedades Mercantiles	Asociaciones Fundaciones	Universidades	Otros	TOTAL
<b>Número de contratos realizados</b>	293	300	62	116	2	37	9	819
	35,78%	36,63%	7,57%	14,16%	0,24%	4,52%	1,10%	100%
<b>Importe adjudicado</b>	158.899.971,9	38.250.186,51	19.913.463,89	169.529.141,8	295.844,63	2.942.018,44	4.211.269,06	394.041.896,3
	40,33%	9,71%	5,05%	43,02%	0,08%	0,75%	1,07%	100%

Fuente: Gobierno de Navarra

La mayoría de los contratos adjudicados corresponden a las Entidades Locales de Navarra (36,63%) que, a su vez, supone un 9,71% del importe adjudicado, siendo los Departamentos del Gobierno de Navarra los promotores en segundo lugar del mayor número de contratos (35,78%), los cuales suponen un 40,33% del importe total adjudicado, siendo los primeros por importe adjudicado.

Por tipos de contrato atendiendo al importe adjudicado los datos presentan la siguiente distribución:



El importe medio de los contratos comunicados al Registro de Contratos durante el año 2014 ascendió a 481.125,64 euros, con el siguiente desglose por tipo de contrato: Obras: 339.865,67 euros, Asistencia: 110.330,30 euros y Concesión de servicios: 377.637,71 euros.

Las estadísticas del registro de contratos no permiten realizar un análisis a partir de los sectores económicos que se contratan ni tampoco una estimación del volumen de empleo dedicado a estas actividades. No obstante, situamos en al menos 16.000 los trabajadores afectados a partir de una estimación realizada sobre las informaciones aportadas por las Federaciones de Rama de CCOO en relación al número de trabajadores empleados en cada una de las actividades.

### 3. Marco legal. Las cláusulas sociales en la contratación pública

Cada vez son más las administraciones que entienden que la contratación pública no puede ser considerada como un fin en si mismo sino que debe ser visualizada como un instrumento jurídico al servicio de los poderes públicos para el desarrollo de políticas públicas acordes a sus fines. Esto es, la contratación puede, y debe ser, una herramienta que permita conseguir objetivos sociales o ambientales, desde la perspectiva de la responsabilidad en la canalización de los fondos públicos.

Bajo esta perspectiva se encuentra la idea de que, más allá de la búsqueda de la condición más ventajosa a la hora de abastecerse de materias primas o ejecutar obras y servicios, a través de la contratación pública los poderes públicos realizan una política de intervención en la vida económica y social en la que circunscriben su actividad.

En esos procesos las administraciones deben incidir también en la determinación de políticas sociales procurando efectivamente la satisfacción de valores y principios que se corresponden con el interés general. Entre esos valores se encuentra garantizar el respeto de los derechos laborales asegurando que la ejecución del contrato público se realiza por empresas solventes desde el punto de vista del cumplimiento de la legislación y que proponen además asegurar durante la ejecución del contrato unas condiciones dignas de trabajo, seguras e higiénicas, una remuneración adecuada o el respeto a las jornadas de trabajo y a los períodos de descanso remunerado que sean exigibles.

Sin ánimo exhaustivo, baste afirmar que el reconocimiento en el ámbito internacional del derecho al trabajo está recogido en el PIDESC -arts. 6, 7, 8 y 10- o en los mismos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, especialmente el Convenio 122 -art. 1 -, o la Carta Social Europea -Parte I, arts. 1-10, 18 y 19-, y también nuestra Constitución en el art. 35.1 CE señala que *“Todos los españoles tienen derecho a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia”* y en el art. 40.2 CE se dice que los poderes públicos *“velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados”*.

A pesar de que los criterios sociales y medioambientales son admitidos por las instituciones comunitarias, entendiendo que en modo alguno, restringen o limitan la libre competencia sino que suponen una adecuada regulación de la misma, lo cierto es que en términos prácticos, a través de interpretaciones restrictivas, los criterios de libre competencia han primado limitando de manera determinante el desarrollo y la utilización de este tipo de cláusulas, especialmente las de naturaleza más laboral.

Concretamente, **la normativa europea** relativa a la contratación pública permite la inclusión de condiciones de ejecución de los contratos que puedan referirse a consideraciones de tipo social o medioambiental:

“La Comunicación Interpretativa de la Comisión, de 15 de octubre de 2001, que vino a completar la Comunicación sobre la contratación pública del 11 de marzo de 1998, indicó un abanico de posibilidades que ofrece el marco jurídico comunitario para integrar aspectos sociales en la contratación pública, pretendiendo contribuir al desarrollo sostenible, concepto éste que combina el crecimiento económico, el progreso social y el respeto del medio ambiente”.<sup>1</sup>

Asimismo, “la Directiva 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, en su versión modificada por el Reglamento (UE) nº1251/2011 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2011, permite la inclusión de condiciones de ejecución de los contratos que puedan referirse a consideraciones de tipo social o medioambiental –art. 26-.”<sup>2</sup> Más recientemente, la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE otorga una mayor importancia a las cláusulas de contenido social y medioambiental.

No obstante, tal y como nos advierte el Gabinete de Estudios Jurídicos de CCOO, “lo cierto es que, en su aplicación práctica, la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea –TJUE- había venido efectuado una interpretación muy limitada de esta posibilidad, excluyendo de forma sistemática la posibilidad de que se introdujeran en los pliegos de condiciones de los contratos públicos, exigencias vinculadas al compromiso del contratista y subcontratista del pago de un salario mínimo. Para ello se basaba, esencialmente, en la necesidad de garantizar la libre prestación de servicios, a cuyo fin quedaba subordinado la garantía de los derechos laborales” (se anexa informe completo).

A nivel **nacional** es la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público la que regula los procedimientos de contratación pública. En la actualidad es el Real Decreto-Ley 3/2011, Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, el que da continuidad a la Ley de Contratos del Sector Público. La Ley prevé varios mecanismos para incorporar en los procesos de contratación consideraciones de tipo social así como medioambiental. Así, es significativo que en su artículo 49.1, entre las prohibiciones para contratar con el sector público, se incluye la de haber sido sancionado por sentencia firme por delitos contra los derechos de los trabajadores, y haber sido sancionado con carácter firme por infracción grave en materia de integración laboral, no discriminación de las personas con

<sup>1</sup> Pilar Batet Jiménez: “Las cláusulas sociales en la contratación pública”, en [www.noticias.juridicas.com](http://www.noticias.juridicas.com).

<sup>2</sup> Gabinete de Estudios Jurídicos de CCOO: “Garantías laborales en los contratos públicos. Condicionantes para exigir a licitadores y subcontratistas, en los contratos públicos, el pago de salario mínimo y el respeto a condiciones laborales: Corrección de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Alcance de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de noviembre de 2015, Asunto c-115/14” en Páginas Jurídicas. Actualidad jurídico laboral. Nº 25/15 noviembre 2015.

discapacidad o por infracción muy grave en materia social y de prevención de riesgos laborales.

En el ámbito concreto de **Navarra** opera la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de contratos públicos que incorpora, en su artículo 49.1 que “los pliegos de cláusulas administrativas particulares podrán incluir requerimientos pormenorizados de carácter social o medioambiental sobre el modo de ejecutar el contrato (...)”. En febrero de 2015 el Boletín Oficial de Navarra publicaba la Ley Foral 1/2015, de 22 de enero, por la que se modifica la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de contratos públicos, para la introducción de cláusulas sociales en los pliegos de cláusulas administrativas. A pesar de su buena intención y de los avances que contempla, lo cierto es que esta última modificación legislativa resulta claramente insuficiente para resolver los problemas que se propone: la incertidumbre sobre las condiciones de trabajo, la inestabilidad en el empleo y la creciente precariedad laboral. Las cautelas de los legisladores para no colisionar con la restrictiva interpretación europea frente a la garantía de la libre prestación de servicios la vaciaron de contenido, perdiendo una oportunidad histórica para establecer una legislación garantista en relación a los derechos laborales y las condiciones de trabajo.

Ahora bien, el cambio de orientación en la hasta ahora restrictiva doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea –TJUE- abre la posibilidad de plantear modificaciones legales para profundizar en el blindaje de las cláusulas sociales. El Gabinete de Estudios Jurídicos de CCOO ha analizado en profundidad las consecuencias de la corrección de la doctrina del TJUE en relación a las garantías laborales en los contratos públicos a partir del estudio del alcance de la Sentencia del TJUE de 17 de noviembre de 2015, Asunto c-115/14. En los siguientes capítulos abordaremos este cambio de orientación en la doctrina, y analizaremos que iniciativas se pueden emprender desde Navarra para avanzar en la inserción de garantías laborales en los contratos públicos.

## 4. Experiencias recientes

La inclusión de cláusulas sociales en los pliegos administrativos de contratación pública no es un tema nuevo. Existe una experiencia importante tanto en CCAA como Ayuntamientos, especialmente vinculada a factores de inclusión de criterios para favorecer el acceso al empleo de colectivos con especiales dificultades, de personas con discapacidad, de parados de larga duración, etc. además de requisitos de sostenibilidad vinculados con la mejora del medio ambiente.

Las cláusulas sociales que mayor interés han despertado en los últimos años son aquéllas que tienen por finalidad promover objetivos de política de empleo de interés general. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a las obligaciones añadidas a los contratos administrativos consistentes, por ejemplo, en dar trabajo a desempleados de larga duración, en favorecer el empleo de jóvenes sin formación, en mejorar la calidad en el empleo, o en promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres a través de medidas de conciliación de la vida familiar y laboral o combatiendo el acoso sexual en el trabajo.

Las experiencias más recientes, no obstante, además de impulsar los criterios anteriores, hacen especial hincapié en el impulso de cláusulas sociales relacionadas con la calidad del empleo desde muy diversas perspectivas: subrogación de plantillas, garantía de aplicación del convenio colectivo, criterios de estabilidad laboral, remuneraciones, etc.

Un reciente informe<sup>3</sup> del Consejo Consultivo del Principado de Asturias en relación a “la procedencia de inclusión de cláusulas sociolaborales en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos celebrados por la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos” recoge las experiencias más recientes en esta materia, tanto en el ámbito de las Comunidades Autónomas como en el ámbito local. Reflejamos a continuación algunos casos significativos:

“El Consejo de Gobierno de la **Comunidad de Madrid** aprobó en 1998 el Decreto 213/1998, de 17 de diciembre, por el que se establecen Medidas en la Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid para apoyar la Estabilidad y Calidad en el Empleo. El Decreto fue modificado por otro de 15 de diciembre de 2015 en cuanto a la obligación de utilizar elementos relativos a la ocupación laboral como criterio de adjudicación del contrato, después de que la cláusula primitiva fuera cuestionada por la Comisión de la Comunidad Europea en su dictamen motivado de 8 de febrero de 2002 y de que, el 14 de diciembre de 2015, aquella anunciara la interposición de un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Por su parte, la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de Medidas en Materia de Contratos del Sector Público de **Aragón**, también trata de implantar objetivos sociales en la contratación pública. Con esta finalidad las Cortes de Aragón, en

---

<sup>3</sup> El informe es del 17 de diciembre de 2015.

el ejercicio de sus funciones de orientación del Consejo de Gobierno, aprobaron la Proposición no de Ley Núm. 263/2014, del Pleno de las Cortes de Aragón, relativa a la incorporación de cláusulas sociales en los pliegos de condiciones de los contratos de la Administración de la Comunidad Autónoma; iniciativa que fue posteriormente objeto de análisis por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón en el Informe 1/2015, de 17 de marzo.

En el ámbito del **País Vasco** cabe señalar el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 29 de abril de 2008, sobre incorporación de criterios sociales, ambientales y otras políticas públicas en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma y de su sector público, así como diversas disposiciones adoptadas por los órganos de los Territorios Históricos: la Norma Foral de las Juntas Generales de Guipuzkoa 4/2013, de 17 de julio, de Incorporación de Cláusulas Sociales en los Contratos de Obras del Sector Público Foral; la Instrucción del Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Bizkaia de 29 de octubre de 2013 -con la precisión que más adelante se hará-; la Norma Foral 1/2014, de 12 de febrero, para la Incorporación de Cláusulas Sociales en los Contratos de Obras del Sector Público Foral, aprobada por las Juntas Generales de Álava, y la Norma Foral 11/2014, de 29 de octubre, de Incorporación de Cláusulas Contractuales relativas a la Compra Pública Socialmente Responsable en la Contratación del Sector Público Foral, aprobada por las Juntas Generales de Guipuzkoa.

En **Cataluña**, el Gobierno aprobó, el 9 de diciembre de 2009, un catálogo de medidas y de instrucciones que se deben adoptar en la actividad contractual ordinaria de los órganos de contratación de la Administración de la Generalitat y de los organismos autónomos, entidades y empresas vinculadas o dependientes que integran el sector público, en el que se prevé la incorporación de cláusulas sociales en los pliegos de cláusulas administrativas particulares con la consideración de obligaciones contractuales esenciales en los términos y con las consecuencias previstas en la legislación de contratos del sector público.

En **Castilla y León**, la Junta aprueba, el 26 de julio de 2012, unas directrices vinculantes para los órganos de contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma sobre incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública con la finalidad de fomentar el empleo de personas en riesgo de exclusión social, la inserción laboral de personas con discapacidad, la estabilidad en el empleo, la promoción de la igualdad efectiva y el impulso de medidas de conciliación de la vida familiar y laboral en las empresas. Hay que tener en cuenta, además, que la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, exige que las Administraciones públicas de Castilla y León, en el marco de la legislación de contratos del sector público, apliquen un régimen de contratación pública socialmente responsable.”

En el ámbito del **Principado de Asturias** el Consejo de Gobierno adoptó el Acuerdo de 29 de mayo de 2013, por el que se aprueban modelos de cláusulas

sociales en el ámbito de la contratación pública. Posteriormente, una Resolución de la Junta General del Principado de Asturias, la 248/IX, de 14 de noviembre de 2014, adoptada por el Pleno, insta al Consejo de Gobierno "a modificar su Acuerdo de 29 de mayo de 2013, por el que se aprueban modelos de cláusulas sociales en el ámbito de contratación pública, para promover el empleo de otras personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral además de las que sufran algún tipo de discapacidad, tal y como han hecho otras Administraciones públicas".

El Informe destaca finalmente "la adopción en la **Comunidad Valenciana** del Acuerdo d1e 27 de marzo de 2015, del Consell, por el que se establecen directrices para la aplicación de cláusulas de carácter social en la contratación de la Adminiistración de la Generalitat y su sector público, y en **Navarra** la aprobación de Ley Foral 1/2015,de 22 de enero, por la que se modifica la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, para la Introducción de Cláusulas Sociales en los Pliegos de Cláusulas Administrativas.

A ellos habría que añadir la "Instrucción sobre la incorporación de criterios sociales, medioambientales, de promoción de las pymes y de contratación pública sostenible en la contratación de la Junta de Extremadura y de las entidades que integran su sector público" aprobada por el Consejo de Gobierno de **Extremadura** el pasado 23 de febrero. La incorporación de estas cláusulas tienen como objetivos facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas de la región a la licitación pública autonómica, mejorar la calidad del empleo garantizando el respeto a los convenios colectivos y a los derechos laborales, además de promocionar la seguridad y la salud laboral, proteger el medio ambiente y los recursos naturales y por último impulsar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, lo que implica más contratación de mujeres en puestos de responsabilidad, la obligación de las empresas de presentar un plan de igualdad y la aplicación de medidas de conciliación de la vida familiar y laboral.

Finalmente y también en el ámbito autonómico, el pasado mes de febrero el **Govern Balear** anunció que establecerá cláusulas sociales en sus contratos para excluir a aquellas empresas que incumplan los convenios sectoriales al contar con convenios propios que rebajan las condiciones laborales de sus empleados. Está es una de las medidas sobre calidad en el empleo que la administración autonómica implantará en la licitación de obras y servicios en virtud de un acuerdo alcanzado con los sindicatos CCOO y UGT. Asimismo en la contratación pública se dará preferencia a las empresas que cuenten con un porcentaje de plantilla indefinida y que contraten a parados mayores de 45 años. El Govern anunció la creación "inminente" de una comisión que fijará una serie de cláusulas sociales que se incorporarán a los procesos de contratación de la administración autonómica.

En lo concerniente al ámbito local el Informe destaca la variedad de experiencias desarrolladas en torno a la introducción de clausulas sociales en la contratación y cita los casos de **Sevilla** y **Avilés**.

Ahora bien, entre los casos más recientes y que más han tipificado y desarrollado las cláusulas sociales a incorporar en la contratación pública se encuentra el **Ayuntamiento de Madrid**, a través del recientemente aprobado “*Decreto de 19 de enero de 2016 del Delegado del Área de Gobierno de Economía y Hacienda por el que se aprueba la Instrucción 1/2016 relativa a la incorporación de cláusulas sociales en los contratos celebrados por el Ayuntamiento de Madrid, sus Organismos autónomos y entidades del sector público municipal*”<sup>4</sup>.

Con la citada instrucción el Ayuntamiento de Madrid cambia de perspectiva a la contratación pública a través de la entrada en vigor de una instrucción de cláusulas sociales en las que la igualdad, la accesibilidad, la seguridad y salud laboral, el empleo, la estabilidad del mismo y la formación en el lugar de trabajo destacan entre los objetivos de la nueva contratación. En los nuevos contratos que se adjudiquen debe observarse al menos uno de estos objetivos. En el caso específico de los contratos con perspectiva social<sup>5</sup>, los objetivos mencionados se emplean como criterio para valorar y adjudicar esos contratos.

La aplicación del objetivo de estabilidad en el empleo pasa a ser una condición fundamental a la hora de valorar y adjudicar contratos en los que la mano de obra sea el componente fundamental (se trata sobre todo de contratos para la prestación y gestión de servicios). La subrogación contractual de trabajadores es obligatoria en contratos de más de 300.000 euros de prestación de servicios públicos y para todos los de gestión de servicios públicos.

Con independencia de la cláusula de subrogación contractual en aquellos contratos en los que la mano de obra sea el componente fundamental se puntúa el mantenimiento, estabilidad y mejora de las condiciones de trabajo del personal.

El caso de Madrid es de interés no sólo por las novedades que incorpora en relación a la incorporación de cláusulas sociales y laborales, sino también porque ha sido objeto de recurso ante los tribunales y éstos han fallado a favor del Ayuntamiento. El Tribunal Administrativo de Contratación Pública la Comunidad de Madrid ha avalado la Instrucción mediante una sentencia a raíz de un recurso interpuesto por la Asociación de Compañías de Seguridad Privada contra las condiciones que exigía el Ayuntamiento para un contrato público. Aunque se trataba de un caso concreto, ha servido al Tribunal para emitir un juicio general sobre la inclusión de requisitos sociales en los pliegos de contratación. Según la sentencia las cláusulas aprobadas no obligan a cambiar las condiciones laborales de las empresas, sino que premia a quien, por ejemplo, pague mayores salarios, dé una formación continua a sus trabajadores o les facilite la conciliación con la vida personal. Además, el

---

<sup>4</sup> [http://www.madrid.es/UnidadWeb/UGNormativas/Normativa/2016/ficheros/Instruccion1\\_2016.pdf](http://www.madrid.es/UnidadWeb/UGNormativas/Normativa/2016/ficheros/Instruccion1_2016.pdf)

<sup>5</sup> Por contratos con perspectiva social se entienden aquellos que están directamente relacionados con políticas sociales (como puede ser la educación o la asistencia a mayores) y también los que van destinados a los siguientes colectivos: perceptores de renta mínima de inserción, personas sin hogar en proceso de acompañamiento social por recursos públicos, jóvenes mayores de 18 años previamente tutelados, mujeres víctimas de violencias machistas y personas desempleadas de larga duración.

tribunal entiende que estos requisitos tiene un objetivo, que es conseguir una mejor prestación de los servicios que se contratan a una empresa, porque mejorar las condiciones de los trabajadores tiene una relación directa con la calidad del servicio que se va a prestar. El contrato premiaba a los aspirantes a conseguirlo con más puntos en el concurso público si reunían una serie de requisitos sociales, como aplicar a los trabajadores el Convenio Colectivo Estatal, formar a de manera continua a los vigilantes de seguridad o facilitar su conciliación laboral.

El Tribunal entiende que la legislación -tanto la nacional como la comunitaria- contempla que los contratos públicos exijan una serie de cláusulas sociales y premien de esta manera las mejores ofertas más allá del criterio único de coste-beneficio. Además, el texto señala que en la actualidad existe “una tendencia legislativa y jurisprudencial favorable” en este sentido, y que administraciones y entidades de contratación están “implementando” sus políticas sociales con la inclusión de este tipo de cláusulas en los pliegos de los contratos públicos.

Sobre el caso concreto del contrato para la seguridad de los edificios, el Tribunal se centra en el primer criterio social que se premia en los pliegos, que es la aplicación del Convenio Colectivo. El recurrente entiende que tiene derecho a aplicar su propio convenio de empresa y regular por el mismo cuestiones como el salario de los trabajadores. El Tribunal, sin embargo, cree que premiar la adscripción al Convenio Colectivo no obliga a ello, ni “regula las condiciones de trabajo” de la futura empresa adjudicataria, sino que únicamente premia “el pago de los salarios establecidos en el convenio estatal”. Esa cláusula “pretende primar a las empresas que mejoren las condiciones de trabajo” de sus empleados, recoge el texto, algo que no puede considerarse “abusivo o gravoso”.

En la misma línea se manifiesta el Tribunal respecto a los otros dos criterios. La obligación de formar a los vigilantes de manera continua mejora la calidad del servicio y su prestación a los usuarios. Sobre el plan de conciliación, afirma que es “un objetivo estratégico de los poderes públicos” y provoca “una mejor realización de las funciones por parte de los trabajadores afectados”.

## 5. La situación en Navarra. Las limitaciones e insuficiencias de los cambios normativos

En el caso de Navarra desde principios de de 2014 de han venido sucediendo diferentes iniciativas con el objeto de garantizar y mejorar las condiciones de trabajo en los procesos de contratación pública.

En el mes de abril la “**Mesa del Diálogo Social**” integrada por el Gobierno de Navarra, la patronal y los agentes sociales más representativos, CCOO y UGT, acordó “impulsar cambios normativos para garantizar que se aplique el convenio colectivo en todas las contrataciones públicas”. A propuesta de los agentes sociales, la Mesa acordó introducir en la normativa que afecta a la regulación de las contrataciones públicas cláusulas relativas a garantizar el cumplimiento de las obligaciones laborales y sociales, como es el caso del convenio colectivo sectorial. La iniciativa tenía como finalidad velar por el cumplimiento de las condiciones laborales del personal que desarrolla su actividad en dichas contrataciones y facilitar un marco de competencia leal a las empresas que optan a ser adjudicatarias de las contrataciones. El Gobierno de Navarra expresó su conformidad con esta iniciativa y se comprometió a iniciar los correspondientes trámites para analizar el encaje jurídico de la propuesta para que ésta pudiera salir adelante.



Los integrantes de la Mesa, en la reunión celebrada ayer. DN

### Los convenios colectivos regirán los contratos de la Administración

La Mesa de Diálogo Social impulsará cambios normativos para las adjudicaciones de entes públicos

DN  
Pamplona

Todas las nuevas adjudicaciones y contrataciones que realicen las Administraciones públicas nava-

rras deberán tener como base los convenios colectivos sectoriales que correspondan en función de la actividad que vayan a desarrollar. Así lo acordó ayer la Mesa del Diálogo Social, un órgano integrado por la presidenta del Gobierno, Yolanda Barcina, la consejera de Economía, Lourdes Goicoechea, el presidente de la Confederación de Empresarios, José Antonio Sarriá, y los secretarios generales de UGT y CCOO, Javier Lecumberri y Raúl Villar.

En concreto, la mesa acordó “impulsar los cambios normativos necesarios” para garantizar esa aplicación de los convenios colectivos sectoriales.

El objetivo que persigue esta propuesta es doble. Por un lado, argumentan, “velar por el cumplimiento de las condiciones laborales del personal que desarrolla su actividad en dichas contrataciones”. Por otro, facilitar un marco “de competencia leal” a las empresas que optan por ser adjudicatarias de estos servicios.

El Ejecutivo se comprometió, asimismo, a iniciar los trámites oportunos “para analizar el encaje jurídico” de la propuesta.

Al margen de este acuerdo, la mesa decidió también la puesta en marcha de dos grupos de trabajo específicos. Uno de ellos estará encaminado a impulsar medidas de reactivación de la economía y el empleo. En este caso, este órgano ha puesto el acento en las políticas industriales, “desde una perspectiva integral”, lo que incluye, añadieron, un apoyo a la financiación, atracción de inversores, infraestructuras, energía, tecnología, innovación y capital humano, entre otros aspectos. En este grupo participarán, además de representantes de las organizaciones empresariales y sociales, los directores de Industria, Energía e Innovación, Inaki Morcillo, y el de Política Económica y Empresarial, María Jesús Valdemoros.

El segundo grupo de trabajo, por su parte, abordará las políticas activas de empleo “con el fin de reforzarlas y adaptarlas a las nuevas realidades derivadas de la crisis”.

Ahora bien, los servicios jurídicos del Gobierno de Navarra echaron por tierra la iniciativa al considerar que la propuesta vulneraba la legislación estatal en materia laboral y la normativa comunitaria relativa a la garantía de la libre prestación de servicios. La falta de voluntad política por buscar mecanismos de encaje legal imposibilitaron el desarrollo de la iniciativa.

En la misma línea, el grupo parlamentario de Izquierda-Ezkerra presentó en el **Parlamento de Navarra** una moción por la que se instaba al ejecutivo foral a incluir en los pliegos de licitación de servicios públicos a empresas privadas la obligatoriedad del cumplimiento de los convenios laborales del sector.

B.O. del Parlamento de Navarra / VIII Legislatura

Núm. 54 / 11 de abril de 2014

### **Moción por la que se insta al Gobierno de Navarra a incluir en los pliegos de licitación de servicios públicos a empresas privadas la obligatoriedad del cumplimiento de los convenios laborales del sector**

PRESENTADA POR EL GRUPO PARLAMENTARIO IZQUIERDA-EZKERRA

En sesión celebrada el día 7 de abril de 2014, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

1.º Admitir a trámite la moción por la que se insta al Gobierno de Navarra a incluir en los pliegos de licitación de servicios públicos a empresas privadas la obligatoriedad del cumplimiento de los convenios laborales del sector, presentada por el Grupo Parlamentario Izquierda-Ezkerra.

2.º Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

3.º Acordar su tramitación ante el Pleno y disponer que el plazo de presentación de enmiendas finalizará a las doce horas del día anterior al del comienzo de la sesión en que haya de debatirse.

Pamplona, 7 de abril de 2014

El Presidente: Alberto Catalán Higuera

#### **TEXTO DE LA MOCIÓN**

El Grupo Parlamentario de Izquierda-Ezkerra, al amparo de lo establecido en el Reglamento de la Cámara y para su debate y votación en el Pleno del Parlamento, presenta la siguiente moción.

Exposición de motivos:

En los últimos años, coincidiendo con las políticas de recortes y la aplicación interesada de la reforma laboral, se han producido diversos conflictos laborales entre las empresas privadas, con ánimo de lucro, que gestionan servicios públicos y las trabajadoras y trabajadores de las mismas por

los incumplimientos reiterados de sus convenios laborales.

En estos conflictos intervienen tanto el Gobierno de Navarra que externaliza servicios y los financia, las empresas adjudicatarias que se niegan a aplicar los convenios laborales y los trabajadores y las trabajadoras que soportan disminuciones y congelaciones salariales, además del empeoramiento de sus condiciones de trabajo.

Esta situación se ha producido en los últimos meses con los trabajadores y trabajadoras del servicio de ambulancias y de los centros de atención a la discapacidad.

Es evidente que los trabajadores y trabajadoras de empresas privadas que ofrecen servicios públicos se encuentran desprotegidos frente a los recortes que imponen tanto el Gobierno de Navarra como las empresas que los gestionan. Es responsabilidad del Gobierno de Navarra velar por los trabajadores y trabajadoras de los mismos. Por ello se presenta la siguiente propuesta de resolución:

El Parlamento de Navarra insta al Gobierno de Navarra a que incluya en los pliegos de licitación de servicios públicos a empresas privadas la obligatoriedad del cumplimiento, por parte de las empresas adjudicatarias, de los convenios laborales del sector correspondiente a los trabajadores y trabajadoras.

Pamplona, a 4 de abril de 2014

La Parlamentaria Foral: Marisa de Simón Caballero

En línea con las anteriores propuestas, el sindicato ELA presentó una **Iniciativa Legislativa Popular** en el Parlamento de Navarra. Aunque en un principio la iniciativa fue concebida como una ley específica de cláusulas sociales, finalmente el Parlamento se limitó a aprobar en enero de 2015 una modificación del artículo 49 de la Ley Foral de Contratos Públicos a partir de una enmienda in voce consensuada por PSN, Bildu, Aralar-Nabai, I-E y a la que finalmente también apoyaron UPN y PPN.

Según los partidos promotores se decantaron por modificar el artículo 49 en un intento de "salvar los problemas técnicos y de constitucionalidad" que podría plantear la iniciativa original, concebida como una ley específica de cláusulas sociales.

Entre los requisitos de carácter social que los poderes públicos "podrán exigir" para salvaguardar unas condiciones mínimas de contratación se citan el "respeto a las condiciones del último convenio colectivo sectorial del ámbito más inferior" existente en el ramo en el que se encuadra la actividad de la empresa contratista.

Asimismo se alude a la "subrogación" de todos los trabajadores con una antigüedad mínima de tres meses (en todos los derechos y obligaciones contraídos), cuando se produzca un cambio de empresa contratista o cuando dicha compañía subcontrate, también de manera parcial, su actividad con terceros, aunque se limita al ámbito de "la concesión de servicios".

En lo concerniente a la oferta económica del adjudicatario, se establece que deberá ser la "adecuada para poder hacer frente al coste derivado de la aplicación del convenio colectivo que corresponda", de modo que "en ningún caso los precios/hora de los salarios puedan resultar inferiores a los precios/hora del convenio, más los costes de la seguridad social".

Los incumplimientos acreditados de las mencionadas cláusulas sociales podrán dar lugar, bien a la "rescisión" del contrato, con "prohibición para licitar durante dos años en cualquier procedimiento convocado al amparo de esta Ley", bien a la imposición de una pena equivalente al 20% del precio del contrato, pudiendo en este caso continuar con su ejecución. La modificación del artículo 49 de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, queda redactado de la siguiente manera:<sup>6</sup>:

*"Artículo 49. Requerimientos de carácter social o medioambiental en la ejecución de los contratos.*

*1. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares podrán incluir los requerimientos pormenorizados de carácter social o medioambiental sobre el modo de ejecutar el contrato que sean adecuados a sus características, tales como la recuperación o reutilización de los envases y embalajes o productos usados; la eficiencia energética de los productos o servicios; el suministro de productos en recipientes reutilizables; la recogida y reciclado de los desechos o de los productos usados a cargo del contratista; la obligación de dar trabajo a desempleados de larga duración; la organización a cargo del contratista de actividades de formación para jóvenes y desempleados; la adopción de medidas de promoción de la igualdad de sexos o de medidas de integración de los inmigrantes; la obligación de contratar para la ejecución del contrato a un número de personas discapacitadas superior al legalmente establecido y otros análogos.*

---

<sup>6</sup> En el Anexo se adjunta la Ley Foral 1/2015, de 22 de enero, por la que se modifica la Ley Foral 6/2006 de contratos públicos.

*2. Dichos requerimientos no podrán constituir especificaciones técnicas, criterios de selección o criterios de adjudicación encubiertos ni tener carácter discriminatorio, de tal forma que cualquier licitador dotado de solvencia técnica para la ejecución del contrato pueda cumplirlos.*

*3. En todo caso, en los pliegos de cláusulas administrativas deberán incorporarse las siguientes advertencias:*

*a) La de que el contrato se halla sujeto al cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y convencionales vigentes en materia laboral, de Seguridad Social y de seguridad y salud en el trabajo y, en particular, a las condiciones establecidas por el último convenio colectivo sectorial de el ámbito más inferior existente en el sector en el que se encuadre la actividad de la empresa contratista.*

*b) La de que la oferta económica deberá ser adecuada para que el adjudicatario haga frente al coste derivado de la aplicación del convenio sectorial que corresponda, sin que en ningún caso los precios/hora de los salarios contemplados puedan ser inferiores a los precios/hora del convenio más los costes de Seguridad Social.*

*c) En el caso de la concesión de servicios, la de que la contratación se encuentra sometida, en su caso, a la subrogación de todos los trabajadores con una antigüedad mínima de tres meses que, a pesar de pertenecer a otra empresa, vengan realizando la actividad objeto del contrato, quedando el nuevo empresario subrogado en los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social del anterior, incluyendo los compromisos de pensiones, en los términos previstos en su normativa específica, y, en general, cuantas obligaciones en materia de protección social complementaria hubiere adquirido. Cuando se prevea la posibilidad de que la empresa adjudicataria contrate con terceros la realización parcial del contrato, se contemplará la obligación de esa segunda empresa de subrogar a todos los trabajadores y trabajadoras que con anterioridad venían desarrollando esa actividad, quedando el nuevo empresario subrogado en los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social del anterior, incluyendo los compromisos de pensiones, en los términos previstos en su normativa específica y, en general, cuantas obligaciones en materia de protección social complementaria hubiere adquirido.*

Aún con todas sus limitaciones, la Ley Foral 1/2015, de 22 de enero, por la que se modifica la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, para la introducción de cláusulas sociales en los pliegos de cláusulas administrativas aprobada por todos los grupos del arco parlamentario ha supuesto un avance en relación a la introducción de garantías laborales en el marco de la contratación pública.

Ahora bien, las limitaciones e insuficiencias que plantea en relación a sus dos principales elementos, la aplicación del convenio colectivo sectorial y la subrogación de las plantillas, así como el no haber introducido cláusulas de otra naturaleza como por ejemplo las relativas a la estabilidad en el empleo, la igualdad de género, la prevención de riesgos laborales y la promoción de la salud laboral o el fomento del acceso al empleo de colectivos vulnerables, nos sitúan ante una oportunidad perdida ante la posibilidad de haber constituido un

sistema eficaz y garantista de inclusión de cláusulas de naturaleza social y laboral.

En el caso de la subrogación esta se limita exclusivamente al ámbito de la concesión de servicios. Además el texto aprobado plantea problemas en relación a la actividad de las denominadas empresas “multiservicio” en relación al convenio colectivo que deben aplicar y no recoge cláusulas relativas al mantenimiento de las condiciones de trabajo a lo largo de la aplicación del contrato. Asimismo el documento aprobado no recoge salvaguardas en relación a las situaciones en que el convenio de empresa empeora las condiciones del convenio sectorial. A su vez la ausencia de mecanismos de seguimiento y control en torno a las modificaciones planteadas impide valorar y evaluar su aplicación real y efectiva en los procesos de contratación pública.

Al mismo tiempo cabría situar el cambio de orientación en la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación a las garantías laborales en los contratos públicos a partir de la Sentencia del TJUE de 17 de noviembre de 2015, Asunto c-115/14, cuestión que podría despejar muchos de los impedimentos que hasta ahora han situado los servicios jurídicos limitando el alcance de las iniciativas de este tipo. En el siguiente apartado analizamos al detalle esta cuestión.

Por todo ello, parece oportuno plantear una nueva iniciativa para reabrir un proceso de diálogo y negociación entre todos los agentes implicados, Gobierno de Navarra, Federación Navarra de Municipios y Concejos, Junta de Contratación Pública, organizaciones empresariales y organizaciones sindicales, que aborde de manera consensuada una única instrucción relativa a la incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública de Navarra.

Se trataría, por tanto, de avanzar hacia un único modelo de incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública, consensuado y homogéneo, y que sirva de guía para el conjunto de administraciones y órganos de contratación que operan en la Comunidad Foral. La propuesta plantea dos líneas de actuación: valorar, por un lado, las modificaciones legales y/o desarrollos reglamentarios pertinentes para afianzar y profundizar en las garantías sociales y laborales recogidas en el artículo 49 de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos; y por otro lado, avanzar en la creación de un catálogo homogéneo de cláusulas sociales que sirvan como guía para orientar la inclusión de cláusulas en la contratación pública de Navarra.

## 6. La reinterpretación de la doctrina europea. Una oportunidad para el empleo de calidad

El Gabinete Jurídico de la Confederación Sindical de CCOO ha emitido recientemente un informe en el que analiza de manera exhaustiva el alcance de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de noviembre de 2015, Asunto c-115/14, por el que se corrige la doctrina del TJUE en relación a las condiciones para exigir a licitadores y subcontratistas, en los contratos públicos, el pago de salario mínimo y el respeto a condiciones laborales. Por su trascendencia y relación con nuestro objeto de análisis se adjunta el estudio completo en el anexo. De manera muy resumida y literal el informe viene a decir lo siguiente:

Hasta ahora el TJUE mantenía una doctrina restrictiva en relación a la inclusión de garantías laborales a favor del personal destinado en la ejecución de los contratos públicos. El principal precedente estaba en la Sentencia Rüffert del TJUE de 3 de abril de 2008 (Asunto C - 346/06) que excluyó la posibilidad de una regulación legal que estableciera la posibilidad de incluir en los pliegos de condiciones de los contratos públicos la exigencia del pago de un salario mínimo a los trabajadores y trabajadoras ocupados por las empresas adjudicatarias. Igualmente, en la Sentencia Bundesdruckerei del TJUE de 18 de septiembre 2014, (Asunto C - 549/13), declaró que sería contrario a la libre prestación de servicios, imponer a los contratistas o subcontratistas de un contrato público, el pago a sus trabajadores del salario mínimo vigente en el territorio de la adjudicadora, cuando el objeto de la contrata se efectúa íntegramente en el territorio del Estado miembro de la empresa adjudicataria que tiene un salario mínimo inferior.

Por el contrario, en esta construcción de limitaciones a las cláusulas sociales en los contratos públicos, la Sentencia del TJUE de 17 de noviembre de 2015, efectúa una importante matización sobre sus anteriores pronunciamientos, y da cobertura, bajo ciertas circunstancias, la posibilidad de exigir el respeto a salarios mínimos, y a otras condiciones de trabajo, a los licitadores y subcontratistas en la licitación de los contratos públicos. Esta sentencia pone en evidencia las circunstancias concretas en las que se dictaron los casos precedentes, entendiendo que la prohibición que se acordó en tales casos deriva de concretas circunstancias, pero no de una regla general prohibitiva de la garantía de condiciones laborales en los contratos públicos. Por el contrario, ahora el TJUE admite que estas medidas sociales de garantía de condiciones de trabajo, impuestas al licitador, son compatibles con la legislación europea, siempre que se reúnan ciertos condicionantes.

El informe del Gabinete de Estudios Jurídicos de CCOO sistematiza la doctrina recogida en la sentencia de la siguiente manera:

1. Una normativa regional, por la que se establece la obligación de los licitadores de respetar un salario mínimo, y las condiciones de trabajo establecidas en los convenios colectivos, es una “condición especial de

ejecución del contrato”, a los efectos del art. 26 de la Directiva 2004/18, por lo que es legítima su inclusión en los pliegos.

2. Es legítima la fijación de un salario mínimo establecido, exclusivamente, para los contratos públicos, siempre que cumpla las exigencias de ser una disposición legal de garantía de condiciones de trabajo, a los efectos de la Directiva 96/71.

3. Establece los requisitos para la imposición, en los pliegos de condiciones de los contratos públicos, de condiciones de trabajo establecidas en disposiciones normativas, administrativas o en convenios colectivos.

4. La imposición de una retribución mínima a los licitadores y a sus subcontratistas, puede ser una carga económica adicional que puede impedir u obstaculizar la ejecución del contrato a las empresas de otros países con menores niveles salariales. Pero esa restricción se encuentra justificada por el objetivo de protección de los trabajadores.

5. Es una medida adecuada, decretar la exclusión del procedimiento de adjudicación, al licitador que no asume el compromiso de cumplir el salario y las condiciones laborales mínimas, fijadas en los términos vistos anteriormente.

Sobre la base de la doctrina establecida por esta Sentencia, el Informe deduce toda una serie de consecuencias prácticas, que complementan la doctrina sobre la posibilidad de que los pliegos de condiciones de los contratos públicos, impongan a los licitadores el respecto a condiciones laborales mínimas.

Ello permite establecer las bases de los criterios con arreglo a los cuales, las Administraciones y Entidades Públicas pueden establecer un sistema de garantía de los derechos laborales en los contratos públicos, que resulte conforme a la normativa Europea y a la propia Legislación Estatal:

*Sobre la legitimidad de la garantía de salario mínimo y condiciones de trabajo en los contratos públicos.*

1 El derecho a la libertad de establecimiento regulado en la Unión Europea, y la regulación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos, no se oponen al establecimiento de condiciones de trabajo mínimas al personal que presta servicios en las actividades objeto de contratación pública.

2 En particular, resulta legítimo el establecimiento de un salario mínimo para los contratos públicos, sin exigir que sea el mismo salario mínimo para todos los sectores económicos, o incluya el sector privado.

*Sobre la forma en que han de estar reguladas las condiciones de trabajo impuestas en los contratos públicos.*

3 Sin embargo, las condiciones laborales que se pueden incorporar a los pliegos de condiciones ha de estar establecidas previamente con carácter

general, y no parece que sea posible que el pliego de condiciones pueda regular directamente tales condiciones de forma autónoma. Se pueden establecer de dos formas: 1) Por disposición legal, reglamentaria o administrativa, o 2) por convenios colectivos de eficacia general.

4 Es posible que la propia entidad convocante dicte una normativa o una disposición administrativa, por la que se obliga, a si misma y a las entidades que dependen de la misma, a incluir en los contratos públicos que celebren, la exclusión de los licitadores que no asuman el compromiso de observancia de una retribución mínima, y de las condiciones laborales establecidas en la propia normativa, específicos para los trabajadores y trabajadoras ocupados en la ejecución de los contratos públicos.

5 Igualmente, puede ser legítimo establecer en los pliegos, el respeto a los derechos laborales y las condiciones de trabajo establecidas en normas legales – Estatuto de los Trabajadores, Prevención de Riesgos, etc.

6 También se puede exigir el respeto a las condiciones laborales establecidas en convenio de eficacia general, que incluya al sector de la empresa adjudicataria.

7 Por el contrario, puede ser cuestionable que el pliego imponga el cumplimiento de condiciones de trabajo establecidas, exclusivamente, en el convenio de la entidad pública convocante. Ello no impide que una disposición normativa o administrativa que fije esas condiciones laborales mínimas para los contratos públicos, que pueden ser similares a las del convenio de la entidad pública.

*Sobre la legitimidad de imponer una declaración de asumir las condiciones laborales, y la legitimidad de la exclusión del procedimiento de adjudicación en caso contrario.*

8 A la hora de imponer esa obligación a los licitadores, el derecho al libre establecimiento, reconocido en la normativa de la Unión Europea, no se opone a que los pliegos de condiciones de los contratos públicos, incorporen la obligación de los licitadores de asumir, por escrito, el compromiso de abonar el salario y respetar las condiciones establecidas en normas y convenios colectivos de eficacia general.

9 La exigencia de que se garanticen determinadas condiciones laborales por los adjudicatarios de los contratos públicos, tanto a su cargo como de los posibles subcontratistas, se pueden incorporar a los contratos públicos como un requisito de participación. Se trata de una condición de ejecución del contrato.

10 Es necesario que sea una medida transparente, se incluya en los pliegos, y que pueda ser subsanada por el licitador ante de decretar su exclusión.

## 7. Propuestas de CCOO

A pesar de los avances y los cambios normativos que en materia de inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública se han producido en el seno de nuestra Comunidad, desde CCOO entendemos que todavía queda un importante trabajo por delante.

A su vez, el cambio de doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación a la inclusión de cláusulas laborales en la contratación pública abre una nueva vía para explorar iniciativas que tengan como finalidad combatir la creciente precarización del empleo.

La contratación pública es una poderosa herramienta que las distintas administraciones tienen en sus manos para definir las políticas públicas y para incidir en elementos tan importantes como la calidad del empleo, la igualdad entre mujeres y hombres, la salud laboral o la cohesión social. Avanzar hacia una definición compartida y consensuada de éstas cuestiones, y de cómo ponerlas en marcha a partir de los instrumentos legales que tenemos sobre la mesa es una oportunidad que no podemos dejar escapar.

Sobre estas bases, desde CCOO de Navarra realizamos las siguientes propuestas:

- 1. ACUERDO SOCIAL Y POLÍTICO. Apertura de un proceso de negociación** entre todos los agentes implicados en los procesos de contratación pública que tenga por objeto valorar la opción de normalizar y regular la inclusión de cláusulas sociales y alcanzar un acuerdo político sobre la necesidad de implementar un reglamento común para el conjunto de la Comunidad Foral.

Siendo la administración foral y las corporaciones locales, las principales entidades promotoras de contratación pública, parece razonable que sean quienes lideren la coordinación del proceso a través del propio Gobierno de Navarra, de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, de los principales ayuntamientos de la comunidad y de la propia Junta de Contratación Pública en la que están representados el conjunto de entidades. A su vez los agentes económicos y sociales en representación de las empresas y los trabajadores, y por tanto en representación de las partes que ejecutan los contratos públicos deben tener un papel protagonista.

El acuerdo que se plantea debe ser reflejo de la voluntad política por mejorar los aspectos sociales y laborales en las contrataciones públicas. Si hay consenso y voluntad por combatir la precariedad laboral, mejorar la igualdad de género e impulsar la cohesión social, no debería haber dificultades para plasmarlo en un documento consensuado. Posteriormente la propuesta debería seguir el trámite parlamentario para contar con el aval del órgano legislativo de la comunidad foral.

**2. ENCAJE JURÍDICO. Constitución de un grupo de trabajo técnico-jurídico** para analizar el encaje legal de la propuesta.

La voluntad política debe poder materializarse encajando la propuesta en el sistema jurídico comunitario, estatal y foral. Las opciones normativas pueden ser de muy diversa índole: cabría la opción de plantear la propia modificación de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos; o se puede plantear, por ejemplo, un desarrollo reglamentario de los artículos 49.1 y 54.1 de la citada ley, en los que se predetermine un listado de requerimientos de carácter laboral que habrían de cumplimentar las empresas adjudicatarias en los contratos públicos, requerimientos que mediante el correspondiente desarrollo en disposiciones reglamentarias de la Administración, se incorporarían de modo sistemático a los pliegos de cláusulas administrativas.

En cualquier caso la búsqueda de la mejor fórmula debe contar con el soporte técnico y jurídico adecuado, en aras a garantizar la viabilidad de la iniciativa. En este sentido, es necesario contar con la experiencia de la Junta de Contratación y del propio Tribunal Administrativo de Contratos Públicos, además de los servicios jurídicos del gobierno foral.

**3. CONTENIDOS.** Definición de un catálogo de cláusulas sociales y laborales a incorporar en los procesos de contratación pública.

Además del encaje legal, proponemos avanzar en la definición de un catálogo completo de cláusulas sociales y laborales tipo que deberán incorporarse en todos los procedimientos de contratación pública regulados por la la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, siguiendo el ejemplo de las diferentes Comunidades Autónomas y Ayuntamientos que han puesto en marcha iniciativas similares.

Desde CCOO planteamos una propuesta de mínimos, desarrollada al final de este apartado, sobre los tipos de cláusulas sociales y laborales que a nuestro entender debería contener dicho catálogo. Una propuesta que plantea incidir sobre ámbitos como la calidad del empleo a través del convenio colectivo sectorial, la subrogación de las plantillas, el mantenimiento de las condiciones de trabajo, la estabilidad en el empleo, la formación profesional en el puesto de trabajo, la prevención de riesgos laborales y el fomento de la salud laboral, la igualdad entre hombres y mujeres, etc.

**4. PARTICIPACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL.** Mejorar los mecanismos de participación a través de una reforma de la Junta de Contratación y constituir en el seno de la misma una comisión de seguimiento y control de la aplicación de las cláusulas sociales y laborales en la contratación pública.

Tan importante es propiciar y reglamentar la incorporación de las cláusulas sociales y laborales como velar por que éstas se cumplan. En Navarra existe la Junta de Contratación Pública, como órgano colegiado con independencia funcional y adscripción orgánica al Departamento competente en materia de economía que tiene como misión velar por el buen funcionamiento del sistema de contratación pública.

En él participan representantes de diferentes departamentos del gobierno foral, del Parlamento de Navarra, de la Universidad Pública de Navarra, de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, de la Confederación de Empresarios de Navarra, de la Asociación Navarra de Empresas Constructoras de Obras Públicas de Navarra, de la Cámara de Contratistas de Obras Públicas de Navarra y del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra. Pero en dicho órgano no está representada la parte social que a nuestro entender puede y debe aportar mucho para mejorar los procesos de contratación pública. Desde CCOO proponemos que se modifique el Decreto Foral 236/2007, de 5 de noviembre, por el que se regula la Junta de Contratación Pública y los procedimientos y registros a su cargo con el objeto de incorporar a las organizaciones representativas de los trabajadores a sus órganos de gobierno.

A su vez, entendemos que la Junta de Contratación Pública debe ampliar sus funciones y ejercer un mayor seguimiento y control en lo referido al cumplimiento de la incorporación de las cláusulas sociales y laborales a los procesos de licitación pública.

Sobre la base de estas propuestas, desde CCOO de Navarra se plantea el desarrollo de las siguientes iniciativas:

- El inicio de una **ronda de contactos y reuniones** con los agentes económicos y sociales, los grupos políticos, los agentes locales, con el objeto de dar a conocer nuestras propuestas, valorar la receptibilidad hacia las mismas y analizar la viabilidad de ponerlas en marcha.
- Solicitar **reuniones a las diferentes instituciones** implicadas en los procesos de contratación pública, como el Gobierno de Navarra, la Federación Navarra de Municipios y Concejos o la Junta de Contratación Pública para trasladar las propuestas.
- El inicio de una **campaña informativa en los centros de trabajo** y en los sectores más directamente afectados en los procesos de contratación pública, para poner en valor la validez de la iniciativa como instrumento para mejorar las condiciones de trabajo.

## Cláusulas sociales y laborales.

### Propuesta de mínimos.

ÁMBITO	OBJETIVO	CONTENIDO
Fase de preparación del contrato.		
Establecer especificaciones técnicas que deberán incluirse en los pliegos como cláusulas sociales de carácter obligatorio para todo tipo de contratos.		
Ámbito Laboral	Aplicación de la Normativa	Obligación de cumplir con la normativa sociolaboral vigente.
	Convenio Colectivo Sectorial	Obligación de aplicar como mínimo el Convenio Colectivo sectorial provincial de la actividad objeto del contrato
	Precio ajustado a salario	Obligación de especificar en la determinación del precio del contrato que se ha tenido en cuenta el salario base establecido en el Convenio Colectivo que resulte de aplicación al contrato más el complemento de antigüedad. MIRAR JOS
	Seguridad social	Obligación de acreditar mediante declaración responsable la afiliación y el alta en la Seguridad Social de las personas trabajadoras destinadas a la ejecución del contrato.
Salud laboral	Obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo	Obligación de adoptar las medidas de seguridad y salud e el trabajo requeridas para prevenir de manera rigurosa los riesgos que pueden afectar a la vida, integridad y salud de las personas trabajadoras y obligación de acreditar el cumplimiento de dichas obligaciones.

ÁMBITO	OBJETIVO	CONTENIDO
Fase de selección.		
Los requerimientos laborales a las adjudicatarias, siempre acordes a la legalidad laboral y al principio de igualdad en la concurrencia, deben formularse como requisitos de solvencia técnica o profesional en la fase de presentación de proposiciones y como requisitos que han de mantenerse durante la ejecución, con las consecuencias que procedan en orden a la resolución de los contratos en su caso. Planteamos los siguientes: <sup>7</sup> .		
Ámbito Laboral	Estar al corriente en el pago de salarios.	La acreditación en el momento de concurrir de que está al corriente en el pago y en el abono puntual de los salarios así como al corriente en las obligaciones de seguridad social.
	Cesión ilegal de trabajadores	La imposibilidad durante la vigencia del contrato de ceder a los trabajadores en los términos prohibidos por la legislación vigente.
	Despidos colectivos, suspensión de contratos, reducciones de jornada	La imposibilidad durante la ejecución de proceder al despido colectivo de trabajadores o a la aplicación de medidas de suspensión de contratos o reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o derivadas de fuerza mayor sin acudir a los procedimientos establecidos en los artículos 51 y 47 del Estatuto de los Trabajadores.
	Medidas sociales	La acreditación de la obligación de las empresas de cumplimentar lo dispuesto en el apartado 10 del artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores o de las medidas sociales de acompañamiento asumidas por el empresario en el marco de los procedimientos de despido colectivo.
	Pensiones	La acreditación del cumplimiento de la obligación de instrumentar los compromisos por pensiones con el personal de la empresa en los términos establecidos en la normativa reguladora de los planes y fondos de pensiones.
	Estabilidad	La acreditación de que se cumple la normativa sobre limitación de la proporción mínima de trabajadores contratados con carácter indefinido contenida en la Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción y en su reglamento de aplicación.
	Plan de igualdad	La acreditación de que está elaborado y que se aplica el plan de igualdad.
	Condiciones de trabajo	La acreditación efectiva de que las condiciones de trabajo en sus diferentes parámetros (jornada y salario, fundamentalmente), en el momento de concurrir no son inferiores a las establecidas en el convenio colectivo que le resulte aplicable en ese momento en su ámbito funcional o territorial.
Subrogación	La obligación de respetar el derecho de subrogación de los trabajadores en los términos que se establezcan en el Convenio Colectivo que sea aplicable.	

<sup>7</sup> La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público prevé varios mecanismos para introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social así como medioambiental. Así, es significativo que en su artículo 49.1, entre las prohibiciones para contratar con el sector público, se incluye la de haber sido sancionado por sentencia firme por delitos contra los derechos de los trabajadores, y haber sido sancionado con carácter firme por infracción grave en materia de integración laboral, no discriminación de las personas con discapacidad o por infracción muy grave en materia social y de prevención de riesgos laborales. Pues bien, si estos incumplimientos incapacitan para contratar, no vemos dificultad en que se transponga en positivo el no cumplimiento de la normativa y en su consecuencia los pliegos exijan la acreditación de conductas laborales cuya infracción inhabilite para contratar. Así, en clave de propuesta, los pliegos podrían recoger todas o alguna de las exigencias que el art. 8 del Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, tipifica como susceptibles de infracciones muy graves. La acreditación efectiva de estos requerimientos, que operarían como criterios de valoración y como criterios de solvencia, se haría preliminarmente a través de la presentación de la Documentación que justifique su solvencia, no solo económica y financiera, sino también "técnica o profesional", parámetro en el que se incluirían esos requerimientos laborales o sociales, y todo ello conforme al art. 54.1 d) de la Ley.

El cumplimiento de los criterios se realizaría con documentación propia y podría completarse mediante certificados expedidos por organismos que den fe de que el empresario está vinculado a un convenio por ejemplo, o que tiene certificados el cumplimiento de las normas laborales, de un modo análogo a como se prevé por ejemplo en la ley de contratación con la gestión medioambiental. Se propone también que las cláusulas incluyan la posibilidad de que durante la vigencia del contrato, con la periodicidad que se establezca, las adjudicatarias actualicen el cumplimiento de esos requerimientos.

ÁMBITO	OBJETIVO	CONTENIDO
Fase de adjudicación:		
Los criterios de adjudicación <sup>8</sup> son los elementos que se van a tener en cuenta a la hora de elegir al contratista y se dirigen a identificar las ofertas que mejor satisfacen el interés público. En esta fase se pueden establecer cláusulas sociales del siguiente tipo:		
Ámbito Laboral	Mantenimiento de la plantilla	Valoración del compromiso de mantener la plantilla mínima descrita en el pliego de prescripciones técnicas sin que proceda suspensión o extinción de los contratos de trabajo de la plantilla.
	Mejora de las condiciones de trabajo	Valoración de las mejoras en las condiciones contenidas en el contrato de trabajo del personal exigido para la prestación objeto del contrato, tales como conversión de contratos temporales en indefinidos, mejora de la jornada, horario y distribución del tiempo de trabajo, mejora del sistema de remuneración y cuantía salarial.
Salud laboral	Información y formación	Valoración de realización de sesiones informativas y formativas específicas sobre las medidas de seguridad y salud laboral.
	Mejoras a los requisitos legales	Valoración de la realización de actuaciones que superen el estándar legalmente establecido en materia de seguridad y salud laboral,
Igualdad	Medidas de igualdad	Valoración de incorporación de medidas específicas de igualdad de género en relación con el personal adscrito a la ejecución del contrato.
	Contratación de mujeres	Valoración del compromiso de contratar en los supuestos de nuevas contrataciones, bajas o sustituciones que se produzcan en la ejecución del contrato, a un porcentaje de mujeres
	Plan de igualdad	Valoración del Plan de igualdad que la entidad licitadora se compromete a aplicar en la ejecución del contrato.
	Conciliación	Valoración de las medidas concretas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar que la entidad licitadora se comprometa a aplicar para la plantilla.

<sup>8</sup> “ Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, ..., las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico...”.

ÁMBITO	OBJETIVO	CONTENIDO
Fase de ejecución: Las Condiciones Especiales de Ejecución se refieren a las obligaciones a cumplir por la empresa adjudicataria durante la ejecución del contrato. Las cláusulas sociales como condiciones especiales de ejecución podrán referirse a medidas de fomento y calidad del empleo, de políticas de igualdad o de inserción social de personas con especiales dificultades o favorecer la formación en el lugar de trabajo <sup>9</sup> .		
Ámbito Laboral	Mantenimiento de la plantilla	Será condición especial de ejecución mantener la plantilla de trabajadores y trabajadoras mínima adscritos a la ejecución del contrato sin que proceda suspensión o extinción de los contratos de trabajo de la plantilla.
	Mantenimiento de las condiciones de trabajo	Será condición especial de ejecución obligarse, durante todo el periodo de ejecución del contrato, a no minorar unilateralmente las condiciones de trabajo reguladas en el convenio colectivo.
	Estabilidad en el empleo	Será condición especial de ejecución que durante la ejecución del contrato la empresa adjudicataria deberá cumplir y acreditar para las nuevas contrataciones, bajas o sustituciones, que al menos el 30% de las mismas es indefinida.
	Formación en el lugar de trabajo	Será condición especial para la ejecución, que la empresa adjudicataria organice acciones de formación profesional en el puesto de trabajo que mejoren la ocupación y la adaptabilidad de las personas adscritas a la ejecución del contrato, así como sus capacidades y su calificación.
Salud laboral	Coordinación	Será condición especial de ejecución que la empresa adjudicataria designe una persona de contacto, vinculada a la empresa y con formación específica en la materia, para la supervisión y control de la aplicación de las condiciones de seguridad y salud laboral exigibles.
Igualdad	Sensibilización y formación	Será condición especial de ejecución que la empresa adjudicataria realice durante la ejecución del contrato acciones de sensibilización y formación acerca de los derechos en materia de igualdad y conciliación.
	Conciliación de la vida personal y laboral	Será condición especial de ejecución que la empresa adjudicataria establezca medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal y laboral de las personas trabajadoras adscritas a la ejecución del contrato.
	Erradicación del acoso sexual	Será condición especial de ejecución que la empresa adjudicataria realice campañas informativas o acciones de formación con el fin de prevenir, evitar y erradicar el acoso sexual y el acoso por razón de sexo.
	Igualdad laboral	Será condición especial de ejecución que la empresa adjudicataria adopte durante la ejecución del contrato medidas específicas en materia de igualdad laboral.
	Incorporación laboral	Será condición especial de ejecución el compromiso de la empresa adjudicataria de contratar en los supuestos de nuevas contrataciones, bajas o sustituciones que se produzcan en la ejecución del contrato, a un porcentaje de mujeres

<sup>9</sup> Establece el artículo 118 del TRLCSP: 1. Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo, u otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo.

ÁMBITO	OBJETIVO	CONTENIDO
Control de la ejecución de las cláusulas sociales		
Todas	Garantía de cumplimiento de las cláusulas sociales	<p>Mecanismos de control, supervisión y seguimiento de forma periódica del cumplimiento de las obligaciones que en relación con las cláusulas sociales se hayan impuesto directamente a la empresa adjudicataria en el pliego o hayan sido ofertadas por éste, así como las que deriven de la legislación social y laboral vigentes.</p> <p>Detalle de las penalidades que están asociadas al incumplimiento de las obligaciones.</p>

## ANEXO 1

### **LEY FORAL 1/2015, DE 22 DE ENERO, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY FORAL 6/2006, DE 9 DE JUNIO, DE CONTRATOS PÚBLICOS, PARA LA INTRODUCCIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES EN LOS PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS (Texto publicado en BON N.º 21 de 2 de febrero de 2015)**

#### **Preámbulo**

En un estado social, el establecimiento de unas condiciones mínimas de vida que posibiliten el desarrollo de las personas es un objetivo que debe estar presente en la actuación de los poderes públicos.

La crisis económica está teniendo un efecto muy negativo en el mercado laboral. El paro ha aumentado y las condiciones de trabajo de quienes tienen empleo están sufriendo, en muchos casos, recortes importantes.

Ante esta situación, es interés de este Parlamento tratar de buscar fórmulas que doten de la mayor estabilidad posible al mercado laboral de la Comunidad Foral de Navarra. En ese sentido, la contratación pública es una actividad económica relevante en la que los poderes públicos pueden incidir, imponiendo unas condiciones mínimas de contratación. Hay muchas personas que trabajan en empresas privadas que prestan trabajo para el sector público de manera indirecta, a través de contrataciones realizadas al amparo de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos .

Es, precisamente, la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos , la que recoge mecanismos que permiten introducir en la contratación pública requerimientos pormenorizados de carácter social.

En este contexto, se considera necesaria la introducción de mecanismos que aborden dos de las problemáticas que afectan directamente a los trabajadores y trabajadoras de la Comunidad Foral que trabajan en empresas que son contratistas del sector público navarro. Por un lado, la incertidumbre sobre las condiciones de trabajo aplicables, que se aborda estableciendo como mínimas, por entenderlas suficientes y equitativas, las condiciones del último convenio colectivo sectorial del ámbito más inferior existente en el sector en el que se encuadra la actividad de la empresa contratista; por otro, la inestabilidad en el empleo que afecta a aquellos trabajadores y trabajadoras cuya expectativa laboral se encuentra unida a la duración del contrato público firmado por su empleadora, que se aborda exigiendo el mantenimiento del empleo a pesar del cambio en la empresa contratista.

Para ello, se establece como contenido mínimo obligado la incorporación al proceso de contratación de determinados requerimientos de carácter social. Esta exigencia se materializará a través de los pliegos de condiciones que regirán el proceso de adjudicación de los que forme parte el sector público de la Comunidad Foral de Navarra. En ellos se incluirán, como requerimientos de carácter social, la obligación de respetar como mínimo las condiciones del convenio sectorial de ámbito más inferior y de subrogar a los trabajadores y trabajadoras cuando se produzca un cambio de empresa contratista o esa empresa contratista subcontrate su actividad con terceros.

Los incumplimientos acreditados de las mencionadas cláusulas sociales podrán dar lugar a la rescisión del contrato.

#### **Artículo 1. Objeto.**

Constituye el objeto de esta ley foral el establecimiento de requerimientos de carácter social que, sin perjuicio de otros que deban o pudieran establecerse, deben incorporarse con carácter obligatorio en los procesos de contratación llevados a cabo por los órganos de contratación de las entidades que integran el sector público de la Comunidad Foral de Navarra.

## **Artículo 2. *Ámbito objetivo de aplicación.***

Las disposiciones de esta ley foral serán de aplicación a todas aquellas contrataciones que celebren las entidades del sector público de la Comunidad Foral de Navarra, a que se refiere el artículo 3 de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos.

## **Artículo 3**

Se modifica el artículo 49 de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, cuya redacción queda como sigue;

“Artículo 49. Requerimientos de carácter social o medioambiental en la ejecución de los contratos.

1. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares podrán incluir los requerimientos pormenorizados de carácter social o medioambiental sobre el modo de ejecutar el contrato que sean adecuados a sus características, tales como la recuperación o reutilización de los envases y embalajes o productos usados; la eficiencia energética de los productos o servicios; el suministro de productos en recipientes reutilizables; la recogida y reciclado de los desechos o de los productos usados a cargo del contratista; la obligación de dar trabajo a desempleados de larga duración; la organización a cargo del contratista de actividades de formación para jóvenes y desempleados; la adopción de medidas de promoción de la igualdad de sexos o de medidas de integración de los inmigrantes; la obligación de contratar para la ejecución del contrato a un número de personas discapacitadas superior al legalmente establecido y otros análogos.

2. Dichos requerimientos no podrán constituir especificaciones técnicas, criterios de selección o criterios de adjudicación encubiertos ni tener carácter discriminatorio, de tal forma que cualquier licitador dotado de solvencia técnica para la ejecución del contrato pueda cumplirlos.

3. En todo caso, en los pliegos de cláusulas administrativas deberán incorporarse las siguientes advertencias:

a) La de que el contrato se halla sujeto al cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y convencionales vigentes en materia laboral, de Seguridad Social y de seguridad y salud en el trabajo y, en particular, a las condiciones establecidas por el último convenio colectivo sectorial de el ámbito más inferior existente en el sector en el que se encuadre la actividad de la empresa contratista.

b) La de que la oferta económica deberá ser adecuada para que el adjudicatario haga frente al coste derivado de la aplicación del convenio sectorial que corresponda, sin que en ningún caso los precios/hora de los salarios contemplados puedan ser inferiores a los precios/hora del convenio más los costes de Seguridad Social.

c) En el caso de la concesión de servicios, la de que la contratación se encuentra sometida, en su caso, a la subrogación de todos los trabajadores con una antigüedad mínima de tres meses que, a pesar de pertenecer a otra empresa, vengán realizando la actividad objeto del contrato, quedando el nuevo empresario subrogado en los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social del anterior, incluyendo los compromisos de pensiones, en los términos previstos en su normativa específica, y, en general, cuantas obligaciones en materia de protección social complementaria hubiere adquirido. Cuando se prevea la posibilidad de que la empresa adjudicataria contrate con terceros la realización parcial del contrato, se contemplará la obligación de esa segunda empresa de subrogar a todos los trabajadores y trabajadoras que con anterioridad venían desarrollando esa actividad, quedando el nuevo empresario subrogado en los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social del anterior, incluyendo los compromisos de pensiones, en los términos previstos en su normativa específica y, en general, cuantas obligaciones en materia de protección social complementaria hubiere adquirido.

4. En caso de incumplimiento de los requerimientos establecidos en los apartados 1 y 2, el órgano de contratación podrá optar por:

a) Resolver el contrato por incumplimiento culpable del contratista con inhabilitación para licitar durante el plazo de dos años en cualquier procedimiento de licitación convocado al amparo de esta ley foral.

b) Continuar la ejecución del contrato con la imposición de una penalidad equivalente al 20 por ciento del precio del contrato.

5. En caso de incumplimiento por parte del contratista de las cláusulas sociales que se introduzcan en los pliegos de contratación con arreglo a lo estipulado en el apartado 3 de este artículo, el órgano de contratación podrá optar por:

a) Resolver el contrato e inhabilitar al contratista para contratar con las entidades sometidas a la presente ley foral por un periodo de 5 años.

b) Continuar con la ejecución del contrato por el mismo contratista con la imposición de una penalidad del 35 por ciento del precio del contrato.

En el supuesto de que opte por la resolución del contrato, la Administración correspondiente podrá adjudicar lo que reste del contrato a la empresa que en la licitación quedó en segundo lugar, y, en caso de renuncia de esta, a quienes la siguieron en el orden de clasificación”.

#### **Artículo 4. *Transparencia pública e institucional de las adjudicaciones.***

Los pliegos de cláusulas administrativas de los procesos de licitación y contratación incluirán la aceptación voluntaria de quienes concurren a los mismos de dar transparencia institucional a todos los datos derivados de los procesos de licitación, adjudicación y ejecución hasta su finalización.

#### **Disposición Transitoria Única**

Esta Ley Foral no será de aplicación a las contrataciones ya adjudicadas ni a aquellas cuya tramitación se haya iniciado con anterioridad a su entrada en vigor.

#### **Disposición Final Única**

Esta ley foral entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.