



LA MESURA DE LA PRECARIETAT LABORAL EL CAS DE LES CLÀUSULES SOCIALS EN LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA COM A EINA DE MILLORA DE LA QUALITAT DE L'OCUPACIÓ



Coordinador: Dr. Joan Benach de Rovira

*La investigació ha sido financiada en el marco de la Convocatoria competitiva:
**Ayudas a la investigación sobre políticas económicas locales en el ámbito
metropolitano de Barcelona 2019***



CÀTEDRA BARCELONA - UPF de Política Econòmica Local

La Precarietat Laboral	2
1.1 Què és la precarietat laboral?	2
1.1.1. Context històric	2
1.1.2. Implicacions de la precarietat sobre la salut i qualitat de vida	4
1.2 El repte de mesurar la precarietat laboral	7
1.2.1 El constructe EPRES	7
Emergència de la contractació pública social	9
2.1 De mecanisme d'aprovisionament de les Administracions Públiques a Instrument transformador de la societat: la contractació pública com a política pública	9
2.2 Criteris Socials a la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017	12
2.3 La Contractació Pública Social a la ciutat de Barcelona	16
2.4 Les clàusules de Millors salaris de les persones treballadores ocupades en l'execució del contracte i de Contractació laboral indefinida de les persones treballadores ocupades en l'execució del contracte com a Criteris d'adjudicació del contracte	22
La recerca empírica	25
La recerca empírica	¡Error! Marcador no definido.
3.1. El projecte inicial	25
3.1.1 Projectes de recerca sorgits en el marc de l'estudi	27
3.2. Presentació de la recerca	29
3.2 La fase exploratòria	30
3.3 La recerca quantitativa	34
2.3.1 Presentació	34
3.3.2 Resultats	36
3.3.2.1. Panoràmica general de les condicions d'ocupació dels treballadors	36
Precarietat Laboral	36
La satisfacció laboral	39
La salut	40
Les millores salarials i les causes d'aquestes millores	43
3.3.2.2. Sectors de Serveis Socials i Cultura	44
La precarietat laboral	46
La conciliació de la vida laboral amb la personal i familiar	52
La satisfacció laboral	53
La salut	55
3.3.2.3. Síntesi de resultats	57
La recerca Qualitativa	59
4. Conclusions	69
4.1 Resum de resultats	69
4.2 Recomanacions polítiques	74
Lideratge participatiu	74
Estratègia de contractació pública social per a la ciutat de Barcelona	74

Formació dels professionals vinculats a la contractació pública en contractació pública social	75
Creació d'unitats específiques de contractació pública social	76
Sectorialització de les clàusules socials	76
Potenciar la incorporació de consideracions o criteris socials a la contractació pública de forma transversal i preceptiva	77
Creació d'un sistema de control i avaluació de la contractació pública	77
4.3 Reptes per a la recerca	78
Caracterització sectorial	78
Avaluació de la capacitat transformadora de la contractació pública social	79
Plantejament de metodologies per al càlcul del cost del cicle de vida social	79
5. Bibliografia	81

1. La Precarietat Laboral

1.1 Què és la precarietat laboral?

La precarietat laboral es pot definir com un constructe sociològic, que generalment identifiquem amb una falta o canvi en les regulacions que es donen en les relacions laborals considerades estàndard. Aquesta falta o canvi en la regulació laboral provoca que els treballadors siguin més vulnerables, i que probablement treballin sota unes relacions de poder diferents i en general inferiors, i amb una limitació dels seus drets en comparació amb els treballadors en treballs “estàndard” (Benach & Muntaner 2007; Amable 2006).

A dia d'avui però, no existeix un consens en la literatura científica sobre què es defineix com precarietat laboral i, per tant, la comparació, tan a nivell nacional com internacional, és quelcom difícil. El terme “precari” va ser utilitzat per primera vegada per sociòlegs francesos a la dècada de 1980 per descriure als treballadors temporals o estacionals (Barbier 2005). Segons Rodgers (1989), el concepte de treball precari va més enllà del tipus d'ocupació, i s'ha de tenir en compte si el treballador està exposat a diferents factors com la inestabilitat laboral, la manca de protecció legal i sindical i la vulnerabilitat social i econòmica (Rodgers 1989).

En aquest projecte, definim la precarietat laboral com un constructe multidimensional que comprèn aspectes de la inseguretat de l'ocupació, relacions de negociació individualitzades entre els treballadors i els empresaris, els baixos salaris i les privacions econòmiques, els drets laborals limitats i la protecció social, i la manca de poder per exercir els drets laborals legalment conferits (Amable 2006; Vives et al. 2010).

1.1.1. Context històric

El model econòmic predominant a Europa entre els anys 1950s i 1970s estava sota el paradigma productiu dominant del fordisme, la producció en massa, un elevat consum de la població

(Boyer 1993; Rubery & Grimshaw 2003), i amb una elevada demanda interna i externa que contribuïa a una estabilitat econòmica (Buechtemann, 1993). En l'àmbit polític, l'Estat, durant aquests anys, va promoure la redistribució fiscal i les polítiques econòmiques anticíclics keynesianes, el compromís d'assolir la plena ocupació, l'estabilitat econòmica i la construcció d'un Estat del Benestar a través de l'augment de la despesa pública (Boyer 1993).

Aquests factors van tenir impacte en el mercat de treball i en les condicions d'ocupació. El tipus d'ocupació predominant era l'ocupació estàndard (estable, assalariada, a temps complet, amb garanties socials i salaris alts), amb una elevada seguretat laboral (Miguélez & Prieto 2009; Bosch 2004) i carreres professionals dins l'empresa que cobrien tota la vida laboral del treballador (Boyer 1993; Rubery 1994). La forma de producció fordista es beneficiava de l'experiència i el compromís dels treballadors. Tot i així, aquest tipus d'ocupació també tenia limitacions: moltes d'aquestes ocupacions eren de baixa qualitat, feien referència principalment a homes adults, i en molts països del sud d'Europa la incorporació de la dona en el mercat de treball era molt baixa (Bosch 2004).

Des de mitjans dels anys 70 aquest model econòmic i social instaurat als països occidentals entrà en crisi. Amb un creixement econòmic alentit, unes elevades taxes d'inflació i atur, i les polítiques keynesianes posades en dubte, les empreses van canviar d'estratègia (Prieto et al. 2009) introduint la flexibilitat en les relacions laborals per adaptar-se a les noves condicions degut al procés de globalització (Prieto, 1999). Així doncs, es van començar a canviar les estratègies productives, organitzatives i de gestió de mà d'obra provocant una erosió del fordisme i de les condicions d'ocupació "estàndard" i un augment del treball flexible, on la relació entre treballador i empresari quedava molt debilitada (Carnoy et al. 1997). Alhora, els sindicats es van centrar principalment en els drets d'aquells que ocupaven un treball estàndard i pensaven que la precarietat laboral disminuiria quan s'assolís la plena ocupació (Rubery 1987).

Des de principis dels anys 80 la qüestió de la flexibilitat laboral s'ha convertit en un dels principals temes de debat sobre el mercat de treball. Les estratègies de flexibilització que s'han donat principalment a Europa van enfocades a introduir formes contractuals "no estàndards" caracteritzades per una baixa qualitat del treball i, per tant, comporta un augment de la precarització de les condicions d'ocupació principalment degut a un augment del treball temporal i a les estratègies d'externalització de la producció i serveis.

En les últimes dècades del segle XX i les primeres del XXI han comportat una erosió de la relacions laborals de la ocupació estàndard i un augment de les formes d'ocupació insegures i no-estàndard (treball temporal, treball a temps parcial, falsos autònoms...) que suposen una disminució de la qualitat de l'ocupació i per tant una amenaça creixent de la salut poblacional. Aquesta precarització s'ha agreujat a partir de la crisi econòmica de 2008 tot i que en èpoques de creixement econòmic també ha estat present i ha entrat en sectors laborals tradicionalment protegits (Santamaría y Serrano, 2017: 72).

1.1.2. Implicacions de la precarietat sobre la salut i qualitat de vida

La perspectiva dels determinants socials de la salut posa de relleu que les condicions en les que les persones neixen, viuen, treballen i envelleixen tenen un paper rellevant en els processos que produeixen salut i malaltia (Benach, Muntaner y Santana, 2007). Sota aquesta òptica, el treball és considerat un dels determinants socials més rellevants per explicar la salut i el benestar de treballadors, famílies i comunitats (Benach et al. 2013).

El model conceptual creat per Benach et al. (2014) (Figura 1) vincula l'ocupació precària i la salut i la qualitat de vida a través de potencials mecanismes en relació a les desigualtats en salut. Aquest model pretén organitzar les dades científiques i comprendre la complexitat de la relació entre ocupació precària i salut, fomentar l'observació i comprovació de les hipotètiques vies causals i, finalment, identificar possibles punts principals d'entrada per la implementació de polítiques i intervencions per millorar els resultats de salut i reduir les desigualtats en salut.

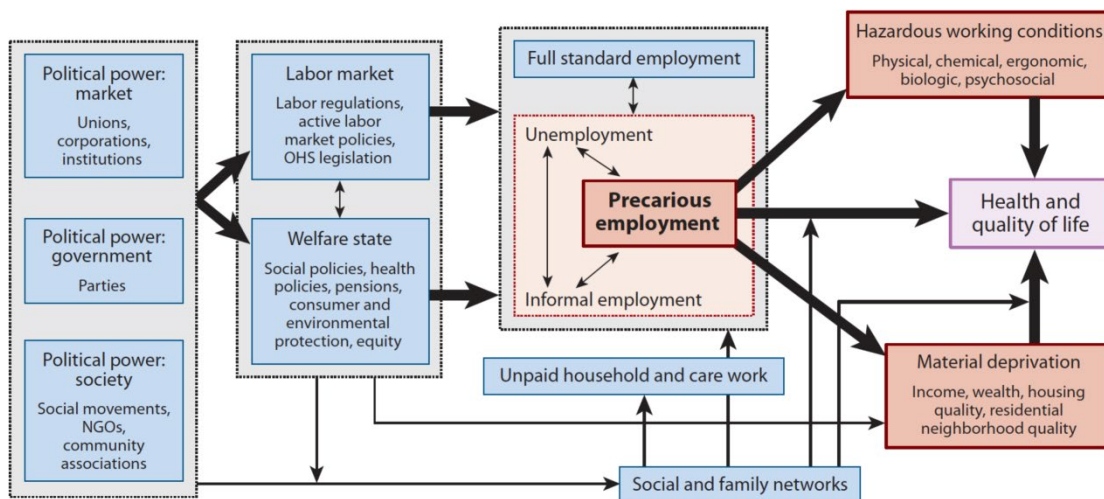


Figura 1. Model conceptual que vincula l'ocupació precària i la salut i la qualitat de vida a través de potencials mecanismes (fletxes més gruixudes). Font: Benach et al. 2014.

La recerca en epidemiologia social ha demostrat l'impacte negatiu de la precarietat laboral sobre la salut. Aquests resultats es demostren tant en estudis mesurant la precarietat laboral unidimensional com multidimensional. Així per exemple, estudis mesurant la precarietat laboral de manera unidimensional mostren una pitjor salut dels treballadors temporals respecte dels treballadors permanents (Virtanen, 2005). Aquesta associació s'ha trobat fins i tot en estudis longitudinals (Pirani and Salvini 2015). Aquesta mateixa relació amb la mala salut s'ha trobat en estudis analitzant la percepció d'inseguretat laboral, tant transversalment (Ferrie et al. 2013) com longitudinalment (Canivet et al. 2016; Canivet et al. 2017).

Per altra banda, estudis analitzant la precarietat laboral de manera multidimensional també troben aquesta associació. Així, investigacions utilitzant l'escala multidimensional EPRES va observar una associació entre precarietat laboral i mala salut mental a Espanya (Vives, 2010, Vives, 2013; Julià et al. 2017) i a Catalunya (Benach et al. 2015), i també una associació amb mala salut autopercebuda (Benach et al. 2015; Julià et al. 2017). Utilitzant l'escala EPRES també es va trobar una associació entre precarietat laboral i altres outcomes com l'ús de medicació, insatisfacció laboral i presentisme a Xile (Vives et al. 2017). Evidències qualitatives recollides a Espanya a treballadors espanyols (Amable et al 2001) i immigrants (Porthé et al. 2010) també confirmen aquesta troballa.

Altres mesures multidimensionals de l'estudi de la precarietat laboral mesurat en aquest cas a través de tipologies d'ocupació també mostren una associació amb benestar relacionat amb el

treball (Van Aerden et al. 2015), salut autopercebuda, salut mental (Van Aerden et al. 2016; Van Aerden et al. 2017) i satisfacció laboral (Van Aerden et al. 2016). Així mateix, en un estudi realitzat a Canadà en el que utilitza un índex de precarietat laboral multidimensional, també observa que els treballadors precaris tenen pitjor salut autopercebuda i salut mental que aquells que no són precaris, així com augment de l'ansietat, un retard en la formació d'una família i un augment en l'aïllament social (Lewchuk et al. 2017).

1.2 El repte de mesurar la precarietat laboral

En no tenir una definició consensuada de la precarietat laboral, tampoc hi ha una forma universal de mesurar-la. Així, la principal forma de mesurar la precarietat laboral i la relació amb salut des d'un punt de vista epidemiològic és a través de mesures unidimensionals. L'indicador unidimensional més utilitzat i que es troba més disponible és la temporalitat, és a dir, aquelles situacions diferents al treball permanent que no donen estabilitat a llarg termini (Ferrie et al. 2008). Un altre indicador utilitzat és la inseguretat laboral, tot i que aquest es basa en la percepció subjectiva de la pèrdua involuntària d'ocupació (Sverke et al. 2002; De Cuyper & De Witte 2007). Aquestes mesures però, no inclouen en la seva mesura altres dimensions importants de la precarietat laboral (Benach, Vives, et al. 2014).

En les últimes dècades, s'han començat a desenvolupar diferents aproximacions multidimensionals, la majoria de les quals amb una visió sociològica de la precarietat laboral (Rodgers 1989; Cranford et al. 2003; Louie et al. 2006; Tompa et al. 2007; Standing 2011). Tot i així, en els últims anys, han aparegut altres aproximacions multidimensionals en la mesura de la precarietat laboral amb un enfocament epidemiològic i de salut pública (Amable 2006; Van Aerden 2014; Lewchuk 2017) per tal de mesurar l'impacte en salut d'aquesta precarietat laboral.

Mesurar la precarietat laboral és important per poder realitzar la seva monitorització i estudiar l'evolució en el temps. A més, mesurar la precarietat laboral també és el pas previ per dissenyar i implementar polítiques adients amb l'objectiu de reduir/eliminar la precarietat laboral, el seu impacte negatiu en la salut dels treballadors i reduir les desigualtats en salut. Per això, s'han d'implicar diferents col·lectius com els representants polítics, sindicats, moviments socials i els propis treballadors.

1.2.1 El constructe EPRES

Per tal de superar les limitacions conceptuals i metodològiques de l'estudi de la precarietat laboral, incloure la visió multidimensional, i per ser utilitzat en la recerca epidemiològica, el grup de recerca GREDS-EMCONET de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona va

desenvolupar un nou constructe de la precarietat laboral que es mesura a través de l'Escala de Precarietat Laboral (EPRES) (Amable, 2006). L'EPRES és un constructe multidimensional que identifica la precarització de l'ocupació com un procés de debilitament de la relació del treball assalariat com a conseqüència de la desregulació i la flexibilitat laboral, i el consegüent augment de l'asimetria en les relacions de poder (Amable, 2006).

Les dimensions que conformen l'EPRES són sis: temporalitat, desapoderament, salari, drets, vulnerabilitat i capacitat d'exercir els drets (Amable 2006; Vives et al., 2010). Les quatre primeres estan basades en les dimensions de la precarietat de Rodgers (Rodgers, 1989), i les dues últimes es van afegir prèvia realització d'un estudi multimètodes. Aquest estudi va incloure sessions de treball amb experts de camps com la salut pública, la sociologia, la medicina o l'economia, i també amb sindicalistes i investigadors en salut laboral, i la realització de grups focals per tal de donar suport conceptual a l'escala EPRES (Amable, 2006).

Aquesta primera versió de l'escala de precarietat laboral EPRES, formada per 26 ítems, va ser validada per a la població espanyola l'any 2005 demostrant unes bones propietats psicomètriques i una bona validació del constructe (Vives et al., 2010) per la seva aplicació en estudis epidemiològics (Vives et al., 2011). L'any 2010 es va realitzar una revisió de l'EPRES on es van introduir canvis per superar les limitacions identificades en la validació de l'anterior versió, i confirmar que podria ser utilitzada en un context de crisi econòmica amb elevada taxa d'atur (Vives et al., 2015). En aquesta versió revisada les sis dimensions estan formades per 22 ítems sense que això alteri la sensibilitat del constructe (Vives et al., 2015). L'EPRES ha estat també validat amb èxit a Xile (Vives et al., 2017), i a Suècia (Jonsson, 2019).

2. Emergència de la contractació pública social

2.1 De mecanisme d'aprovisionament de les Administracions Públiques a Instrument transformador de la societat: la contractació pública com a política pública

Durant els darrers anys s'han succeït a l'àmbit europeu una sèrie de profunds canvis vers la concepció mateixa de la contractació pública. Aquests canvis posen l'accent en el caràcter estratègic de la contractació pública com a element transformador de la realitat social, i suposen un viratge cap a una contractació pública més socialment responsable, sense perdre de vista però els seus principis rectoris; lliure concurrència, transparència, igualtat de tracte i no discriminació.

Els antecedents d'aquest viratge els podem trobar ja a finals dels anys noranta a documents de la Comissió Europea com el Libro verde de la Contratación Pública en la Unión Europea: Reflexiones para el futuro¹, on s'afirma que *“La normativa de contratación pública puede contribuir a lograr los objetivos de las políticas social y medioambiental”*², i s'obre la porta a l'aplicació de criteris de política social en l'adjudicació de contractes públics, en la creença que la compra pública pot esdevenir un important mitjà d'influència sobre els operadors econòmics. La Directiva 2004/18/CE per la seva part establia la possibilitat d'aplicació de criteris qualitatius en la valoració de l'oferta econòmicament més avantatjosa, més enllà dels purament econòmics, i determinava que, una vegada garantida la igualtat de tracte, el poder adjudicador podia regir-se per *“criteris destinats a satisfacer exigències socials que, en particular, responguin a necessitats -definides a les especificacions del contracte- pròpies de categories de població especialment desfavorides (...)”*³. És a dir, es contemplava l'aplicació de criteris socials, però només per a un objectiu concret, prèviament especificat i sempre centrat en col·lectius especialment desfavorits.

¹ Comunicació adoptada per la Comissió Europea el 27 de Novembre de 1996, a proposta del Senyor MONTI.

² Libro verde de la Contratación Pública en la Unión Europea: Reflexiones para el futuro (1996) Comunicació de la Comissió Europea. Pàg. 33.

³ Directiva 2004/18/CE 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. Considerand 46.

La Unió Europea dona un pas més en la seva consideració de la contractació pública com un element estratègic de canvi social a diferents nivells, amb la publicació l'any 2010 de la Comunicació EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador⁴. En el document, que estableix els eixos prioritaris de l'acció de la UE per als següents 10 anys, es fa referència de manera reiterada a la contractació pública com a element estratègic transversal per a la consecució dels diferents objectius que defineix⁵. Aquesta preponderància estratègica de la contractació pública és reforçada amb la Directiva 2014/23/UE relativa a l'adjudicació dels contractes de concessió i la Directiva 2014/24/UE sobre contractació pública, on s'incideix en que *“a fi d'aprofitar plenament les possibilitats que ofereix la contractació pública per assolir els objectius fixats a l'Estratègia Europa 2020, la contractació en matèria mediambiental, social i d'innovació ha d'exercir el paper que li correspon”* (considerand 123., 2014/24/UE). Les Directives Europees de Contractació Pública de 2014, anomenades de quarta generació, suposen la consagració de la contractació pública com a instrument al servei de polítiques ambientals, socials i d'innovació (Gallego, 2017)⁶.

Aquesta tendència a nivel europeu és reforçada l'any 2015 amb la signatura de l'anomenada Agenda 2030 per part de l'Organització de les Nacions Unides⁷. Aquest document, signat per la totalitat de països que integren les Nacions Unides, estableix 17 Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS, entre els que trobem el de *“promoure pràctiques de contractació pública que siguin sostenibles, de conformitat amb les polítiques i prioritats nacionals”* (objectiu 12.7 ODS), dins de l'objectiu general de *“garantir les pautes de consum i producció sostenibles”* (objectiu 12 ODS).

És en aquest context que es promulga la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic (en endavant, LCSP 9/2017), per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les Directives Europees de contractació Pública 2014/23/UE y 2014/24/UE. L'alineació de la LCSP 9/2017 amb les tendències identificades a nivell supranacional queden

⁴ Comunicació de la Comisión denominada Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» COM(2010) 2020 final de 3.3.2010

⁵ Comunicació de la Comisión denominada «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» COM(2010) 2020 final de 3.3.2010

⁶ GALLEGO CÓRCOLES, I. (2017): *“La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública”*, Documentación Administrativa, núm. 4, enero-diciembre 2017, págs. 92-113

⁷ Resolució de l'Assemblea General de les Nacions Unides. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015).

paleses ja al preàmbul de la Llei, quan aquesta estableix que “(...) *la presente Ley persigue aclarar las normas vigentes, en aras de una mayor seguridad jurídica y trata de conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia. Todas estas cuestiones se constituyen como verdaderos objetivos de la Ley (...)*” (preàmbul III, LCSP 9/2017).

De forma prèvia a la transposició de les Directives Europees de Contractació Pública a l'ordenament jurídic espanyol per mitjà de la LCSP 9/2017, la Generalitat de Catalunya aprova el juny de 2017 el seu Codi per a una Contractació Pública Socialment Responsable en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat i el sector públic que en depèn. Seguint les tendències internacionals sobre Contractació Pública, en la seva introducció podem llegir que “*La contractació pública socialment responsable consisteix a integrar aspectes socials, ètics i ambientals en els processos i fases de la contractació pública. També implica que les decisions en matèria de contractació no consisteixin només a contractar un servei o adquirir un producte per a una utilitat concreta, sinó que tinguin en compte d'altres aspectes relacionats amb la manera i les condicions de producció, els materials utilitzats, les conseqüències de la producció o les condicions laborals de les persones treballadores. Amb la inclusió de clàusules socials en la contractació, no només se satisfà una necessitat, sinó que també es contribueix a assolir una determinada política pública (...)*”⁸, alineant-se de forma clara amb els objectius sobre Contractació Pública plantejats a l'Estratègia Europa 2020 i desenvolupats per la Directiva 24/2014/UE.

De manera més recent cal destacar l'aprovació del *Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la Ley 9/2017*, a proposta de les Ministres d'Hisenda, de Sanitat, Consum i Benestar Social i de Treball, Migracions i Seguretat Social. L'objectiu primordial del pla és l'impuls de la contractació pública estratègica socialment responsable a partir del foment de totes les mesures previstes a la LCSP 9/2017 “*tanto en la redacción de los pliegos, como en la substanciación del procedimiento de licitación, como en la fase de ejecución del contrato correspondiente*”⁹.

⁸ Codi per a una Contractació Pública Socialment Responsable en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat i el sector públic que en depèn. Punt 1. Introducció.

⁹ Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la Ley 9/2017, Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad (2019) Cinquè punt, Objectius del pla.

La transformació del marc legal i normatiu observada durant els últims anys tant a nivell nacional com supranacional vers la concepció mateixa de la Contractació Pública i el seu paper dins la societat, mostra com aquesta ha deixat d'estar considerada únicament un mecanisme d'aprovisionament de les Administracions Públiques per esdevenir una poderosa eina per a dur a terme polítiques públiques diverses (Gimeno Feliu, 2014, Burazco Samper, 2016, Gallego Córcoles, 2017, entre d'altres), adquirint d'aquesta manera un caràcter marcadament instrumental. Aquest canvi de paradigma en la Contractació Pública atorga a les Administracions Públiques un notable marge per al lideratge institucional en la consecució d'objectius comuns a la societat, tal com assenyala Gimeno Feliu, transitant des de la mera burocràcia a la contractació estratègica¹⁰.

2.2 Criteris Socials a la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017

L'aposta per una contractació pública amb una vessant més social queda ja reflectida en l'enumeració d'objectius que inspiren la nova LCSP 9/2017, per mitjà de la introducció del concepte de qualitat. Així, entre els objectius que guien la LCSP podem trobar el d'aconseguir una millor relació qualitat-preu en els contractes de les Administracions Públiques (Preàmbul II, LCSP 9/2017). Aquesta millora de la qualitat de les obres, subministres o serveis contractats per les Administracions ha d'aconseguir-se mitjançant la incorporació d'aspectes de natura qualitativa a la contractació pública, més enllà de la valoració de l'oferta econòmica més avantatjosa. D'acord amb l'article 1.3 de la LCSP 9/2017, *“En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos (...)”*. La menció a la inclusió transversal i preceptiva de criteris socials i mediambientals a l'article 1 de la LCSP, on es

¹⁰ Gimeno Feliu, J. M. (2014) El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia : el contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos. Editores: Cizur Menor, Navarra : Aranzadi.

defineixen els objectius i finalitats de la propia Llei, mostra el caràcter central que aquests han d'adquirir a la contractació pública.

Aquesta centralitat dels criteris socials, ambientals o d'innovació (en endavant CSMI), queda també patent en la regulació de la definició de l'objecte del contracte. Si bé s'especifica que els criteris de qualitat concrets que s'introdueixin a la contractació, en qualsevol de les seves fases, han de tenir una necessària vinculació amb l'objecte del contracte (art. 1.3. LCSP 9/2017), que ha de ser determinat (art. 99.1. LCSP 9/2017) i es definirà d'acord amb les necessitats o funcionalitats concretes que l'Administració pretén satisfer, s'estableix també que no s'ha de tancar l'objecte del contracte a una solució única. Particularment “(...) *se definirán de este modo en aquellos contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten*”¹¹. D'aquesta manera, els criteris socials, mediambientals i d'innovació perden el seu caràcter accessori, legitimant la LCSP 9/2017 el seu ús per a la definició mateixa de l'objecte del contracte, com també indica l'article 35.1.c. LCSP 9/2017.

Més enllà de la seva consideració en la definició de l'objecte del contracte, la LCSP 9/2017 estableix diverses vies o moments d'inclusió dels CSMI a la contractació pública, destinats a incrementar la qualitat al contracte. Així, en la fase de preparació del contracte, es contempla la inclusió de CSMI al Plec de prescripcions tècniques particulars que han de regir el contracte (art. 124 LCSP 9/2017), incloent la possibilitat d'exigir etiquetes¹² com a mitjà de prova que es compleixen uns determinats CSMI. A més de com a prescripció tècnica, les etiquetes també

¹¹ Art. 99.1. LCSP 9/2017.

¹² D'acord amb l'article 127 de la LCSP 9/2017, considerem etiqueta “*cualquier documento, certificado o acreditación que confirme que las obras, productos, servicios, procesos o procedimientos de que se trate cumplen determinados requisitos*”. Els requisits establerts per a l'obtenció de l'etiqueta exigida s'han de referir necessàriament a l'objecte del contracte, han de ser verificables objectivament i no discriminatoris i han de ser fixats per un tercer sobre el que l'empresari no pugui exercir influència. Les etiquetes s'han d'adoptar mitjançant un procediment transparent, obert i accessible a tothom. En el cas que no tots els requisits exigits per a l'obtenció de l'etiqueta tinguin relació directa amb l'objecte del contracte, i sempre i quan es compleixin totes les altres condicions, es podran exigir les característiques que formin part de l'etiqueta i sí que siguin adients per a definir les característiques de l'objecte del contracte.

es poden incorporar com a criteri d'adjudicació o com a condició especial d'execució (art. 127LCSP 9/2017).

La LCSP 9/2017 incorpora també la idea de qualitat del contracte a la fase de selecció dels licitadors o candidats, amb una exhaustiva regulació de les Prohibicions de contractar entre les que trobem haver estat condemnat amb sentència ferma per delictes contra els drets dels treballadors o contra el medi ambient, haver estat sancionat amb caràcter ferm per infracció greu contra la integració laboral, igualtat d'oportunitats i no discriminació de persones amb discapacitat, o per infracció molt greu en matèria mediambiental, laboral o social¹³. A més, s'estableix com a motiu vàlid de Prohibició de Contractar el haver incomplert les condicions especials d'execució regulades a l'article 202 LCSP 9/2017, del que parlarem més endavant, sempre que el seu incompliment hagi estat definit com a infracció greu al contracte (art. 71. LCSP 9/2017). En aquesta mateixa fase de selecció de licitadors, també es contempla el compliment de mesures mediambientals i de qualitat del treball com a Criteris de Solvència Tècnica (arts. 88-90 LCSP 9/2017).

Els CSMI poden incorporar-se a la fase d'adjudicació del contracte principalment com a Criteris d'adjudicació. L'adjudicació dels contractes ha de dur-se a terme mitjançant un càlcul de la millor relació qualitat-preu, que ha d'avaluar-se amb una pluralitat de criteris tant econòmics com de qualitat. Entre els criteris de qualitat es poden introduir aspectes mediambientals o socials que poden referir-se, d'acord amb la pròpia exposició de la Llei, a objectius com la integració de persones discapacitades o en risc d'exclusió, el foment de la igualtat entre homes i dones o la millora de les condicions laborals i salarials i l'estabilitat en l'ocupació¹⁴ (art. 145.1. LCSP 9/2017). De igual forma s'estableix com a criteri de qualitat del

¹³ d'acord amb allò disposat al [texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto](#)

¹⁴ Respecte als aspectes socials, concretament *“al fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción; los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social a la prestación contractual; o los criterios referidos*

contracte l'organització, qualificació i experiència del personal que vinculat a l'execució del contracte, sempre que aquesta pugui relacionar-se amb una millor qualitat del contracte (art. 145.2. LCSP 9/2017).

Continuant amb la fase d'adjudicació del contracte, la LCSP 9/2017 també permet incloure consideracions socials i laborals com a Criteris de desempat, en cas que dos o més empreses licitadores aconseguissin la mateixa puntuació. Entre aquests criteris de desempat trobem el fet de tenir un major percentatge de treballadors amb discapacitat o en risc d'exclusió social, un menor percentatge de contractes temporals o un major número de dones contractades a la plantilla de l'empresa (art. 147.2. LCSP 9/2017). S'estipula també el rebuig de les Ofertes anormalment baixes en cas que els òrgans de contractació comprovin que el motiu de presentar una oferta econòmica reduïda és la vulneració de la normativa sobre subcontractació o l'incompliment de les obligacions en matèria mediambiental, social o laboral, incloent l'adequat compliment dels convenis col·lectius sectorials (art. 149.4. LCSP 9/2017)

D'acord amb la LCSP 9/2017, els CSMI també poden incorporar-se a la contractació en la seva fase d'execució, en forma de Condicions especials d'execució de caràcter social, ètic, mediambiental o d'altre ordre, *“siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 145, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el Derecho de la Unión Europea y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos”* (art. 202.1. LCSP 9/2017). A més, la normativa imposa específicament l'obligatorietat per a l'òrgan de contractació d'establir com a mínim una Condició especial d'execució de tipus mediambiental, social o relativa al treball a totes les contractacions (art. 202.1. LCSP 9/2017), i estableix que les Condicions especials d'execució que s'incorporin al contracte seran exigides de igual forma a totes les entitats o empreses subcontractades que participin de la seva execució (art. 202.4. LCSP 9/2017). L'article 202 LCSP 9/2017 llista¹⁵ de forma declaradament no

al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato”.

¹⁵ *“Las consideraciones de tipo social o relativas al empleo, podrán introducirse, entre otras, con alguna de las siguientes finalidades: hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad; contratar un número de personas con discapacidad superior al que exige la legislación nacional; promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral, en particular de las personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social a través de Empresas de Inserción; eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado,*

exhaustiva algunes de les finalitats socials o relacionades amb el treball que poden motivar la inclusió de criteris socials al contracte, entre els que destaquem: promoure l'ocupació de persones amb discapacitat o en risc d'exclusió social, combatre les desigualtats entre homes y dones al mercat laboral, combatre l'atur, incentivar la formació dels treballadors o millorar la salut laboral dels treballadors (art. 202.2. LCSP 9/2017). D'acord amb allò exposat a l'article 71 LCSP 9/2017, l'incompliment d'una d'aquestes condicions especials d'execució que hagi acabat en sanció suposa la prohibició de contractar amb l'Administració, sempre que aquest punt estigui especificat al contracte.

Si bé la LCSP 9/2017 dota els òrgans de contractació de les Administracions Públiques de les eines necessàries per a desenvolupar una contractació pública amb sensibilitat social i dirigida a l'assoliment d'objectius comuns a la societat, arreu del territori han sorgit en els darrers anys nombroses iniciatives que busquen facilitar, concretar i aprofundir en l'aplicació d'aquest tipus de contractació pública a nivell regional i local.

2.3 La Contractació Pública Social a la ciutat de Barcelona

Les tendències descrites a l'anterior apartat vers una Contractació Pública social, les possibilitats obertes pel paquet legislatiu de la UE sobre Contractació Pública de 2014 i, probablement, el retard en la obligada transposició de les Directives a l'ordenament jurídic espanyol –que finalment es va produir amb la LCSP 9/2017-, van propiciar el sorgiment arreu de tot el territori de l'Estat espanyol de nombroses iniciatives a nivell regional i municipal en

favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo; favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar; combatir el paro, en particular el juvenil, el que afecta a las mujeres y el de larga duración; favorecer la formación en el lugar de trabajo; garantizar la seguridad y la protección de la salud en el lugar de trabajo y el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables; medidas para prevenir la siniestralidad laboral; 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, incluidas aquellas consideraciones que busquen favorecer a los pequeños productores de países en desarrollo, con los que se mantienen relaciones comerciales que les son favorables tales como el pago de un precio mínimo y una prima a los productores o una mayor transparencia y trazabilidad de toda la cadena comercial”

matèria de contractació pública social, prenent la forma de codis, instruccions, guies o normatives. Aquestes iniciatives tenen l'objectiu d'adaptar i operativitzar el contingut de les Directives Europees sobre contractació pública per fer-lo aprehensible pels òrgans de contractació de les diferents Administracions Públiques, facilitant i impulsant d'aquesta manera la incorporació de criteris socials en la seva contractació.

Un dels exemples més destacables, per la seva ambició en la regulació de la contractació pública social i per la seva influència en posteriors guies i normatives, és la Instrucció 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, l'objectiu de la qual és *“la incorporación de las cláusulas sociales en los procesos de contratación pública del Ayuntamiento de Madrid, sus organismos autónomos y las entidades del sector público municipal en todas las fases del procedimiento contractual (...)”* (Punt 1. Instr. 1/2016), entenent com a clàusula social *“(...) aquella establecida en los procesos de contratación pública del Ayuntamiento de Madrid referente a la inserción sociolaboral de personas en situación de exclusión social y/o personas con diversidad funcional, la promoción de la calidad y estabilidad en el empleo, la mejora de la capacitación profesional mediante formación en el lugar de trabajo, el fomento de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, la salvaguarda de la seguridad y salud laboral, la conciliación de la vida familiar y laboral o, entre otros, la mejor accesibilidad de personas con diversidad funcional”* (Punt 2. Instr. 1/2016).

La Instrucció 1/2016 de l'Ajuntament de Madrid estableix l'obligatorietat de la inclusió de clàusules socials a tots els contractes d'obres, prestació o gestió de serveis que duguin a terme l'Ajuntament de Madrid, els seus organismes autònoms i les entitats del sector públic municipal (Punt 3.1. Instr. 1/2016), i determina que és necessària la inclusió de com a mínim una clàusula social, ja sigui en forma de criteri d'adjudicació del contracte o en forma de condició especial d'execució per donar correcte compliment a la normativa (Punt 3.4. Instr. 1/2016). Es proporcionen directrius i elements jurídics per a l'adequada selecció, incorporació en diferents fases del procés de contractació i control de l'execució de clàusules socials (Punts 4-6 Instr. 1/2016) i per últim s'aporten propostes concretes de clàusules socials a incorporar pels òrgans de contractació, de tipus transversal i dirigides a contractes i objectius concrets, així com models d'informes per a la valoració de l'acompliment de la fi institucional concreta que es

perseguia amb l'aplicació d'una determinada clàusula inclosa en un contracte (Annexos I-V Instr. 1/2016).

L'octubre de l'any 2016 l'Ajuntament de Barcelona presenta la seva pròpia Guia de Contractació Pública Social (en endavant GCPDB). Aquesta guia pren com a punt de partida les Directives Europees de contractació pública 23/2014/UE i 24/2014/UE i el Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, per el que s'aprova el text refós de la llei de contractes del sector públic (en endavant RDL 3/2011) -en trobar-se les Directives Europees encara pendents de transposició a l'ordenament jurídic espanyol - i incorpora elements i reflexions obtingudes d'altres documents de diversa naturalesa que aborden la inclusió de clàusules socials a la contractació pública¹⁶ entre els que es troba la Instrucció 1/2016 de l'Ajuntament de Madrid. La GCPDB va ser aprovada pel Decret d'Alcaldia S1/D/2017-1271, de 24 d'abril, de contractació pública sostenible de l'Ajuntament de Barcelona.

L'objectiu de la GCPDB és concretar *“mesures socials, d'inclusió social i d'igualtat de gènere, de justícia social per incentivar la contractació de les obres, els subministraments i els serveis amb empreses i professionals que executin els contractes públics amb un model de negoci basat en salaris dignes, contractació laboral estable amb protecció de la salut laboral, sostenibilitat ambiental i comportament ètic, a fi de promoure la participació democràtica dels agents productius i impulsar la innovació social”*¹⁷. Aquestes mesures han de ser aplicades en la contractació del propi Ajuntament de Barcelona i de les empreses i entitats que conformen el grup municipal i a on l'Ajuntament té una participació majoritària¹⁸.

En quant al seu rang legal, la GCPSB no constitueix en si un codi de contractació pública i ha de ser complementada amb d'altres documents orientadors sobre temàtiques específiques¹⁹, comptant amb l'assessorament de La Comissió de Contractació Pública amb Responsabilitat

¹⁶ “la Proposta de bones pràctiques en la contractació de serveis d'atenció a les persones, elaborada l'any 2013 pel Síndic de Greuges; el Codi de bones pràctiques en la contractació pública dels serveis d'atenció a les persones, firmat per la Generalitat de Catalunya el desembre de 2015 amb diferents entitats representatives del sector de serveis a les persones, i la Guia per a la inclusió de clàusules contractuals de caràcter social, elaborada per la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya” Guia, pàgina 7. Encara que son anteriors a les directives.

¹⁷ Decret d'Alcaldia S1/D/2017-1271, de 24 d'abril, de contractació pública sostenible de l'Ajuntament de Barcelona (2017) Introducció, pàgina 7.

¹⁸ *ibidem*. Pàgina 8.

¹⁹ *ibidem*. Pàgina 14.

Social²⁰ i, quan les característiques del contracte així ho requereixin, de Departaments Municipals i altres entitats específiques com ara el Departament de Transversalitat de Gènere, l'Institut Municipal de Persones amb Discapacitat o Barcelona Activa, SA, entre d'altres²¹. L'objectiu és potenciar la concepció de la contractació pública social i la seva implantació com un procés dinàmic, on els diferents actors implicats facin aportacions tant pel que fa a la seva definició com pel que fa a l'aplicació pràctica i la seva avaluació i revisió²². Aquesta idea és reforçada amb el Decret d'Alcaldia S1/D/2017-1271, pel qual s'aprova la GCPSB, on es determina que *“El conjunt de les mesures socials, ambientals i d'innovació establertes en les guies o que s'estableixin complementàriament a aquest decret, conformen el programa mínim i comú de la contractació pública sostenible municipal. Aquest programa té un caràcter dinàmic i es configura com un recull de mesures ampliable”* (art. 3.1 S1/D/2017-1271).

La proposta de mesures socials que planteja la GCPSB (punt 3) contempla tres fases diferents del contracte. En primer lloc es proposen mesures a incorporar en la definició interna del contracte, com són l'establiment de l'objecte del contracte amb eficiència social, l'establiment d'un pressupost màxim de licitació desagregat en costos directes i indirectes, o una major exigència respecte de la informació a aportar per part de l'empresa licitadora o adjudicatària sobre les subcontractacions que es duran a terme en relació al contracte. En segon lloc es proporcionen mesures a incloure com a criteris d'adjudicació del contracte, com son la limitació del pes del preu del contracte sobre la puntuació total a un 35%, l'exclusió de les ofertes anormalment baixes segons els criteris establerts al plec de condicions del contracte, la contractació indefinida de les persones treballadores ocupades en l'execució del contracte i el salari dels treballadors ocupats en l'execució del contracte. Per últim, la GCPSB proposa també un seguit de mesures a incorporar com a condicions especials d'execució del contracte, com ara la subcontractació amb empreses d'economia social, la contractació de persones en situació d'atur amb dificultats especials d'inserció laboral o d'exclusió social, igualtat de gènere o la contractació de persones amb discapacitat, entre d'altres.

²⁰ Decret d'alcaldia de 23 de març de 2016 de Creació de la Comissió de Contractació Pública Socialment Responsable (BOP 14/04/2016)

²¹ Guia de contractació pública social, Gerència de Presidència i Economia Direcció de Coordinació de Contractació Administrativa, Ajuntament de Barcelona (2016) pàg 14.

²² Guia de contractació pública social, Gerència de Presidència i Economia Direcció de Coordinació de Contractació Administrativa, Ajuntament de Barcelona (2016) pàg 14

Amb les Directives Europees de contractació pública ja transposades a l'ordenament jurídic espanyol per mitjà de la LCSP 9/2017, i d'acord amb allò establert a l'article 9 del Decret d'Alcaldia S1/D/2017-1271²³, l'any 2018 es va elaborar el primer Pla de Contractació Pública Sostenible (en endavant PCPS 2018), que pretén “*oferir al sector empresarial que participa en les licitacions de l'Ajuntament de Barcelona i els seus ens dependents una visió anticipada i estructurada dels objectius municipals en contractació pública estratègica i permet que les mesures socials, ambientals i d'innovació que s'incorporen en cada licitació es vegin projectades i reforçades en un marc general*”²⁴. En ser el primer pla estratègic de contractació sostenible que s'elabora, no conté objectius xifrats concrets sinó unes directrius de caire general en quant a mesures socials, ambientals o d'innovació, que hauran d'aplicar-se a criteri de l'òrgan de contractació, segons les condicions i característiques de cada expedient, sempre de forma motivada en el propi expedient, i d'acord amb allò previst al Decret S1/D/2017-1271, a la LCSP 9/2017 i a la Instrucció l'Ajuntament de Barcelona per a l'aplicació de la Llei 9/2017 de contractes del Sector Públic (en endavant IAB LCSP 9/2017).

El Pla de Contractació Pública Sostenible 2018 estableix en el seu apartat de consideracions socials, de forma similar a com ja va fer la GCPSB, propostes concretes de mesures a incloure en tres moments diferents del contracte: en la definició interna del contracte (dos mesures), com a criteris d'adjudicació (4 mesures) i com a condicions especials d'execució (11 mesures), essent algunes d'aquestes mesures opcionals i d'altres obligatòries. Entre les mesures proposades com a criteris d'adjudicació del contracte, trobem la de *Millors salaris de les persones treballadores ocupades en l'execució del contracte* i la de *Contractació laboral indefinida de les persones treballadores ocupades en l'execució del contracte*, que són objecte d'estudi d'aquest projecte i de les quals en parlarem en propers apartats.

El Pla preveu un seguit d'eines i recursos per a la correcta implementació del programa de contractació pública sostenible, entre les que destaca la creació d'un protocol de seguiment que

²³ Article 9.- Pla anual de contractació pública sostenible 9.1. La Comissió de Contractació Pública Socialment Responsable proposarà, en el primer trimestre de cada any, un Pla de contractació pública sostenible que expressarà els objectius que el conjunt de l'organització municipal haurà d'assolir. El Pla podrà establir les prioritats de les diferents mesures i la tipologia dels contractes en què hauran de ser aplicades.9.2. Els objectius generals, xifrats o dimensionats en cada mesura, es distribuiran entre totes les unitats de l'organització municipal tot inclouent les entitats del grup. El còmput final podrà tenir en compte l'excés de compliment d'una unitat respecte d'altres que no ho hagin assolit.9.3. La Comissió realitzarà una memòria de compliment dels objectius anuals que serà pública i es comunicarà a la Taula de Contractació Pública. En la Memòria es podran indicar els nivells de compliment de les diferents unitats segons els objectius fixats en el Pla.

²⁴ Pla de Contractació Pública Sostenible 2018, Ajuntament de Barcelona. Introducció.

es desenvolupa amb un aplicatiu anomenat SAI: seguiment d'indicadors de les mesures socials, ambientals i d'innovació. Es preveu que totes les unitats de contractació de l'Ajuntament i els seus ens dependents incloguin a l'aplicatiu la informació requerida per a un correcte seguiment de tota la contractació que inclogui clàusules socials, ambientals i/o d'innovació, el que haurà de servir per a fer avaluacions del seu procés d'implementació.

Es contempla l'assessorament de l'ens municipal Barcelona Activa en la correcta aplicació de les condicions especials d'execució del contracte d'*Inserció de persones aturades o en situació de risc d'exclusió social* i de *Subcontractació amb empreses d'economia social*, tant per als organismes de contractació com per a les empreses adjudicatàries. S'aporten també protocols per a la *inclusió de mesures referents a la igualtat de gènere*, elaborat pel Departament de Transversalitat de Gènere, per a la *inclusió de la mesura de Comunicació Inclusiva*, elaborat pel Departament de Comunicació i per a la *inclusió de la mesura d'Igualtat d'oportunitats i no-discriminació de les persones LGTBI*, a càrrec del Departament de Feminismes – LGTBI de l'Ajuntament de Barcelona, i es compta a més amb l'assessorament actiu de L'institut Municipal de Persones amb Discapacitat, el programa Ajuntament + Sostenible i Barcelona Ciutat Digital per a la valoració i correcta aplicació als contractes de les mesures relacionades amb *accessibilitat*, *ambientalització de contractes* i *compra pública innovadora*, respectivament.

A banda de l'assessorament puntual dels ens i Departaments municipals directament vinculats a les mesures concretes, es va dur a terme un pla de formació per difondre els continguts dels Decrets i les guies de contractació pública entre el personal encarregat de la seva gestió, ampliable en el futur a petites, mitjanes i microempreses de cara a garantir que aquestes puguin presentar-se en igualtat de condicions a la contractació pública de l'Ajuntament.

Al desembre de 2020 s'aprova el Pla d'Objectius de Contractació Pública sostenible 2020-2021 mitjançant el decret d'alcaldia S1/D/2020-1081 de 3 de desembre. No obstant, aquest no ha estat tingut en compte donat que tota la recerca realitzada, tant quantitativa com qualitativa és anterior a la seva promulgació. Sí volem destacar, no obstant, que les clàusules de tipus social laboral a les que fa referència el proper apartat i que motiven l'actual recerca continuen formant part del catàleg de mesures socials proposades per l'Ajuntament de Barcelona en la seva Contractació Pública.

2.4 Les clàusules de Millors salaris de les persones treballadores ocupades en l'execució del contracte i de Contractació laboral indefinida de les persones treballadores ocupades en l'execució del contracte com a Criteris d'adjudicació del contracte

Tant la Guia de Contractació Pública Social de 2016 com el Pla de Contractació Pública Sostenible 2018²⁵ inclouen, entre els criteris d'adjudicació proposats per a la seva inclusió a la contractació de l'Ajuntament, el criteris de Millors salaris de les persones treballadores ocupades en l'execució del contracte i de Contractació laboral indefinida de les persones treballadores ocupades en l'execució del contracte. D'entre les diferents fases o moments del contracte en que es poden incloure criteris socials, la incorporació dels mateixos com a criteri d'adjudicació fa que aquests no siguin d'adopció obligatòria, sinó que es convida a les empreses licitadores a incorporar-lo a les seves ofertes per assolir la màxima puntuació possible.

D'acord amb els documents esmentats, el criteri de Millors salaris de les persones treballadores ocupades en l'execució del contracte s'ha d'aplicar *“de manera preferent quan es vulgui afavorir millors retribucions en aquells sectors on es trobin les categories professionals de menys qualificació i especialment aquelles que disposin d'unes retribucions més precàries”*²⁶. No s'imposa un salari determinat per als treballadors vinculats a l'execució del contracte, sino que s'obre la porta a la valoració de millores sobre els salaris fixats per a cada categoria professional al conveni de referència, que es consideren el mínim establert. S'espera d'aquesta manera que les empreses licitadores incloguin a les seves ofertes millores salarials per sobre d'allò establert als convenis de referència, en la creença que l'augment de salari dels treballadors implicats (en sectors afectats per la precarietat i baixos salaris) redunda necessàriament en una millor execució del contracte. Per altra banda, el criteri de Contractació laboral indefinida de les persones treballadores ocupades en l'execució del contracte està indicat *“en el supòsit que no hi hagi subrogació, i quan els estudis de mercat i el coneixement del sector d'activitat econòmica indiquin l'existència d'una contractació laboral precària,*

²⁵ | posteriorment el Pla 2020-2021

²⁶ pcps Decret de contractació pública sostenible. Pàgina 22

amb poca estabilitat”²⁷. Amb aquesta mesura es considera que l’estabilitat contractual de la plantilla de treballadors involucrats en l’execució aportarà més eficiència al contracte que es licita. Es proposa una fórmula de ponderació del criteri a partir del “*nombre de dies treballats en els darrers trenta-sis mesos anteriors a la data final del termini de presentació d’ofertes i amb la mateixa modalitat contractual al si de l’empresa licitadora*”²⁸.

En ambdós casos s’estableix que el criteri en qüestió no pot representar un percentatge superior al 10% de la puntuació total assolible en la licitació. La proposta amb la millor oferta serà avaluada amb el màxim de punts possible i la resta rebrà una puntuació inversament proporcional. A més, l’oferta realitzada per l’empresa guanyadora tindrà caràcter de condició d’execució, és a dir, el no compliment de la mateixa pot comportar penalitzacions i l’extinció del contracte. Per aquest motiu s’estableixen també mecanismes de seguiment i validació del compliment de les mesures adoptades.

D’acord amb la justificació de les mesures, l’Ajuntament de Barcelona no pretén interferir en la determinació de les condicions laborals dels treballadors mitjançant la negociació col·lectiva ni imposar condicions laborals dels treballadors a les empreses licitadores. El que busquen aquestes fórmules és “*provocar tendencialment un canvi cultural en els sectors empresarials i professionals i que identificaran una marca d’identitat de l’Ajuntament de Barcelona: contractistes amb responsabilitat social, amb un model de negoci social i participatiu, amb preocupació pel territori i les persones que hi viuen*”²⁹. No obstant, com veurem més endavant, ambdues mesures han suscitat nombroses controvèrsies en la seva aplicació a la contractació pública.

Els criteris de *Millors salaris de les persones treballadores ocupades en l’execució del contracte* i de *Contractació laboral indefinida de les persones treballadores ocupades en l’execució del contracte* i els seus possibles efectes sobre la qualitat de l’ocupació de les persones afectades, han estat la motivació i el motor del present projecte, si bé durant el seu desenvolupament, les troballes de recerca han modificat alguns dels nostres plantejaments i estratègies inicials, com veurem en propers apartats.

²⁷ pcps Decret de contractació pública sostenible. Pàgina 23

²⁸ pcps Decret de contractació pública sostenible. Pàgina 23

²⁹ guia

3. La recerca empírica

Tot i el recolzament i embranzida de la contractació pública social provinent d'instàncies internacionals i els esforços a diferents nivells jurídics i normatius per al desenvolupament i adaptació del marc legal vigent a les necessitats i objectius de cada territori, les dades de que disposem avui dia en relació a l'aplicació efectiva de la contractació pública social són molt escasses. Aquesta manca de dades suficients i exhaustives ha dificultat el desenvolupament del projecte tal i com estava inicialment plantejat i ha suposat un repte per a l'equip de recerca. L'informe de resultats que tenim davant és fruit d'un procés de recerca que ha estat des del començament dinàmic i permeable a les troballes que s'anaven realitzant i que ha anat modificant-se, madurant i enriquint-se amb el propi desenvolupament de la recerca.

Si bé la recerca empírica que aquí es presenta, va ser concebuda com una prova pilot per avaluar la capacitat d'una eina web creada per a la mesura de la precarietat laboral - eina que presentarem més endavant- i per a proporcionar un model d'interpretació dels indicadors i resultats que se'n poden obtenir, la gran complexitat del tema escollit per a emmarcar la recerca, l'interès de les troballes realitzades i l'envergadura final de la recerca que s'ha dut a terme, permeten considerar la prova pilot un projecte de recerca en si mateixa, i d'aquesta forma en farem referència d'aquí en endavant.

3.1. El projecte inicial

Coincidint amb l'entrada en vigor de la nova Ley de Contratos del Sector Público (LCSP 9/2017) el març de l'any 2018, el projecte de recerca concebut inicialment pretenia realitzar una valoració dels possibles efectes de la contractació pública social sobre la qualitat de l'ocupació. El punt de partida per aconseguir aquest objectiu havia de ser la valoració de les clàusules de Millors salaris de les persones treballadores ocupades en l'execució del contracte i de Contractació laboral indefinida de les persones treballadores ocupades en l'execució del contracte, introduïdes a la contractació pública de l'Ajuntament de Barcelona i els seus ens

municipals com a criteri d'adjudicació de contractes, i que coincideixen amb dues de les dimensions de les que es compona l'índex de precarietat laboral EPRES, com son Salaris i Temporalitat, respectivament.

Es va fixar com a objectiu general O1) Conèixer si les clàusules socials laborals introduïdes als procediments de contractació pública per part de l'Ajuntament de Barcelona tenen un efecte positiu sobre el nivell de precarietat dels treballadors afectats, basant-nos en possibles variacions a l'índex de precarietat laboral EPRES. Com a objectius específics, es pretenia OE1) Esbrinar si les noves clàusules socials laborals referents al salari dels treballadors i a la presència de treballadors indefinits tenen un efecte positiu sobre les dimensions EPRES de salari i temporalitat, OE2) Determinar si les clàusules socials laborals referents al salari dels treballadors i a la presència de treballadors indefinits tenen un efecte positiu sobre les dimensions EPRES de Vulnerabilitat, Drets i Exercici de Drets i OE3) Establir si les noves clàusules socials laborals tenen un efecte positiu sobre altres indicadors com ara la percepció de la pròpia salut, la satisfacció laboral o la sensació de reconeixement laboral.

Es va plantejar en aquest punt la realització d'un estudi de caire comparatiu entre dos grans grups de treballadors, essent la característica diferenciadora entre ambdós grups el fet d'estar treballant en el marc d'un contracte adjudicat a una empresa amb presència de les clàusules laborals a estudi, o fer-ho en un d'altre on, o bé no es van incloure a la licitació, o bé l'oferta guanyadora no va fer cap proposta en aquest sentit i per tant les clàusules laborals esmentades no formen part del contracte signat. La comparació entre un grup suficientment nombrós de treballadors afectats directament per les clàusules a estudi, i un d'altre que no ho estigués, hauria de poder reflectir variacions a l'índex de precarietat dels treballadors.

L'estratègia inicial prevista per a crear la mostra de treballadors i dur a terme la recerca consistia en 1) Fer una tria de contractes susceptibles de formar part de l'estudi a partir d'un anàlisi del context de la contractació pública a Barcelona i de les dades que pogués facilitar l'Ajuntament de Barcelona, 2) Accedir als treballadors vinculats a aquests contractes a través de contactes sindicals i/o empresarials i 3) Fer difusió del qüestionari online creat a la fase 1 del present projecte. La manca de dades adequades va impossibilitar la tria de contractes que poguessin esdevenir objecte d'estudi a partir d'aquesta estratègia i va empènyer l'equip de recerca a idear altres estratègies alternatives, si bé aquestes també van presentar problemes que

van impedir la selecció d'una mostra de treballadors que pogués ser considerada representativa, rigorosa i òptima per a l'estudi comparatiu plantejat, per la qual cosa l'equip investigador del projecte va haver d'abandonar tal objectiu i replantejar l'estudi en altres termes més possibilistes. No es va considerar factible, en aquell moment de la recerca, realitzar una avaluació dels impactes de les clàusules socials laborals en la contractació pública de l'Ajuntament de Barcelona i els seus Instituts Municipals sobre el nivell de precarietat dels treballadors.

3.1.1 Projectes de recerca sorgits en el marc de l'estudi

Les citades troballes, han posat sobre la taula la necessitat de realitzar una anàlisi exhaustiva dels processos de Contractació Pública, que aportí claredat sobre el procés d'implementació de la norma, com a pas previ, imprescindible i indeslligable de l'impacte de la mateixa sobre la població treballadora. Per aquest motiu, en el marc de la recerca realitzada i amb l'objectiu d'aportar noves dades que permetin aprofundir en la temàtica encetada amb el present projecte, l'equip de recerca han plantejat dos projectes de recerca independents però complementaris en col·laboració amb experts i entitats.

El projecte *Contratación Pública Social en España: marco legal, implementación e impactos en el caso de Barcelona (CONPUSO)* ha estat presentat a la convocatòria Retos de Investigación del Ministerio del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades i compta com a investigador principal amb el Dr. Manuel Luque Parra, Catedràtic de Dret Laboral a la Universitat Pompeu Fabra, a més d'un equip de recercadors multidisciplinar integrat per especialistes en diverses branques del Dret, així com sociòlegs, politòlegs, estadístics i salubristes. El projecte CONPUSO pretén connectar les perspectives jurídica, sociològica i de salut pública en l'anàlisi de la contractació pública social, el que considerem és un pas essencial per a dissenyar instruments eficaços per a la millora de les condicions laborals i garantir l'eficiència en la despesa en contractació pública. Es tracta d'un projecte ambiciós, de naturalesa multidisciplinar, amb un disseny multimètode seqüencial que s'estructura a partir de quatre objectius de recerca: (1) Identificar les principals característiques, límits i potencialitats del marc legal en relació a les clàusules socials en la Contractació Pública, (2) Identificar el grau de penetració real dels principis continguts en les Directives europees sobre la

incorporació de criteris socials en els processos de la contractació pública local, (3) Avaluar la capacitat real d'intervenció de l'Administració sobre les condicions d'ocupació i treball dels treballadors implicats en la contractació pública, mitjançant l'ús de clàusules socials i (4) Analitzar la inclusió de la perspectiva de gènere en les normatives i el seu impacte sobre les desigualtats de gènere, de manera transversal als objectius anteriors. Si bé el projecte no ha estat seleccionat en primera instància es preveu continuar en la recerca de fonts de finançament.

D'altra banda, el projecte *Les clàusules socials a la contractació pública. Anàlisi de l'abast, impactes i conseqüències de la introducció de clàusules socials laborals a la contractació pública de l'Ajuntament de Barcelona* es va plantejar com una col·laboració entre el GREDS-EMCONET i la Direcció de Coordinació de Contractació Administrativa de l'Ajuntament de Barcelona, si bé no s'ha materialitzat fins a la data. Es tracta d'un projecte de recerca amb dos objectius principals: 1) Disposar d'informació de qualitat sobre l'abast de la implantació de les clàusules socials laborals a la contractació pública de l'Ajuntament de Barcelona i els seus ens municipals i 2) Realitzar un anàlisi dels possibles impactes i conseqüències que es poden derivar de la seva aplicació efectiva. Per a aconseguir aquests dos objectius principals està previst el desplegament d'una recerca multimètodes dividida en tres fases, la primera d'elles exploratòria, dirigida a identificar les dades necessàries per a assolir els objectius generals de la recerca i valorar la disponibilitat i la qualitat de les dades disponibles a l'actualitat i a dissenyar un protocol de recollida de dades per a obtenir aquella informació que no estigui disponible o no ho estigui amb la suficient qualitat, que inclogui un pla d'implantació i monitoratge del seu correcte funcionament. Les dues següents estan vinculades directament als dos objectius principals de la recerca i preveuen la sistematització de la informació i una primera aproximació descriptiva (fase 2) i un anàlisi en profunditat d'impactes i conseqüències de l'aplicació efectiva de les Clàusules Socials a la contractació pública a partir d'estudis de cas (fase 3).

3.2. Presentació de la recerca

La present recerca consta d'una primera fase de naturalesa exploratòria, que es nodreix principalment de la revisió de documents jurídics i normatius sobre contractació pública social i de les entrevistes que van realitzar-se a l'inici del projecte a diversos actors clau relacionats amb la contractació pública a la ciutat de Barcelona, tant a l'àmbit institucional, com empresarial i sindical. El coneixement adquirit durant la fase exploratòria i en especial en el transcurs de les entrevistes va ser cabdal per a: i) posar en context el coneixement teòric adquirit amb la revisió de la legislació, ii) plantejar un projecte amb objectius assumibles d'acord amb la informació disponible en el moment de realitzar la recerca i iii) proporcionar una primera aproximació a les qüestions que es tracten a la tercera fase del projecte més en profunditat.

A la segona fase de la recerca, s'elabora una panoràmica general de les condicions d'ocupació dels treballadors d'empreses adjudicatàries de contractació pública de l'Ajuntament de Barcelona que desenvolupen la seva activitat laboral en serveis o equipaments municipals. Aquesta panoràmica es realitza a partir de l'anàlisi de les dades quantitatives recollides amb l'aplicatiu web desenvolupat en el marc d'aquest projecte i que pren com a base l'escala de precarietat laboral EPRES i proporciona un model d'interpretació dels indicadors i resultats que es poden obtenir amb l'aplicatiu.

L'equip de recerca ha considerat que la complexitat del tema d'estudi i l'interès de les troballes de recerca realitzades, requereixen un grau més d'aprofundiment i interpretació. Per aquest motiu s'ha desenvolupat una tercera fase de caire qualitatiu, a partir d'entrevistes a persones amb un alt coneixement dels processos de contractació pública a la ciutat de Barcelona. Amb aquestes entrevistes es busca incidir sobre les problemàtiques detectades en les converses mantingudes durant la fase exploratòria de la recerca i a la vegada dotar de profunditat qualitativa els resultats obtinguts amb l'estudi quantitatiu. D'acord amb aquesta estructura, el projecte pren la forma d'un estudi de mètodes mixtes qualitatiu exploratori – quantitatiu – qualitatiu explicatiu.

D'acord amb aquest disseny de la recerca, s'ha fixat com a objectiu de la primera fase O1) Contextualitzar l'escenari de la Contractació Pública Social a Barcelona. La segona fase té com a objectius generals O2) Proporcionar un model d'interpretació dels indicadors i resultats que

es poden obtenir amb l'aplicatiu desenvolupat i en particular amb l'índex EPRES i O3) Caracteritzar de manera quantitativa les condicions laborals dels treballadors d'empreses adjudicatàries de contractació pública de l'Ajuntament de Barcelona que desenvolupen el seu treball en serveis o equipaments de l'Ajuntament, i com a objectius específics OE3.1) Valorar el nivell de precarietat d'aquest grup de treballadors d'acord amb l'índex de precarietat EPRES, OE3.1) Comparar el nivell de precarietat d'aquest grup de treballadors amb el del global de treballadors de la ciutat de Barcelona i OE3.3) Identificar les singularitats dels diferents sectors. La tercera fase té com a objectiu O4) Aprofundir en la caracterització dels elements que condicionen l'escenari de la contractació pública social a Barcelona a partir de OE4.1) Identificar els diferents posicionaments dels actors vers la contractació pública social, OE4.2) Esbossar els aspectes que generen una major controvèrsia i OE4.3) Descriure les problemàtiques que presenta l'aplicació de la política.

3.2 La fase exploratòria

Durant la fase exploratòria de l'estudi s'ha realitzat una revisió del marc legal i normatiu de la contractació pública social a diferents nivells, des de les disposicions i orientacions d'organismes internacionals com Nacions Unides a les Comunicacions i Directives europees, la seva plasmació en la legislació de l'estat espanyol, les regulacions desenvolupades a Catalunya i, per últim, la seva adaptació i aplicació a la ciutat de Barcelona. Aquesta anàlisi ens ha permès identificar les tendències que a nivell global operen a l'actualitat sobre la CPS, la seva finalitat i objectius i, de forma implícita, ens apropa a una reflexió sobre el paper de l'Administració Pública en l'assoliment d'objectius d'interès general per a la societat a través de la compra pública.

La fase exploratòria del projecte va constar també d'un seguit d'entrevistes i converses amb actors clau de l'àmbit de la contractació pública a la ciutat de Barcelona. Aquests contactes van incloure representants del govern municipal, per a conèixer de primera mà la informació disponible sobre totes les etapes de l'aplicació de les clàusules socials laborals i també amb representants del teixit empresarial afectat per la introducció de les clàusules socials laborals a la contractació pública i amb representants sindicals, tant a nivell de federació com a nivell d'empresa. Les entrevistes van ser dirigides a posar en context el coneixement teòric adquirit

amb la revisió de la legislació i també a avaluar la pertinença i la factibilitat de l'estudi d'avaluació dels efectes de la contractació pública social sobre el nivell de precarietat dels treballadors que es pretenia desenvolupar.

Paral·lelament es va elaborar un llistat dels ens dependents de l'Ajuntament de Barcelona amb personalitat jurídica pròpia participats per l'Ajuntament en una proporció superior al 50% (El propi Ajuntament de Barcelona i els seus Organismes Autònoms Locals, Entitats Públiques Empresariales i Societats Mercantils Municipals), que són les entitats on resulta d'aplicació el Pla per a la Contractació Pública Sostenible 2018. Per altra banda va realitzar-se una cerca exploratòria de les dades disponibles al Portal de Transparència en la Contractació Pública de la Generalitat de Catalunya, en relació als contractes de serveis licitats per l'Ajuntament de Barcelona i els seus ens municipals a partir de març de 2018, moment de l'entrada en vigor de la Ley 9/2017 de de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. L'objectiu d'aquesta cerca va estar comprovar quin era el grau real d'implantació de les clàusules socials laborals referents a millores salarials i a foment de la contractació indefinida als plecs de licitació de contractes de serveis de l'Ajuntament de Barcelona i els seus ens municipals.

Si bé l'interès i la col·laboració de l'Ajuntament de Barcelona, principalment a través de la seva Direcció de Coordinació de Contractació Administrativa, han estat plens, l'estudi va topat en aquest punt amb un acusat subregistre de dades. Aquest subregistre afecta, indistintament, a totes les "etapes de la vida" de les clàusules socials, no disposant-se en el moment que es va desenvolupar la recerca exploratòria, d'informació exhaustiva i centralitzada, sobre l'abast i la naturalesa de la seva inclusió en les licitacions, sobre la seva presència efectiva en els contractes establerts amb les empreses adjudicatàries i, especialment, sobre el compliment per part de les empreses dels acords formalitzats en els contractes en referència a les clàusules socials. En aquest sentit, el projecte de recerca va haver d'enfrontar una gairebé nul·la traçabilitat del gruix dels processos relacionats amb la inclusió de clàusules socials laborals en la contractació pública social.

A banda de posar de manifest la necessitat de reformular els objectius de l'estudi, tal com hem explicat, el coneixement obtingut de les entrevistes exploratòries mostra com la CPS a Barcelona es troba fortament *problematitzada*. Els factors que expliquen aquesta problematització s'intueixen múltiples i complexos, si bé podem destacar-ne alguns com el

subregistre de dades relacionades amb els processos de CPS per part de l'Administració. La poca disponibilitat de dades no permet realitzar anàlisis descriptives de la situació de la contractació pública social i fa que no sigui possible a l'actualitat avaluar la capacitat de la contractació pública social per a aconseguir els objectius socials que s'estableixin. La dificultat per a establir processos de comprovació àgils i senzills del compliment de les clàusules socials establertes per part de les empreses adjudicatàries, s'identifica com una altra conseqüència del subregistre de dades, generant malestar en els actors implicats.

Un altre dels factors que condicionen l'escenari de la contractació pública social, són les importants divergències en la interpretació del marc legal que realitzen els diversos actors implicats en els processos de contractació pública en funció dels seus interessos. D'aquesta manera, és habitual veure com un mateix precepte legal és esgrimit per defensar posicions contràries. La manca de consens sobre el significat real d'alguns preceptes essencials de la contractació pública social i les seves aplicacions concretes possibles, fomenten un clima tendent a la judicialització i/o a la impugnació de licitacions.

Els diferents interessos dels grups involucrats a la contractació pública però, tot i tenir una gran influència en la postura adoptada vers la contractació pública social, no són determinants per si mateixos. Així, al si del que podríem identificar com un grup de persones homogeni en quant als seus interessos vers la contractació pública social, trobem amb freqüència una heterogeneïtat de postures. No obstant, no es pot considerar que tots els actors implicats actuïn d'acord als seus interessos ja que s'identifica un alt grau de desconeixement de la contractació pública social i de la seva aplicació, en especial entre treballadors i representants sindicals a les empreses, fins i tot en casos en que es troben directament afectats.

D'altra banda, si bé és fàcil identificar els interessos econòmics i laborals de les empreses i treballadors implicats en els processos concrets de CPS, és possible detectar també un altre tipus d'interessos i postures de caire més ideològic o polític, que impregnen el debat sobre la CPS, i que afecten a aspectes més generals com són la compatibilitat de la CPS amb els principis rectors de la unió europea, la idoneïtat de la compra pública com a eina del lideratge institucional en la consecució d'objectius comuns de la societat, les repercussions de la CPS sobre la negociació col·lectiva i la creació de desigualtats entre treballadors d'una mateixa empresa.

La complexitat de la situació descrita i el gran interès d'algunes de les qüestions que van emergir en el transcurs de les entrevistes exploratòries, van propiciar l'ampliació de la recerca amb una tercera fase dirigida a aprofundir en la descripció de l'escenari de la CPS a Barcelona, mitjançant entrevistes personals amb persones estretament involucrades.

3.3 La recerca quantitativa

2.3.1 Presentació

La recerca quantitativa que aquí es presenta és fruit, com ja hem expressat en anteriors apartats, d'un procés de recerca que ha estat permeable en tot moment a les troballes que s'anaven realitzant i que ha hagut de replantejar-se per a donar compliment a l'objectiu originari del projecte, això és, aprofundir en el desenvolupament de mètodes innovadors per a la mesura de la precarietat laboral, i a la vegada donar el màxim aprofitament a la recerca qualitativa realitzada per l'equip en la fase exploratòria del projecte en relació a la contractació pública social a la ciutat de Barcelona. El resultat és un estudi dirigit a mesurar la qualitat de l'ocupació dels treballadors contractats per empreses adjudicatàries de contractes de serveis de l'Ajuntament de Barcelona i dels seus Instituts Municipals.

Aprofundir en les característiques pròpies de cada sector i dels seus treballadors és cabdal per a dissenyar polítiques de manera informada i enfocades a col·lectius específics així com per establir les bases per a una valoració periòdica de les condicions d'ocupació i treball del personal que treballa de forma indirecta per l'Ajuntament de Barcelona i els seus Instituts Municipals a partir de contractació pública i també per a fixar el marc de referència per a avaluar en un futur l'impacte de polítiques concretes que es duguin a terme, en les condicions d'ocupació i treball d'aquest col·lectiu de treballadors.

La mostra de l'estudi quantitatiu es compon de treballadors de diversos sectors, que en el moment de realitzar l'enquesta desenvolupen la seva activitat laboral en instal·lacions o serveis municipals, al sí d'empreses que han aconseguit la gestió del servei en qüestió a partir d'un procés de contractació pública. És a dir, són treballadors d'entitats alienes a l'Ajuntament de Barcelona que gestionen serveis municipals externalitzats, com ara museus, residències o neteja d'equipaments de l'Ajuntament o alguna altra entitat municipal.

Donat que l'objectiu ha estat aconseguir una mostra el més gran possible, s'han seguit dues estratègies complementàries per arribar als treballadors. L'estratègia inicial va consistir a contactar amb representants sindicals (CCOO i UGT, majoritàriament), tant a nivell de federació com d'empresa i, havent explicat els objectius de l'estudi i indicat els treballadors

susceptibles de participar-hi, se'ls va demanar difusió de l'enquesta a través de correu electrònic i/o grups de missatgeria electrònica. Aquesta primera via per a cercar participants a l'estudi, malgrat la bona disposició a col·laborar d'alguns representants sindicals, va resultar en un inici poc efectiva, fructificant en un número reduït de respostes al qüestionari online. És per aquest motiu que es va decidir complementar l'estratègia inicial prevista d'accés als treballadors amb una altra de més directa. Es va elaborar un llistat d'equipaments i serveis municipals susceptible de participar en l'estudi i l'equip del projecte va personar-se a diversos equipaments amb l'objectiu de presentar el projecte als treballadors i demanar la seva participació.

El qüestionari creat amb motiu del present estudi consta de 39 preguntes, algunes de les quals es componen de diverses sub-preguntes. En primer terme trobem un seguit de qüestions que cerquen la caracterització del treballador a partir de variables com el sexe, l'edat, la nacionalitat, el nivell d'estudis i la composició de la seva llar. A continuació de les preguntes sociodemogràfiques es dona pas a les 22 preguntes que componen les sis dimensions de l'índex de precarietat EPRES -temporalitat, desapoderament, salari, drets, vulnerabilitat i capacitat d'exercir els drets-, presentant-se aquestes de forma intercalada amb d'altres qüestions d'interès pel present estudi, com són les variacions en les condicions laborals des de l'any 2016, any de publicació de la Guia de Contractació Pública Social de l'Ajuntament de Barcelona, el número d'hores treballades i la voluntarietat de la jornada parcial. També s'han inclòs preguntes en relació a altres aspectes d'interès per a l'anàlisi com la satisfacció laboral, la relació entre el treball que es desenvolupa, la qualitat de vida i la disposició de temps lliure suficient i també en relació a la salut, tant física com mental.

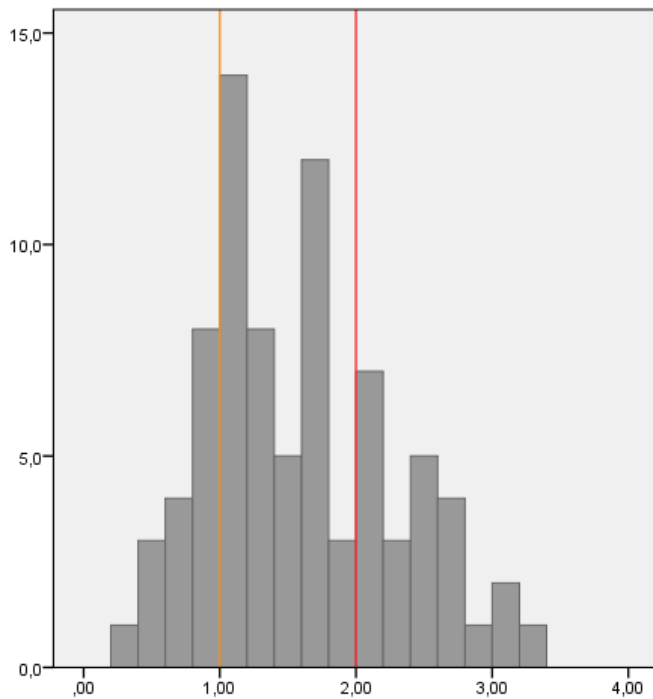
3.3.2 Resultats

3.3.2.1. Panoràmica general de les condicions d'ocupació dels treballadors

Precarietat Laboral

Com hem explicat en l'apartat introductori, hem calculat la puntuació de cada participant en l'escala de precarietat laboral EPRES, la qual sintetitza la situació de cada participant en les 6 dimensions de precarietat (temporalitat, salari, drets, desempoderament, exercici de drets i vulnerabilitat). L'escala té valors que van del 0 al 4, essent 0 la precarietat nul·la i 4 la precarietat màxima; a partir de 1 ja es considera una precarietat mitjana-baixa, i a partir de 2 alta. En aquesta escala, els treballadors contractats per empreses adjudicatàries de contractes de serveis de l'Ajuntament de Barcelona i els seus Instituts Municipals (ABIM) que hem enquestat tenen una puntuació mitjana de 1,58 (precarietat moderada), amb una desviació típica de 0,69. A més de senyalar que la mitjana és força elevada, la distribució de les puntuacions (mostrades en el gràfic 1) posen de relleu que la precarietat en aquest col·lectiu està bastant generalitzada, essent més la norma que l'excepció.

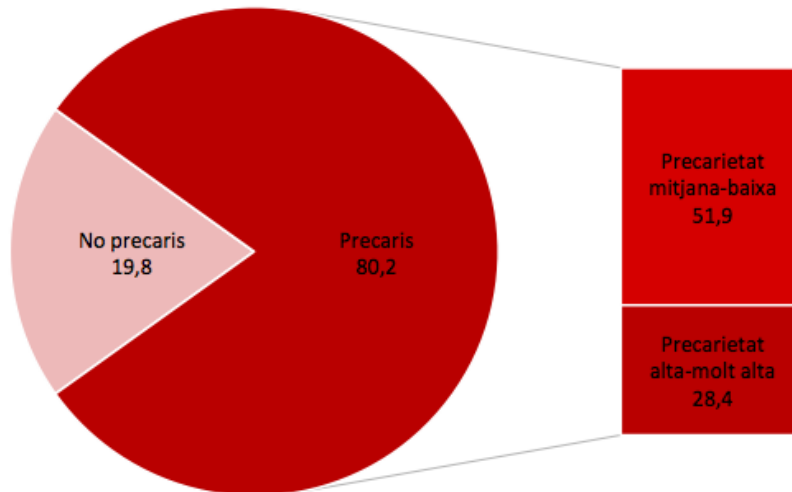
Gràfic 1. Distribució de la precarietat laboral segons l'escala EPRES, amb el nombre de casos a l'eix vertical i la puntuació EPRES a l'horitzontal, Enquesta a Treballadors d'Empreses Contractades per l'Ajuntament de Barcelona i els seus Instituts Municipals (ETECAB)



EPRES: Employment Precariousness Scale; les línies groga i vermella representen els punts de tall de la precarietat mitjana-baixa i la precarietat alta, respectivament.

Així, com es veu en el gràfic 2, si classifiquem als treballadors enquestats en tres grups segons el seu grau de precarietat (a partir dels punts de tall marcats en el gràfic 1), observem que només un 19,8% d'aquests treballadors es troba en el grup amb major qualitat de la ocupació per tenir una precarietat baixa, mentre que un 80,2% està en situació de precarietat. A més, dins dels treballadors precaris, hi ha un grup important (que suposa el 28,4% del conjunt de treballadors enquestats) amb una precarietat molt elevada, superior a 2 en l'escala EPRES.

Gràfic 2. Percentatge de treballadors precaris i no precaris (segons si tenen una puntuació major o menor a 1 en l'escala EPRES).

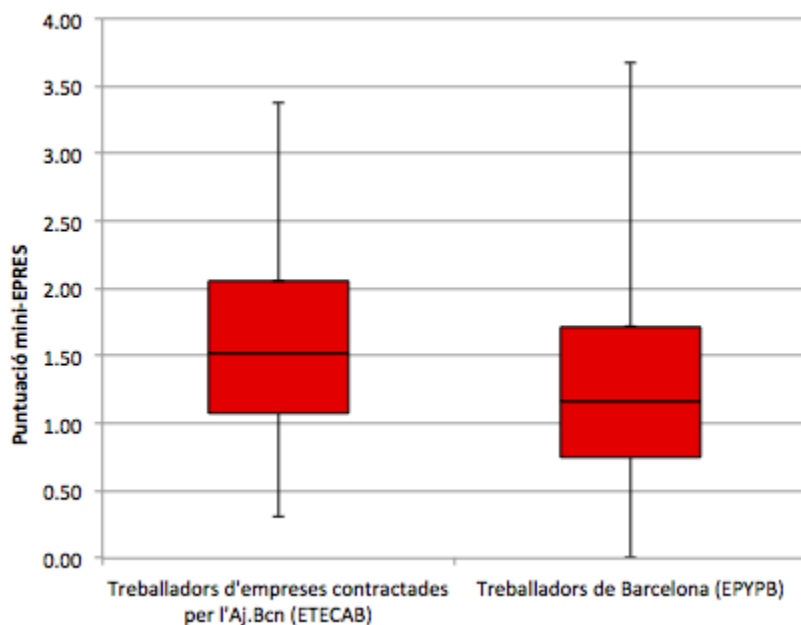


Font: Enquesta a Treballadors d'Empreses Contractades per l'Ajuntament de Barcelona i els seus Instituts Municipals (ETECAB).

Per acabar, una altre indicati de l'alta precarietat dels treballadors d'empreses contractades per l'ABIM el veiem en la comparació entre les puntuacions dels treballadors enquestats respecte les puntuacions dels treballadors entrevistats en l'*Enquesta als aturats i precaris de Barcelona* (EPYPB en les sigles en castellà), elaborada en el marc del projecte "Donem veu als aturats i precaris de Barcelona" (veure Bolívar et al., 2020) entre 2017 i 2018 a una mostra de 1264 treballadors de Barcelona, representativa del conjunt de treballadors assalariats de la ciutat. Aquesta comparació, mostrada en el gràfic 3, indica clarament que els treballadors d'aquestes empreses contractades es troben en una situació de precarietat per sobre de la mitjana. Així, els participants que han respost el nostre qüestionari tenen unes puntuacions en l'escala EPRES (en la versió reduïda)³⁰ 0,3 punts per sobre, la qual cosa indica que l'ocupació d'aquest col·lectiu específic és d'una qualitat notablement més baixa.

Gràfic 3. Comparació de la distribució de les puntuacions de l'escala EPRES (en la versió reduïda) en l'ETECAB i l'EPYPB.

³⁰ Degut a que en l'EPYPB no es van formular totes les preguntes de l'epres, es pot fer la comparativa en base a la versió reduïda d'aquesta escala, la mini-epres.

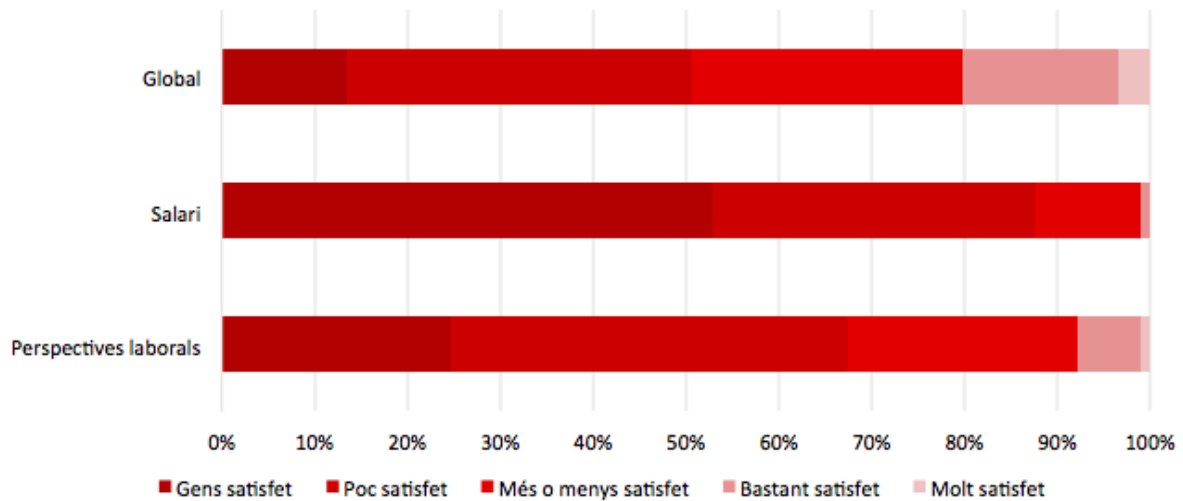


Fonts: Enquesta a Treballadors d'Empreses Contractades per l'Ajuntament de Barcelona i els seus Instituts Municipals (ETECAB, 2019) i Enquesta als Aturats i Precaris de Barcelona (EPYPB, 2017-2018). Mini-EPRES: versió reduïda de l'escala Employment Precariousness Scale; les barres d'error delimiten les puntuacions mínima i màxima; els requadres emmarquen les puntuacions del percentils 25 al 50 i, i del 50 al 75.

La satisfacció laboral

La precarietat laboral en les condicions d'ocupació de les d'empreses adjudicatàries de contractes de serveis de l'ABIM té un clar reflex sobre els nivells de satisfacció laboral dels treballadors que hem enquestat. Així, com es pot veure en el gràfic 4, només un 20,2% de les persones que han respost el qüestionari afirmen estar “molt” o “bastant” satisfetes amb la seva feina a nivell global (“tenint-ho tot en consideració”), mentre que un 50,6% afirmen estar “gens” o “poc” satisfetes. Hi ha dos aspectes concrets sobre els quals s'ha preguntat que deixen entreveure un fort malestar en relació a dos elements essencials de les condicions d'ocupació: els ingressos i les perspectives de futur.

Gràfic 4. Distribució del grau de satisfacció laboral en relació a la feina en el seu conjunt (global), el salari i les perspectives laborals, Enquesta a Treballadors d'Empreses Contractades per l'Ajuntament de Barcelona i els seus Instituts Municipals (ETECAB).



Pel que fa a la valoració del salari, la insatisfacció és especialment elevada: un 87,6% dels que han respost el qüestionari afirmen estar “gens” o “poc” satisfetes amb el seu salari, essent més del 50% els qui diuen estar-ho “gens”. Aquesta insatisfacció està fortament associada amb la precarietat en la dimensió dels ingressos³¹. Així, és remarcable el fet que un 42,7% dels participants en l’estudi afirmen que el seu salari no els permet cobrir les seves necessitats bàsiques quotidianes (“mai” o “només algunes vegades”), percentatge que s’eleva fins al 63,6% quan es tracta de cobrir amb el salari les despeses imprevistes d’importància.

Pel que fa a les perspectives de futur, un 67,4% dels participants en l’estudi declaren estar “poc” o “gens” satisfetes amb les seves perspectives laborals. Es tracta d’una insatisfacció que no està directament relacionada amb la temporalitat (tipus i duració del contracte o temps que porta a l’empresa), però sí amb certa forma de vulnerabilitat davant l’empresa, doncs està directament relacionada amb la pregunta sobre la freqüència amb què el/la fan sentir que pot ser fàcilment reemplaçat/da ($r=0,44$, $p<0,01$).

La salut

Com apuntavem a l’inici d’aquest informe, la investigació especialitzada ha posat sobre la taula que la salut no és una qüestió individual que es pugui entendre únicament en termes biomèdics,

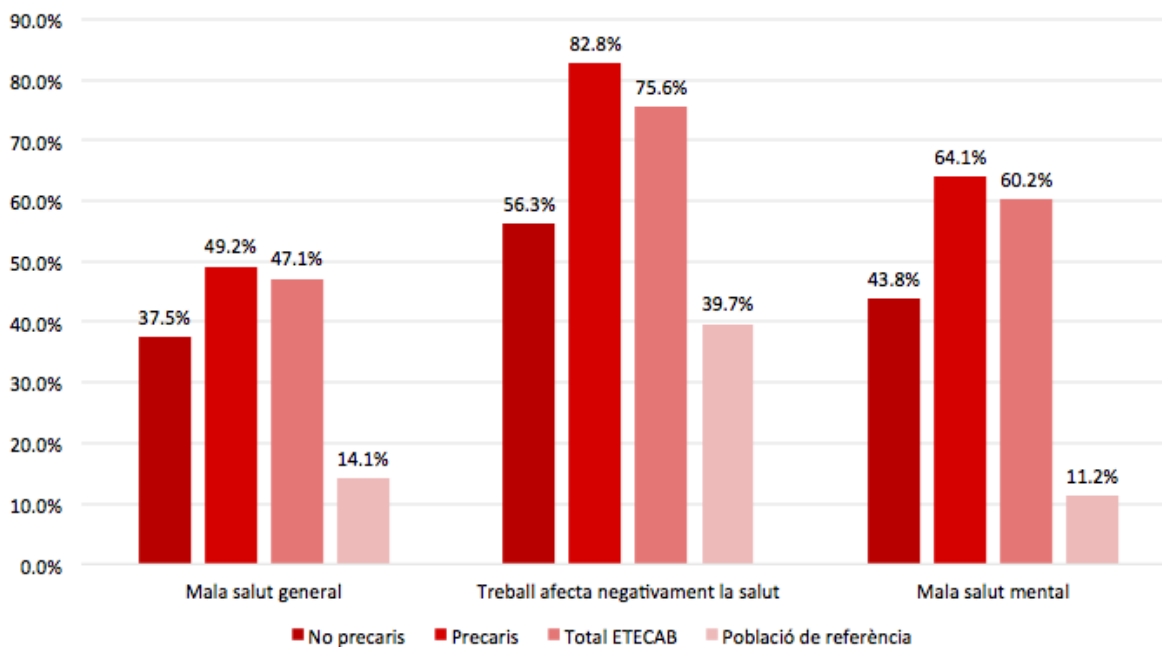
³¹ El coeficient de correlació de Pearson entre la pregunta “Quina és la seva satisfacció sobre el seu salari” i la pregunta “amb quina freqüència el seu salari actual li permet cobrir les seves necessitats bàsiques quotidianes” és de 0,27 ($p<0,01$), i la correlació de la satisfacció amb el salari i la pregunta “amb quina freqüència el seu salari li permet cobrir els gastos imprevistos d’importància” és de 0,42 ($p<0,01$).

sinó que també és una expressió de les condicions de vida i treball, que a la vegada depenen de factors com les condicions d'ocupació, així com, en un nivell més abstracte, de l'estructura i organització del mercat de treball (Benach, Tarafa i Recio, 2014). En aquest sentit, les dades d'aquesta enquesta tornen a mostrar que la precarietat laboral afecta negativament la salut, tant física com mental.

En primer lloc, com es mostra en el gràfic 5, s'observa que l'estat de salut dels treballadors d'empreses contractades per l'ABIM que han respost el qüestionari és en general bastant dolenta. Mentre que, segons l'Enquesta de Salut de Barcelona (2016), entre la població de 15 a 64 anys resident a Barcelona només un 14,1% declara tenir un mal estat de salut general, entre les persones treballadores que han participat en aquest estudi aquest percentatge és del 47,1%.

És factible pensar que la mala salut general del conjunt de participants de l'estudi pot estar vinculada amb la precarietat generalitzada d'aquest col·lectiu. A més, però, també es poden observar variacions internes en la salut d'aquest col·lectiu de treballadors en funció del seu grau de precarietat particular. En aquest sentit, ja a primer cop d'ull de forma descriptiva en el gràfic 5 podem veure que els treballadors que han respost l'enquesta que tenen unes condicions d'ocupació més precàries (amb puntuacions de 1 o superior en l'escala EPRES) perceben en major mesura que tenen un mal estat de salut. Concretament, mentre que un 37,5% dels treballadors no precaris declaren tenir un mal estat de salut (responen que la seva salut en general és "molt dolenta", "dolenta" o "regular") aquest percentatge s'eleva fins al 49,2% entre els treballadors precaris. L'associació entre precarietat ocupacional (mesurada a partir de l'escala EPRES) i la salut es confirma també si fem un model de regressió logística, en la qual analitzem l'efecte de la precarietat a la vegada que tenim en compte l'edat, el sexe i el nivell d'estudis dels treballadors. En aquest cas, com es mostra en la **taula XX** l'increment en un punt en l'escala EPRES multiplica per dos la probabilitat de percebre tenir una mala salut.

Gràfic 5. Percentatge de treballadors que declaren tenir un mal estat de salut general, un mal estat de salut mental i que el treball els afecta negativament la salut; per al conjunt de treballadors de l'ETECAB i segons nivell de precarietat, i per a la població de referència (segons dades de l'Enquesta de Salut de Barcelona 2016 i de l'Enquesta Europea de Condicions de Treball 2015)



ETECAB: Enquesta a Treballadors d'Empreses Contractades per l'Ajuntament de Barcelona i els seus Instituts Municipals. Les poblacions de referència s'han extret de l'Enquesta de Salut de Barcelona (2016) en el cas de la mala salut general i de l'Enquesta Europea de Condicions de Treball (2015) en el cas de la mala salut mental i si el treball afecta negativament la salut.

A més a més, en la pregunta “Creu vostè que la seva salut es veu afectada pel treball que realitza?”, un 75,6% dels participants en l'estudi declaren que els afecta negativament. És un percentatge molt superior al del conjunt de la població treballadora espanyola que recull l'Enquesta Europea de Condicions de Treball (EWCS, per les seves sigles en anglès, 2015), que situa aquest impacte negatiu al voltant del 39,7%. Es tracta, un cop més, d'una dada afectada per la precarietat laboral, ja que entre els treballadors menys precaris aquest percentatge és del 56,3% i entre els treballadors precaris és del 82,8%.

Per acabar, l'enquesta inclou el qüestionari WHO-5, una bateria de preguntes sobre l'estat d'ànim, l'interès per activitats rellevants i el nivell d'energia en les darreres dues setmanes que s'utilitzen per detectar estats depressius entre la població general. La informació que aporten aquestes preguntes ens mostren també una situació problemàtica en relació a la salut mental de les persones treballadores en empreses contractades per l'ABIM que han respost el qüestionari, doncs un 60,2% mostra indicis de problemes de salut mental. La comparació d'aquesta dada amb la que recull l'EWCS (2015), que, mesurant-ho de la mateixa manera, estableix que “només” un 11,2% de la població treballadora espanyola té una mala salut mental, fa palesa l'extensió d'aquesta problemàtica entre les persones que han respost el nostre qüestionari. A

més d'aquesta dada per al global dels participants en l'estudi, la comparació segons els nivells de precarietat tornen a mostrar que els treballadors amb una major precarietat estan pitjor: mentre que entre els treballadors amb menys precarietat el 43,8% mostren problemes de salut mental, entre els treballadors amb més precarietat aquest percentatge és del 64,1%. L'associació entre precarietat laboral (mesurada a partir de l'escala EPRES) i la salut mental també es confirma en un model predictiu que mesura l'impacte de la precarietat a la vegada que es controla per l'edat, el sexe i la categoria ocupacional dels treballadors. En aquest cas, com es mostra en la taula 1, l'increment en un punt en l'escala EPRES multiplica per 2,9 la probabilitat de tenir problemes de salut mental.

Taula 1. Odds Ratios dels models de regressió logística que avaluen l'impacte de la precarietat laboral (puntuació en l'escala EPRES) sobre la salut física i mental, controlant per l'edat, el sexe i el nivell d'estudis o la categoria ocupacional³².

	Salut física	Salut mental
Constant	0,018**	0,045**
EPRES	2,025*	2,887**
Edat	1,051**	1,019
Sexe (dona)	1,420	2,843
Estudis (baixos o mitjans)	2,532*	-
Categoria ocupacional (mitjana o alta)	-	3,166*

* $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; Font: Enquesta a Treballadors d'Empreses Contractades per l'Ajuntament de Barcelona i els seus Instituts Municipals (ETECAB).

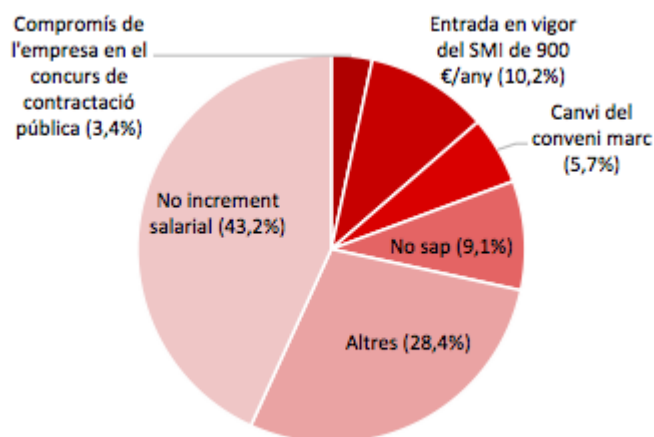
Les millores salarials i les causes d'aquestes millores

En el qüestionari de l'ETECAB vam preguntar als treballadors d'empreses adjudicatàries de contractes de serveis de l'ABIM si havien percebut un increment del seu salari en algun

³² Degut a l'existència de certa col·linealitat entre la variable nivell d'estudis i categoria ocupacional hem optat per posar en els models només una de les dues variables, i hem escollit en cada cas la més explicativa.

moment des del 2016 (moment en què es va publicar la guia de contractació pública social de l'Ajuntament de Barcelona) fins l'actualitat. Per al cas dels 90 treballadors que varen respondre el qüestionari s'observa que la introducció de clàusules socials en la contractació pública de moment ha produït un impacte molt limitat sobre aquest aspecte de les condicions d'ocupació d'aquest col·lectiu de treballadors. Concretament, un 56,8% dels treballadors han percebut un increment salarial en aquest període, però sembla un canvi poc relacionat amb la introducció de les clàusules socials, i més relacionat amb els canvis legislatius en relació al salari mínim interprofessional o altres. Només un 3,4% de les persones que han participat en l'estudi afirmen haver percebut un increment en el seu salari arrel d'un compromís adquirit per part de l'empresa en el concurs de contractació pública, i per tant, motivat per la introducció de les clàusules socials.

Gràfic 6. Percentatge de treballadors que han percebut un increment salarial des de la publicació de la guia de contractació pública social l'any 2016, i motius de l'increment salarial.



Font: Enquesta a Treballadors d'Empreses Contractades per l'Ajuntament de Barcelona i els seus Instituts Municipals (ETECAB).

3.3.2.2. Sectors de Serveis Socials i Cultura

Els resultats presentats al punt anterior permeten visualitzar les condicions d'ocupació i altres aspectes relacionats amb la situació laboral de la població enquestada de manera general. No obstant, no tenen en compte les diferències que poden donar-se entre els diferents sectors

d'activitat econòmica que abarquen les empreses adjudicatàries de contractes de serveis de l'ABIM, impedit l'identificació de problemàtiques específiques de cada sector. Així, en aquest apartat s'han analitzat les condicions d'ocupació així com la salut, satisfacció laboral i altres aspectes derivats de l'equilibri entre la vida laboral i personal pels dos sectors majoritaris de la mostra: serveis socials i cultura.

Taula 2. Descripció sociodemogràfica de la mostra de l'Enquesta a Treballadors d'Empreses Contractades per l'Ajuntament de Barcelona i els seus Instituts Municipals (ETECAB) per sector d'activitat econòmica

		Serveis socials (n=52)	Cultura (n=23)
Sexe	Dona	94,23	65,22
	Home	5,77	34,78
Edat	De 16 a 25	7,84	39,13
	De 26 a 35	25,49	52,17
	De 36 a 45	15,69	8,70
	De 46 a 55	29,41	0,00
	De 56 a 65	21,57	0,00
Nacionalitat	Espanyola	80,77	100,00
	Doble*	13,46	0,00
	Altres	5,77	0,00
Nivell d'educació	Primaris	7,70	0,00
	Primera etapa d'educació secundària	19,23	0,00
	Segona etapa d'educació secundària	40,38	21,74
	Universitaris	32,69	78,26

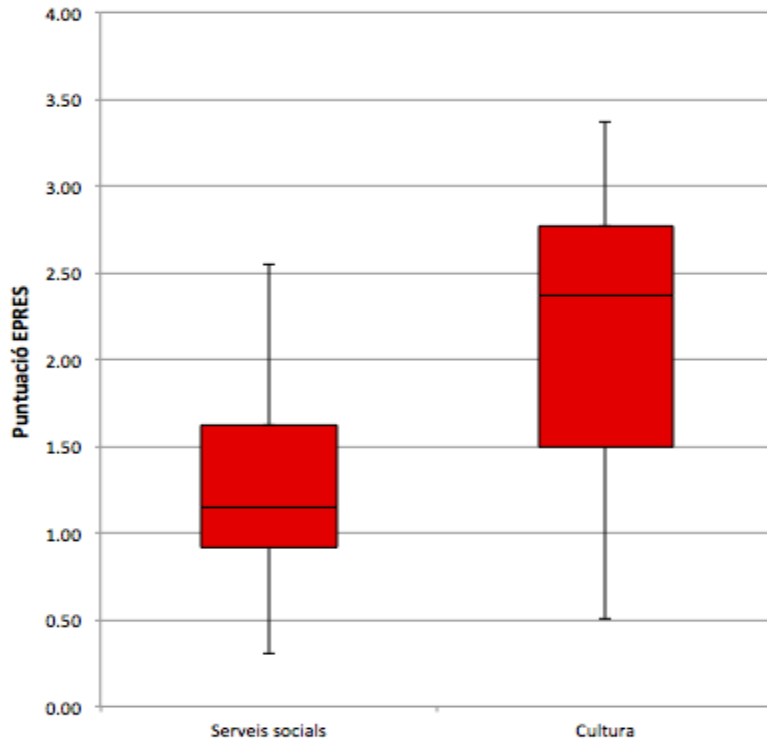
* Essent una de les dues nacionalitats l'espanyola.

Per tal de contextualitzar aquestes qüestions, la taula 2 ens ofereix una panoràmica de la composició sociodemogràfica de cada un dels sectors en el marc de l'ETECAB. En primer lloc, destaca la feminització d'ambdós sectors, tot i ser particularment accentuada al sector de serveis socials. A banda d'aquest tret, és rellevant l'homogeneïtat de les persones que han respost el qüestionari que es dediquen al sector cultural, que es caracteritzen per ser d'edat jove (no hi ha cap participant amb més de 45 anys), nacionalitat espanyola i amb una educació majoritàriament universitària (78,26%). El col·lectiu del sector de serveis socials, en canvi, és molt més heterogeni en termes sociodemogràfics, amb presència de treballadors de totes les edats, nacionalitats i nivell d'estudis. Tot i així, són més freqüents els participants de nacionalitat espanyola (80,77%) o amb un nivell d'estudis igual o superior a la segona etapa d'educació secundària (el 40,38% té estudis de la segona etapa d'educació secundària i el 32,69% en té d'universitaris), i hi ha poca freqüència de treballadors d'edat més jove (7,85% entre 16 i 25 anys).

La precarietat laboral

Centrant-nos en la precarietat laboral mesurada a través de l'EPRES, des d'aquesta perspectiva comparativa destaca l'alta precarietat laboral dels participants del sector cultural (puntuació EPRES mitjana 2,13 i desviació típica 0,17) que contrasta amb la precarietat més moderada -i inferior a la mitjana de l'ETECAB- del sector de serveis socials (puntuació EPRES mitjana 1,27 i desviació típica 0,73). A més, aquesta desigualtat no es redueix només en la mitjana, sino que es manifesta de la mateixa manera a pràcticament tota la distribució de puntuacions EPRES de cada sector, tal i com s'observa al gràfic 7.

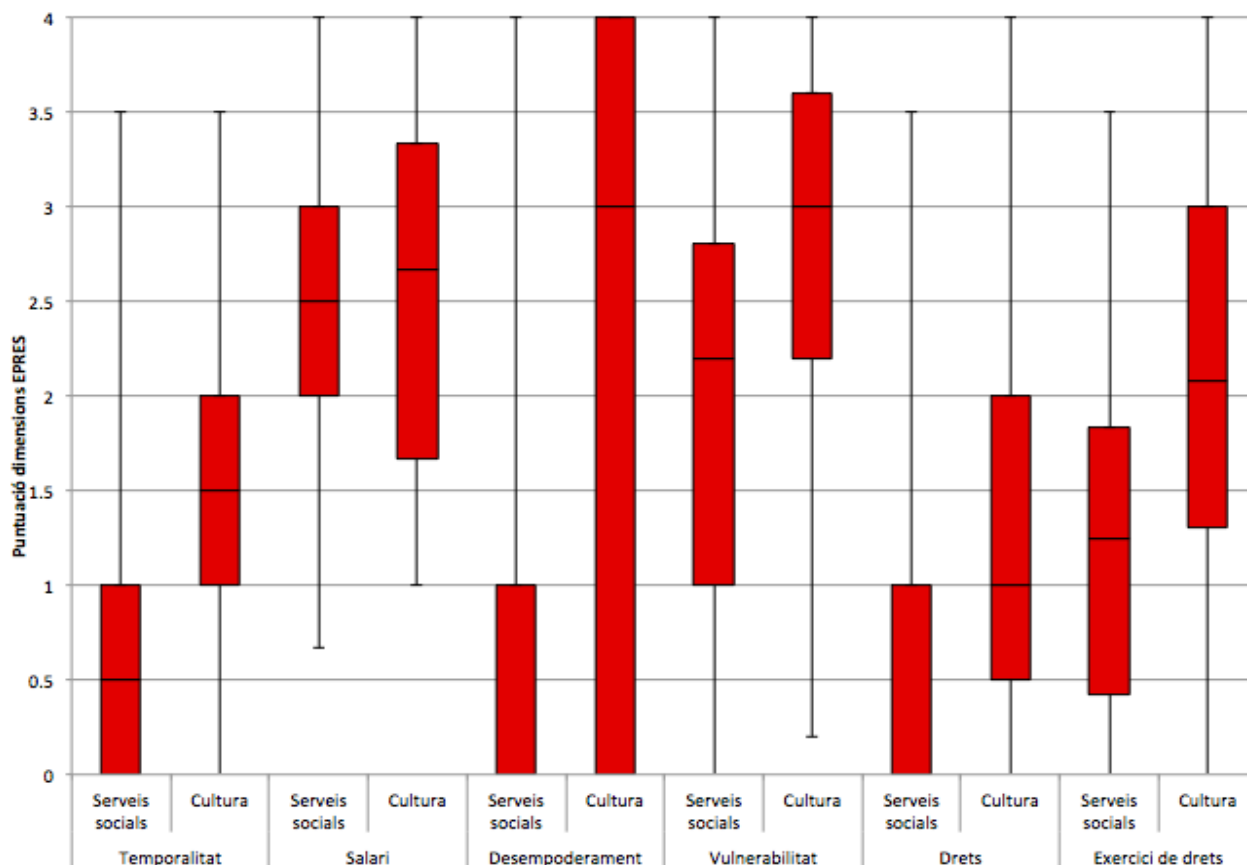
Gràfic 7. Distribució de les puntuacions de l'escala de precarietat laboral EPRES per sector d'activitat econòmica, Enquesta a Treballadors d'Empreses Contractades per l'Ajuntament de Barcelona i els seus Instituts Municipals (ETECAB)



EPRES: Employment Precariousness Scale; les barres d'error delimiten les puntuacions mínima i màxima; els requadres emmarquen les puntuacions del percentils 25 al 50 i, i del 50 al 75.

Desglossant aquestes puntuacions per cada una de les dimensions, observem que els dos sectors segueixen una tendència similar: les dimensions “vulnerabilitat”, “salari” i “exercici de drets” són les que obtenen una pitjor puntuació i que, per tant, contribueixen en major mesura a la situació de precarietat laboral dels dos col·lectius analitzats (gràfic 8).

Gràfic 8. Distribució de les puntuacions de les dimensions de l'EPRES per sector d'activitat econòmica, Enquesta a Treballadors d'Empreses Contractades per l'Ajuntament de Barcelona i els seus Instituts Municipals (ETECAB)



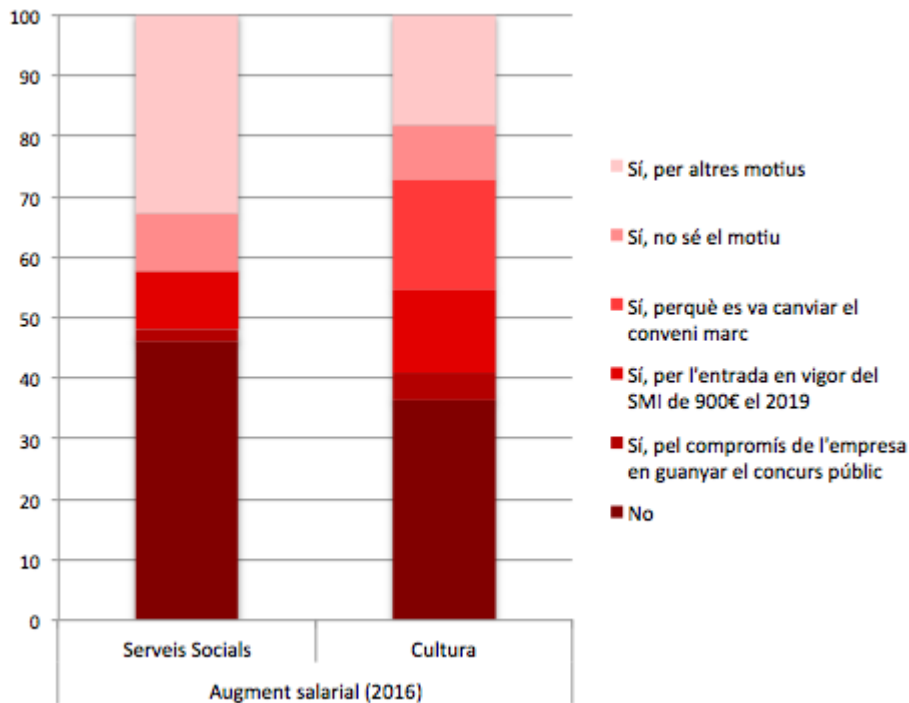
EPRES: *Employment Precariousness Scale*; les barres d'error delimiten les puntuacions mínima i màxima; els requadres emmarquen les puntuacions del percentils 25 al 50 i, i del 50 al 75.

Per una banda, cal posar èmfasi en que tant la dimensió “vulnerabilitat” com “exercici de drets” van ser dissenyades per captar l'asimetria de poders entre les persones treballadores i els seus superiors o supervisors directes. Per tant, aquests resultats posen de relleu el paper fonamental que aquest aspecte juga en la configuració de la precarietat laboral dels treballadors enquestats d'ambdós sectors.

D'altra banda, les elevades puntuacions obtingudes a la dimensió “salari” (amb una mediana superior a 2 en els dos casos) suggereixen que la inclusió de les clàusules socials en el marc de la contractació pública de l'ABIM - si bé no tenim dades del seu abast concret- no constitueix una eina efectiva per l'erradicació de la precarietat salarial i la conseqüent privació material, tal i com s'intuïa al gràfic 6. De fet, fins a un 37,25% de les persones enquestades del sector de serveis socials, i un 39,13% de les del sector cultural reporten no poder cobrir “mai” amb el salari propi les despeses imprevistes d'importància. A més, si bé un 53,85% dels enquestats que es dediquen al sector de serveis socials i un 63,64% dels del sector cultural reporten haver

percebut un augment salarial des de l'any 2016, tan sols l'1,92% i el 4,55% respectivament l'atribueixen al compromís de l'empresa a pujar el salari dels treballadors en guanyar el concurs de contractació pública (gràfic 9).

Gràfic 9. Distribució de la percepció d'un augment salarial des de l'any 2016 per sector d'activitat econòmica, Enquesta a Treballadors d'Empreses Contractades per l'Ajuntament de Barcelona i els seus Instituts Municipals (ETECAB)



Més aviat, el relacionen amb l'entrada en vigor del Salari Mínim Interprofessional de 900€ (9,62% del sector de serveis socials i 13,64% del sector cultural) o bé, en el cas dels treballadors del sector cultural, amb un canvi al conveni marc (18,18%). Per tant, aquests resultats posen de manifest la necessitat d'establir un sistema d'avaluació de la inclusió i el compliment d'aquestes clàusules de contractació social, i de les seves implicacions com instrument d'intervenció pública al mercat laboral. Tornant al gràfic 8 destaca que, tot i la similitud observada entre els dos sectors en les dimensions amb pitjor puntuació ("vulnerabilitat", "salari" i "exercici de drets"), les persones enquestades que treballen al sector cultural obtenen puntuacions notablement més altes que les del sector de serveis socials en pràcticament totes les dimensions, a excepció de "salari". Així, els resultats apunten que l'alta precarietat laboral manifestada al sector cultural en comparació al de serveis socials no ve donada per una problemàtica en particular sino que s'estén a gairebé totes les dimensions.

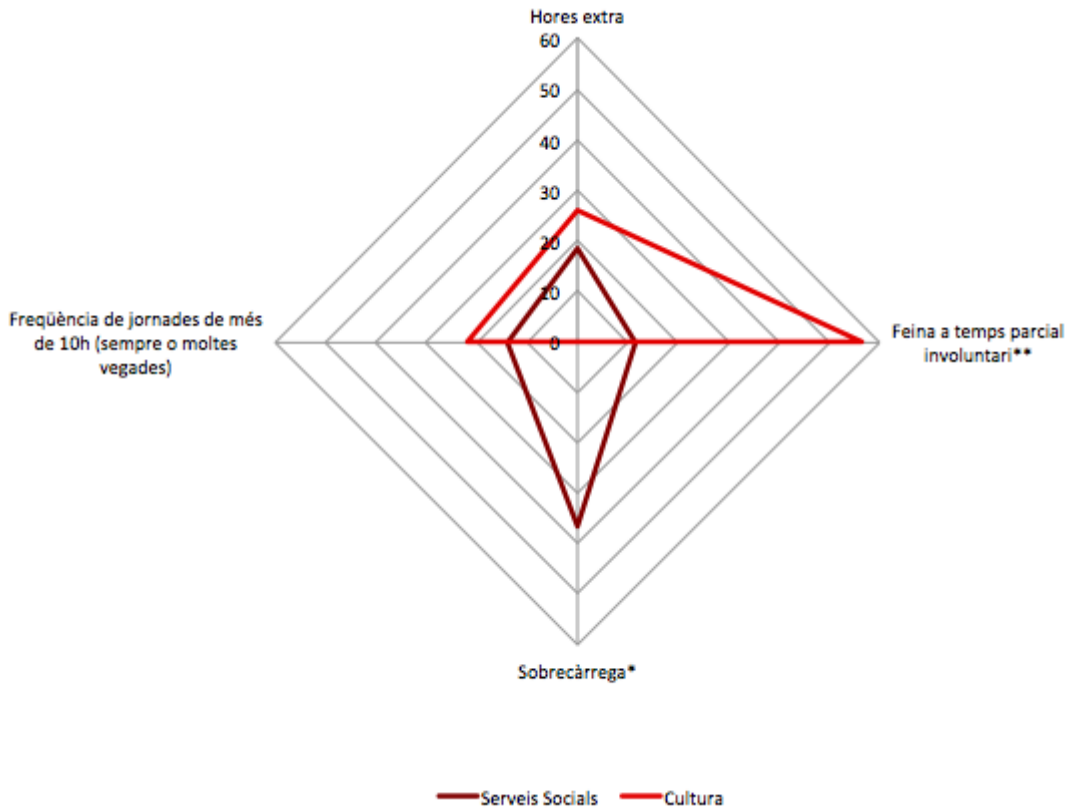
Els horaris i la jornada laboral

A part de les dimensions de precarietat laboral capturades amb l'EPRES, hi ha altres aspectes de la feina que poden incidir negativament sobre la satisfacció laboral i la salut de les persones treballadores. Un d'aquests aspectes radica en els horaris i la jornada laboral, ja que permeten en menor o major mesura el control dels treballadors sobre la seva vida personal i familiar. Per exemple, el fet de treballar hores extra pot minvar la capacitat dels treballadors de planificar el seu dia a dia, a més de limitar el temps personal del que disposen.

En aquesta línia, observant el gràfic 10 veiem que més d'un quart dels participants del sector cultural reporten realitzar hores extra, mentre que al sector de serveis socials això es dona amb menys freqüència: en un 18,37% dels casos. Aquestes hores treballades addicionals a les especificades al contracte es tradueixen, en la gran majoria dels casos del sector cultural, en jornades laborals que sobrepassen les 10 hores³³. De fet, novament un percentatge més elevat de participants del sector cultural que del sector de serveis socials declara efectuar jornades de més de 10 hores “sempre” o “moltes vegades” (21,74% respecte un 13,72%, respectivament). En contrast, però, cap dels participants d'aquest primer sector reporta sobrecàrrega laboral, és a dir, afirmar voler treballar menys hores de les que actualment treballa (“tenint en compte la necessitat de guanyar-se la vida”, tal i com es formula al qüestionari), mentre que un 30,77% de participants del sector de serveis socials sí que ho declaren. Aquest tret deixa entreveure la potencial influència de la precarietat salarial que, com hem vist, pateixen els participants del sector cultural, sobre la intensitat horària. A més, a l'altra banda de la balança observem que la feina a temps parcial involuntari, és a dir, treballar menys de 30 hores setmanals però voler treballar-ne més (de nou, “tenint en compte la necessitat de guanyar-se la vida”) és molt més prevalent al sector cultural (56,52% respecte un 11,54% al sector de serveis socials). Aquest últim fenomen es correlaciona negativament amb la realització d'hores extra ($r=-0,33$ i $p<0,01$), indicant que són les persones que treballen a temps complet les que realitzen hores extra en aquest sector.

³³ El coeficient de correlació policòric entre la pregunta “Amb quina freqüència realitzes jornades de més de 10 hores” i la variable referent a la realització d'hores extra és de 0,35 ($p<0,01$).

Gràfic 10. Distribució de la freqüència de les jornades de més de 10 hores, realització d'hores extra, treball a temps parcial involuntari i sobrecàrrega laboral per sector d'activitat econòmica, Enquesta a Treballadors d'Empreses Contractades per l'Ajuntament de Barcelona i els seus Instituts Municipals (ETECAB)



* Es considera presència de sobrecàrrega quan s'afirma voler treballar menys hores de les que actualment treballa tot i tenir en compte la necessitat de guanyar-se la vida; ** es considera que una feina és a temps parcial involuntari quan s'afirma treballar menys de 30 hores setmanals i voler treballar-ne més, tenint en compte la necessitat de guanyar-se la vida.

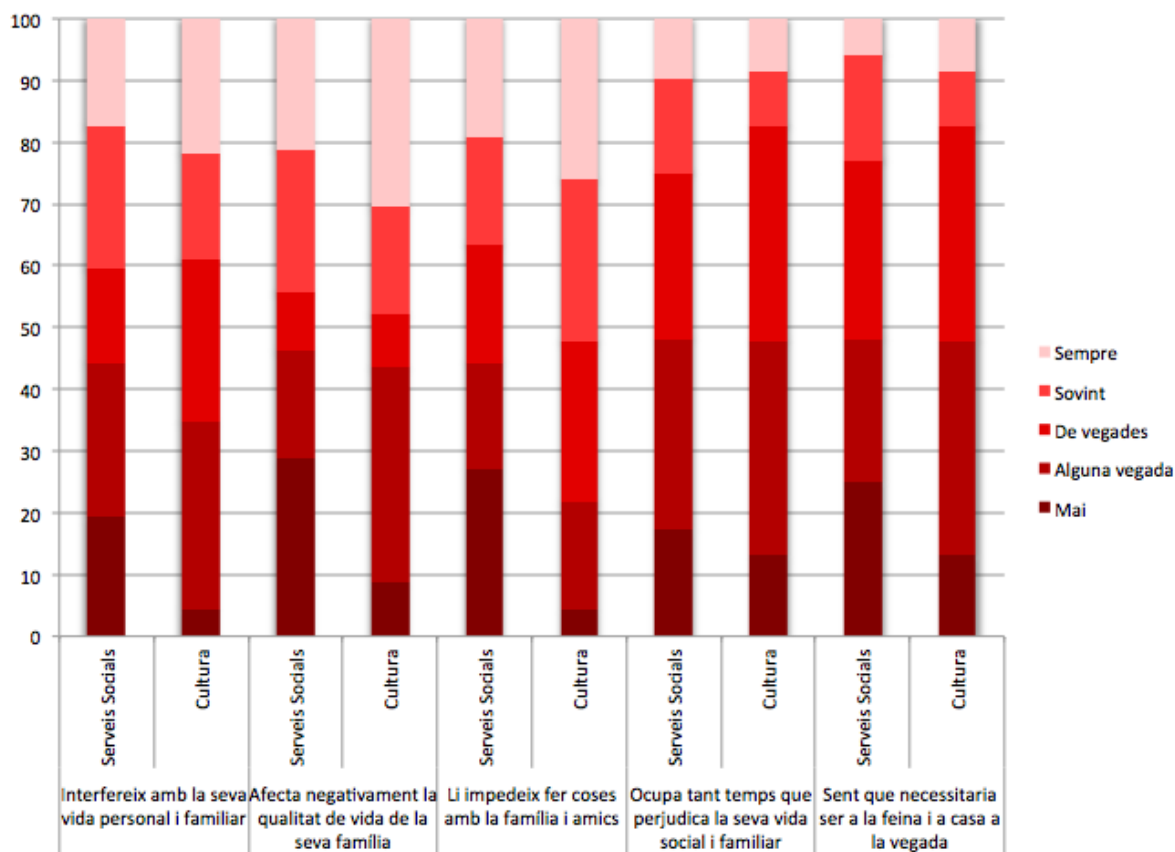
Amb tot, aquestes dades apunten cap a una disrupció en l'ocupació al sector cultural, en el que conviuen (pocs) treballadors a temps complet que efectuen jornades de molta intensitat amb (moltes) persones que treballen a temps parcial, en la majoria de casos, involuntàriament. En canvi, al sector de serveis socials observem una distribució de la jornada molt més homogènia entre els seus treballadors. No obstant, cal no menystenir la presència d'intensitat horària reportada per les persones enquestades d'aquest sector tant en termes de realització d'hores extra com de freqüència de jornades de més de 10 hores i de sobrecàrrega laboral.

La conciliació de la vida laboral amb la personal i familiar

Tots aquests aspectes, com hem comentat anteriorment, són susceptibles d'influir sobre la vida la personal i familiar dels treballadors, no només perquè redueixen el temps disponible per a dedicar a les qüestions diàries que no guarden relació amb la feina, sinó també per altres motius com no poder evadir-se dels problemes laborals un cop s'ha acabat la jornada. En aquest sentit, al qüestionari de l'ETECAB es van incorporar diverses preguntes per tal de captar aquesta relació, sintetitzades al gràfic 11.

A primera vista, els resultats reflecteixen la problemàtica que pateixen les persones que treballen per empreses adjudicatàries de contractes de serveis de l'ABIM, tant del sector de serveis socials com del cultural, per conciliar la feina amb la vida personal, social i familiar. Concretament, fins a un 40,39% del sector de serveis socials i un 39,13% del sector cultural afirmen que la seva situació laboral interfereix amb la seva vida personal i familiar “sovint” o “sempre”; a un 36,54% i un 52,18%, respectivament, els impedeix fer coses amb la família i amics també “sovint” o “sempre”; i un 44,23% de les persones enquestades dedicades als serveis socials i un 47,82% del sector cultural consideren que “sovint” o “sempre” la seva situació laboral afecta negativament la qualitat de vida de la seva família. Tanmateix, al preguntar específicament pel temps que ocupa la seva feina i si aquest perjudica la seva vida personal, social i familiar, el percentatge de persones que responen “sovint” o “sempre” es redueix (25% del sector de serveis socials i 17,4% del cultural). Un percentatge similar de participants refereix que “sovint” o “sempre” sent que necessitaria ser a l'empresa i a casa a la vegada (23,08% i 17,4%, respectivament).

Gràfic 11. Distribució de diversos aspectes relacionats amb la conciliació de la vida laboral amb la personal i familiar per sector d'activitat econòmica, Enquesta a Treballadors d'Empreses Contractades per l'Ajuntament de Barcelona i els seus Instituts Municipals (ETECAB)



Així, aquests resultats suggereixen que la problemàtica de la conciliar la vida laboral amb la personal, social i familiar no radica en un dels dos sectors analitzats, sinó que és més aviat ubiqua. A més, es posa de manifest que els aspectes de la situació laboral de les persones enquestades dels sectors de serveis socials i cultura que influeixen la seva qualitat de vida personal, social i familiar van més enllà de qüestions horàries, remetent a factors més amplis com la precarietat laboral³⁴.

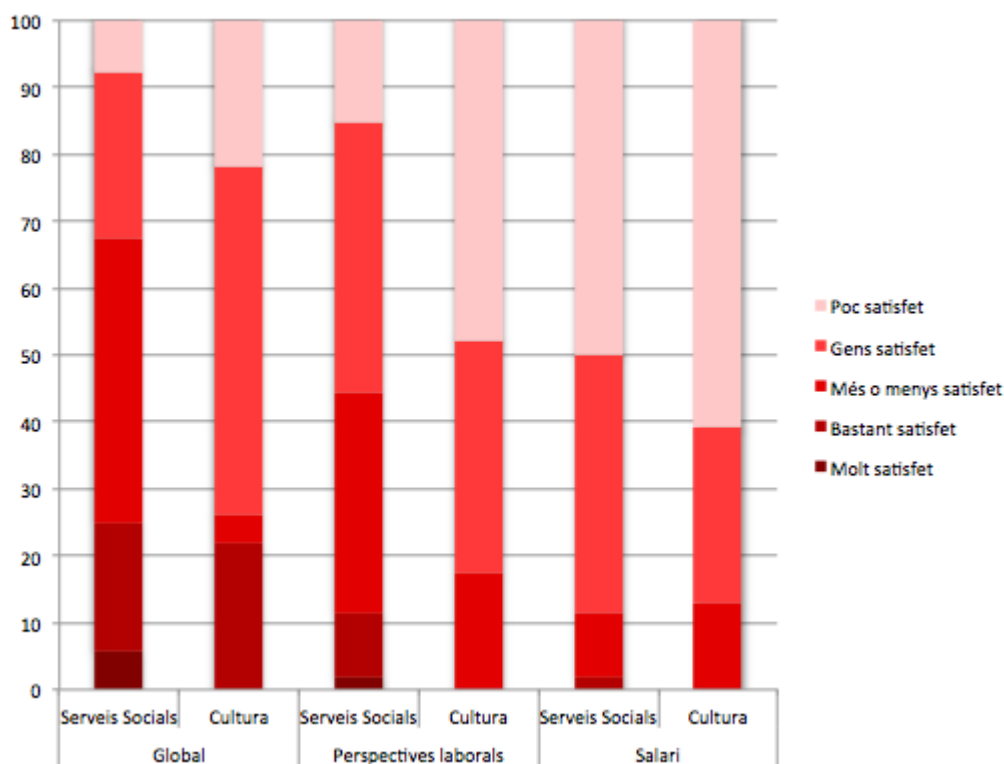
La satisfacció laboral

Breument, al punt anterior hem observat que la satisfacció laboral de les persones que treballen per empreses adjudicatàries de contractes de serveis de l'Ajuntament de Barcelona i els seus Instituts Municipals és alarmantment baixa, especialment pel que fa a la satisfacció salarial, i que aquest fet es relaciona estretament amb el nivell de precarietat laboral del col·lectiu.

³⁴Els coeficients de correlació Pearson entre la puntuació EPRES i les preguntes "La seva vida laboral... a) interfereix amb la seva vida personal i familiar?; b) afecta negativament la qualitat de vida de la seva família; c) li impedeix fer coses amb la família i amics" són, respectivament, 0,35 ($p < 0,01$), 0,48 ($p < 0,01$) i 0,41 ($p < 0,01$).

Desglossant aquests resultats pels sectors de serveis socials i de cultura observem que, de nou, la satisfacció laboral coincideix amb les puntuacions de precarietat laboral mesurades a través de l'EPRES, on els participants dedicats al sector cultural obtenien pitjors puntuacions en totes les dimensions excepte “salari” (gràfic 8). D'aquesta manera, si bé el percentatge d'enquestats del sector cultural declaren amb molta més freqüència estar “poc” o “gens” satisfets amb la seva feina en termes globals (“tenint-ho tot en consideració”) (73,91% respecte un 32,69% al sector de serveis socials) i de perspectives laborals (82,61% respecte un 55,76% al sector de serveis socials”), quan es tracta de la insatisfacció salarial els percentatges esdevenen més homogenis i elevats (88,46% al sector de serveis socials i 86,96% al cultural) (gràfic 12).

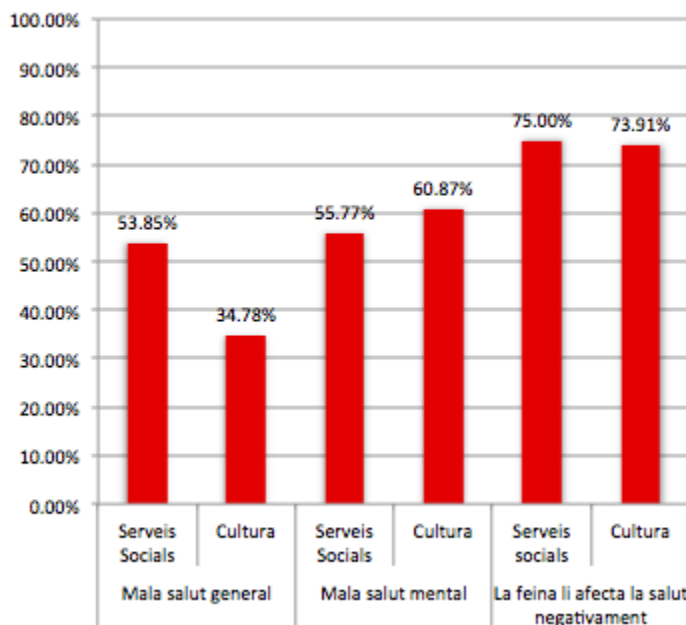
Gràfic 12. Distribució del grau de satisfacció laboral en relació a la feina en el seu conjunt (global), les perspectives laborals i el salari per sector d'activitat econòmica, Enquesta a Treballadors d'Empreses Contractades per l'Ajuntament de Barcelona i els seus Instituts Municipals (ETECAB)



La salut

Per acabar amb una perspectiva de la salut, cal destacar que ambdós sectors presenten resultats bastant similars a excepció de la mala salut general, en la que un 53,85% de les persones que han respost el qüestionari i que es dediquen al sector de serveis socials perceben tenir una salut “regular”, “dolenta” o “molt dolenta”, en contrast amb el 34,78% de les persones del sector cultural (gràfic 13). Cal tenir en compte, però, la probable influència de l’edat dels treballadors sobre aquest resultat, ja que els treballadors del sector cultural són més joves, i aquest indicador de salut física típicament disminueix amb l’edat.

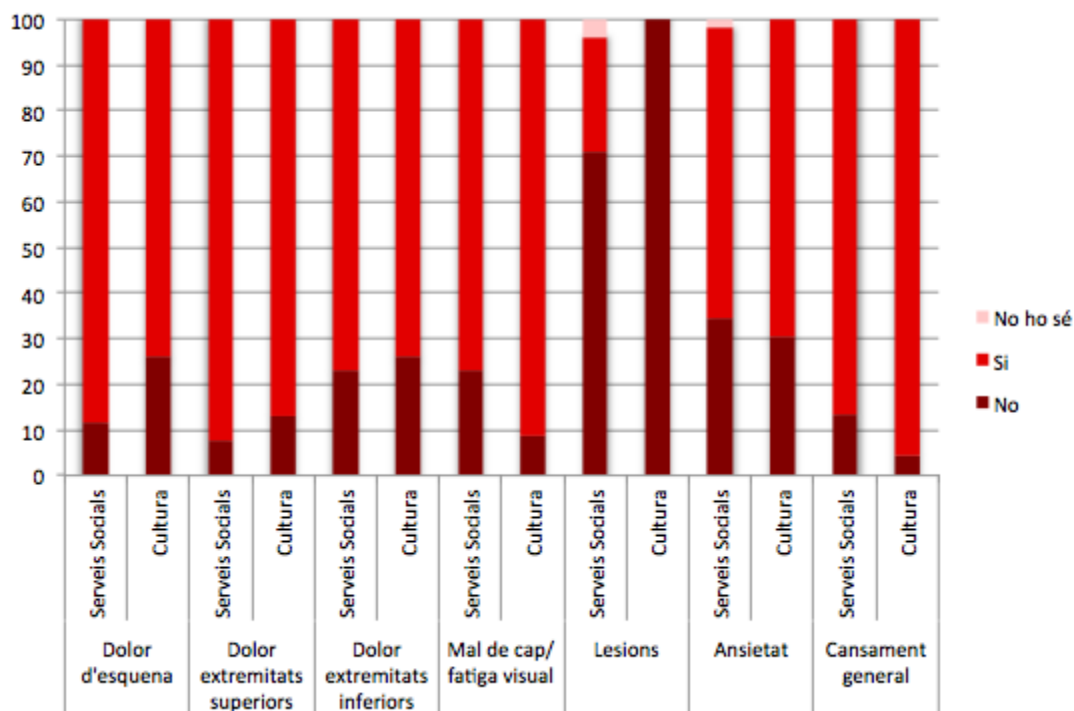
Gràfic 13. Percentatge de treballadors que declaren tenir un mal estat de salut general, un mal estat de salut mental i que el treball els afecta negativament la salut per sector d’activitat econòmica, Enquesta a Treballadors d’Empreses Contractades per l’Ajuntament de Barcelona i els seus Instituts Municipals (ETECAB)



Entrant en afectacions a la salut més detallades, observem que, de manera generalitzada, les persones enquestades que es dediquen als serveis socials pateixen més afectacions relacionades amb la salut física com ara el dolor d’esquena (88,46% respecte un 73,91% al sector cultural), dolor a les extremitats superiors (92,31% respecte un 86,96% al sector cultural) o lesions (25% respecte un 0% al sector cultural). Per contra, els participants del sector cultural es veuen més afectats per aspectes com el mal de cap o la fatiga visual (91,3% respecte un 76,92% al sector

de serveis socials) o el cansament general (95,65% respecte un 86,54% al sector de serveis socials) (gràfic 14). A banda d'aquests percentatges, alarmantment elevats, cal fer palès que cap de les persones enquestades reporta no tenir cap d'aquestes afectacions a la salut, i que gairebé totes declaren patir-ne simultàniament més d'una (96,15% al sector de serveis socials i 100% al sector cultural).

Gràfic 14. Distribució de diverses afectacions a la salut per sector d'activitat econòmica, Enquesta a Treballadors d'Empreses Contractades per l'Ajuntament de Barcelona i els seus Instituts Municipals (ETECAB)



3.3.2.3. Síntesi de resultats

A pesar de les importants limitacions que té aquest estudi, degut principalment a la mida de la mostra i el sistema de mostreig emprat, que dificulten la inferència dels resultats observats al conjunt de la població d'interès, les dades obtingudes i analitzades aporten indicis sobre problemàtiques rellevants dels treballadors d'empreses adjudicatàries de contractes de serveis de l'ABIM. A mode de síntesi i de reflexió podem destacar els següents resultats, que marquen camins de millora en les condicions d'ocupació d'aquest col·lectiu de treballadors, i que suggereixen els temes a tractar en l'estudi qualitatiu subseqüent:

- a) Els treballadors d'empreses contractades per l'ABIM que han respost l'enquesta tenen nivells de precarietat elevats, notablement per sobre de la mitjana del conjunt de treballadors assalariats de la ciutat.
- b) Aquests alts nivells de precarietat generen una molt baixa satisfacció laboral, i una generalització preocupant de problemes de salut física i mental.
- c) La introducció de clàusules laborals socials en la guia de contractació pública l'any 2016 no ha tingut pràcticament cap impacte en les condicions salarials dels participants en l'estudi.

A més, per al cas específic dels sectors de serveis socials i cultura, que hem examinat amb més detall, els resultats apunten que els treballadors d'aquests sectors tenen les següents problemàtiques específiques:

- d) Tot i que els nivells de precarietat laboral són destacadament més elevats al sector cultural, en ambdós casos la precarietat salarial esdevé una dimensió clau en la configuració de les condicions d'ocupació dels treballadors, juntament amb la vulnerabilitat o indefensió davant del tracte autoritari de l'empresa i, en menor mesura entre els treballadors del sector de serveis socials, la capacitat d'exercir els drets laborals.
- e) Els elevats nivells de precarietat laboral en aquests dos sectors es tradueixen en aspectes com la baixa satisfacció laboral i problemes de conciliació de la vida laboral amb la

personal i familiar, així com en afectacions a la salut (entre els quals destaquen els problemes musculoesquelètics, la fatiga i els problemes de salut mental).

- f) El sector cultural està marcat per una forta disrupció en la distribució de la jornada dels seus treballadors, ocupant a la vegada treballadors a temps complet que realitzen jornades molt intenses i un gran nombre de treballadors a temps parcial involuntaris; per contra, el sector de serveis socials està marcat per un elevat percentatge de sobrecàrrega, és a dir, treballa més hores de les que voldria.

3.4 La recerca Qualitativa

Per a l'última fase de l'estudi s'han dut a terme 5 entrevistes semiestructurades a actors clau involucrats en els processos de contractació pública de l'Ajuntament de Barcelona i els seus diversos ens municipals, incloent representants del propi Ajuntament, així com representants sindicals i empresarials i un Catedràtic de Dret Laboral. La recerca qualitativa ha contribuït a centrar i definir les problemàtiques, esculls i controvèrsies vers la contractació pública social i la seva aplicació pràctica en la contractació de l'Ajuntament, detectades durant la primera part de l'estudi en entrevistes i consultes preliminars.

Si bé la resolució d'aquests aspectes és quelcom que no es troba a l'abast d'aquest estudi, creiem que la identificació i caracterització d'aquestes problemàtiques, encara que sigui de manera superficial, té un gran interès per a la comprensió de l'escenari en que ens trobem, aportant perspectiva i, també, obrint el camí per a una recerca en profunditat.

3.4.1. La contractació pública social

Com hem vist en anteriors apartats, durant els últims anys i en especial a partir de les Directives de contractació pública de 2014, el marc legal i normatiu de la contractació pública a Europa ha evolucionat des d'enfocaments de caire marcadament economicista, cap a plantejaments més propers a criteris de rendibilitat social i cap a la utilització de la contractació pública com a instrument per al desplegament de polítiques públiques diverses. Aquest canvi de paradigma suposa, en paraules de Gimeno Feliu, el trànsit de la burocràcia a la contractació estratègica, apropant-nos a la consideració del contracte públic com a inversió i no com a despesa³⁵, i confereix un innegable marge per al lideratge institucional en la consecució d'objectius comuns de la societat a través de la compra pública.

³⁵ Gimeno Feliu, J.M., La visión estratégica en la contratación pública en la LCSP: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad. *Economía Industrial*, 415 pág. 89 - 97.

Una anàlisi superficial de la informació obtinguda durant les entrevistes realitzades, és capaç de posar de manifest la complexitat del tema d'estudi i la gran càrrega de matisos que hi intervenen. La contractació pública es mostra com un escenari on conflueixen una pluralitat d'interessos polítics, socials, econòmics i empresarials, amb les dinàmiques pròpies de l'Administració, en un equilibri no exempt de friccions, que pot esdevenir particularment tensionat en el cas de la contractació pública d'una gran ciutat com és la ciutat de Barcelona.

Els elements que propicien aquest *tensionament* de l'escenari de la contractació pública social, es poden agrupar en tres dimensions: una econòmica, una altra política-simbòlica i una tercera de caire pràctic o referent a l'aplicació concreta de la política. La dimensió econòmica, és probablement la més evident i està directament relacionada amb el gran volum de la contractació pública municipal. El número i la dotació econòmica dels contractes licitats constitueixen un potent pol d'atracció d'interessos empresarials. Aquests interessos però, no es poden circumscriure a un mer càlcul de beneficis econòmics, sinó que es troben travessats per altres consideracions de tipus polític o simbòlic, amb un component ideològic més o menys explícit. I és que, l'experiència de la contractació pública social a la ciutat de Barcelona no concerneix només als ciutadans de Barcelona. Les grans ciutats són, des d'aquesta perspectiva, agents de canvi social ja que, en gran mesura, són les experiències de les grans ciutats, pel seu poder simbòlic i la seva capacitat de crear tendències, les que obren el camí i marquen el futur dels esdeveniments. La capacitat transformadora que la contractació pública municipal pugui tenir en la configuració del mercat de treball a Barcelona, és quelcom que va més enllà de les seves fronteres.

3.4.2. Actituds vers la contractació pública social

D'acord amb la informació qualitativa recollida durant l'estudi, els posicionaments obertament contraris als principis inspiradors de la contractació pública social són certament residuals. Tant l'acceptació com la identificació amb aquests principis, si bé no és unànime, es mostra de forma extesa i transversal als diferents col·lectius vinculats als processos de contractació pública. Aquesta aparent homogeneïtat en el recolzament a la contractació pública social pot trobar explicació, d'una banda, en el fet que la inclusió de criteris socials en la contractació pública és una pràctica reconeguda i àmpliament recolzada a l'àmbit europeu i també per organismes

internacionals de prestigi i, d'altra banda, en la consciència de la impopularitat de declarar-se contrari a fórmules que persegueixen la consecució d'objectius d'interès general.

La unitat en el recolzament a la contractació pública social, però, tendeix a fragmentar-se a mesura que es descendeix del territori de les idees al territori de les aplicacions pràctiques. En aquest sentit, la incorporació de les clàusules socials de tipus laboral d'augment de salari per sobre de conveni i de foment de la contractació indefinida a la contractació pública de l'Ajuntament de Barcelona, objecte d'estudi en aquest projecte, ha fet emergir algunes problemàtiques i controvèrsies entre els diferents actors involucrats als processos de contractació pública.

Si bé aquestes discrepàncies solen centrar-se en aspectes pràctics o d'aplicació de la política, que poden arribar a semblar qüestions menors, una lectura més profunda de la situació permet intuir com és a través d'aquestes lluites i negociacions vers aspectes molt concrets, que s'estableixen els límits i les fronteres de la política. A partir de la discussió sobre allò que és possible o acceptable, en aquest moment i amb les correlacions de forces actuals, es configura el significat real del concepte de lideratge institucional i la forma que ha de prendre la contractació pública social. Per tant, i més enllà de declaracions explícites sobre el rebuig o el recolzament de la idea de contractació pública social, és el posicionament dels diversos actors en relació a aspectes concrets de l'aplicació de la política, el que ens permet aproximar-nos al grau d'acceptació real de la contractació pública social.

A partir del posicionament personal en relació a les problemàtiques o controvèrsies detectades, és possible realitzar una temptativa de classificació dels diferents posicionaments vers la contractació pública social a partir de dos eixos principals. El primer eix és el que fluctua entre la total identificació amb els seus principis i el rebuig obert als mateixos, i que trobaria el seu punt mig en l'acceptació de la política o en una visió crítica o escèptica. El segon eix situa el tipus de relació que vincula la persona a la CPS, des d'aquells que es relacionen amb la mateixa des d'un punt de vista teòric a aquells que participen de la gestió quotidiana de la política.

D'acord amb la informació qualitativa recollida en l'estudi i en relació amb la classificació proposada, és important destacar que i) no és possible establir una identificació plena i directa entre els diferents posicionaments a la classificació i els diversos grups d'interès involucrats en

la contractació pública. És a dir, no existeix homogeneïtat en el posicionament de col·lectius, que a priori comparteixen interessos, respecte la CPS, i ii) és possible identificar una tendència cap a la pèrdua de recolzament de la contractació pública social o, com a mínim, cap a l'assumpció de la mateixa en termes més possibilistes, entre les persones amb un alt grau de participació en la seva gestió quotidiana. Aquesta tendència se sol traduir en la renúncia a aspectes o aplicacions concretes que generen conflicte entre les parts involucrades, independentment que aquestes aplicacions restin emparades per la normativa. Tant la falta d'homogeneïtat en les posicions adoptades vers la contractació pública social dins dels diferents grups d'interès, com el desencantament o la pèrdua de recolzament per part de persones estretament relacionades amb la seva gestió diària, mostren la complexitat de l'objecte d'estudi i poden ser resultat d'un escenari excessivament tensionat, en el sentit que comentàvem anteriorment.

3.4.3. Controvèrsies en relació a la naturalesa de la CPS i les seves conseqüències

Lideratge institucional

És la CPS una via adequada per aconseguir objectius d'interès general?

Entre les controvèrsies relatives a la pròpia naturalesa de la contractació pública social, es fa imprescindible esmentar en primer terme la que concerneix al lideratge institucional en la consecució d'objectius comuns de la societat a partir de la compra pública. Com ja hem comentat, la utilització instrumental de la contractació pública en la implementació de polítiques públiques diverses per part de l'Administració, és una tendència en auge en els últims anys i que gaudeix a priori d'una elevada acceptació. No obstant això, és possible identificar postures que van des de la reticència a la total oposició a aquesta vessant social de la contractació pública i que en defensen una concepció basada únicament en el seu paper com a mecanisme d'aprovisionament de les Administracions Públiques. Les posicions contràries a la cps es relacionen de forma més freqüent amb ideologies partidàries del lliure mercat, considerant la cps com un mecanisme d'intervenció de l'Estat a l'economia. En aquest sentit sorgeixen al·lusions a una relació problemàtica entre la cerca de l'interès públic per part de l'Administració mitjançant la compra pública i els principis d'igualtat de tracte i de lliure concurrència protegits per la legislació europea.

S'ha de destacar però, que existeixen també visions crítiques amb el lideratge institucional mitjançant la contractació pública, per a les que el veritable lideratge institucional en la millora de les condicions dels treballadors i altres possibles objectius socials, ha de passar per la reversió de l'externalització dels serveis que s'adjudiquen a partir de contractació pública. En qualsevol cas, és possible identificar com les diferents percepcions que els actors mostren vers la cps, tant aquelles que en son favorables com les més crítiques, estan arrelades en diferents concepcions sobre el paper que ha de tenir l'Estat en l'economia i també sobre el model de societat que es persegueix. Considerem que aquest fet és cabdal per entendre un debat vers la cps que mostra sovint signes d'enconament.

Discriminació positiva o individualització de les condicions laborals

És acceptable en algun cas rebre diferent salari per igual treball?

En relació més directa amb els objectius de la present recerca, això és, valorar la capacitat de la contractació pública social per a millorar les condicions laborals dels treballadors, prenem atenció a la clàusula de millora dels salaris per sobre del conveni de referència. En el cas que aquesta clàusula sigui incorporada a la licitació i que l'oferta guanyadora del contracte inclogui alguna millora salarial, els treballadors del contracte afectat rebran un salari per sobre de l'establert per a la seva categoria laboral al conveni de referència. En aquest sentit, podríem assenyalar que, efectivament, la contractació pública social té la capacitat de millorar les condicions laborals dels treballadors o, si més no, com a mínim i en aquest cas, les seves retribucions. Aquesta és una lectura vàlida i esgrimida per aquells qui defensen la cps. Del que és una millora objectiva de les condicions salarials d'aquest grup de treballadors, però, es deriven un seguit de consideracions que, per la seva naturalesa, no podem obviar.

La primera d'elles incideix sobre la creació d'una diferència salarial entre els treballadors afectats per l'augment salarial en qüestió i altres treballadors que realitzen funcions similars, ja sigui en la mateixa empresa però en un altre centre de treball, en el mateix centre de treball però contractats per una altra empresa o, fins i tot, treballadors de la mateixa empresa, en el mateix centre de treball, però contractats en el marc d'un contracte públic on no es va incloure cap clàusula d'augment de salari. Aquesta última situació es pot donar en especial quan els contractes d'elevada quantitat econòmica es divideixen en lots. És a dir, en un mateix centre

de treball, poden conèixer treballadors de la mateixa empresa que cobren diferents salaris per fer un treball similar. Les diferents interpretacions que es donen a aquest possible efecte de la clàusula d'augment de salari, fan emergir una de les controvèrsies que han aparegut de forma més recurrent durant les entrevistes i que, per la seva complexitat, divideix també als representants sindicals en els seus posicionaments.

La creació de diferències salarials entre treballadors és un efecte previst pel legislador, si més no, aquesta diferència es llegeix com una discriminació positiva que, a força de produir-se en un gran nombre de contractes i donat el pes de la contractació pública municipal, s'espera que propiciï una tendència a l'alça en l'estructura salarial del sector en qüestió. És a dir, està en l'esperit de la política utilitzar aquest tipus de clàusula per incidir no només en el contracte afectat, sinó també i de forma indirecta en la configuració del mercat de treball. En tot cas i mentre aquest efecte de motor per a la millora col·lectiva es produeix, es valora de forma positiva la millora de les condicions en contractes concrets.

Els efectes de la clàusula de millora de salaris però, són valorats de forma negativa per part d'alguns sectors sindicals que, sense posicionar-se obertament en contra de la contractació pública social, consideren aquesta clàusula particularment lesiva. Si bé es reconeix que pot representar una millora per a un grup concret de treballadors, situen el focus en l'augment de les desigualtats entre els treballadors i més concretament, en els efectes perjudicials de la individualització de les condicions laborals. En aquest sentit, associen els efectes d'aquest tipus de clàusula a mig o llarg termini amb una pèrdua de poder de la negociació col·lectiva i una major arbitrietat en l'establiment de les condicions laborals dels treballadors.

Si bé tots els entrevistats s'han declarat a favor de la protecció de la negociació col·lectiva i de la figura del conveni com a marc regulador de les relacions laborals, el transcurs de les entrevistes ha posat de manifest diferents percepcions sobre el seu encaix en un context de contractació pública social. En aquest sentit, hem trobat des de propostes més conservadores amb el model actual a d'altres que advoquen per la consideració del conveni com un acord de mínims sobre el que l'Administració Pública pugui valorar millores i també d'altres més transformadores, com és la idea de la necessitat d'un canvi de paradigma en la negociació col·lectiva, on l'Administració Pública passa a ser part del procés de negociació en igualtat de condicions amb empresaris i treballadors. En qualsevol cas, i en tractar-se d'un tema

especialment sensible i rellevant a l'hora de definir les condicions laborals dels treballadors, es fa necessària una reflexió col·lectiva i en profunditat on les diverses postures siguin posades en comú.

Vinculació de la clàusula social amb l'objecte del contracte

El salari que es percep afecta a la qualitat del treball?

L'existència de vinculació entre les consideracions o criteris socials introduïts al contracte i l'objecte del mateix, és un requisit establert tant per les Directives Europees de Contractació Pública del 2014 com per la LCSP 9/2017. No obstant això, les diferents posicions recollides i analitzades a la fase d'entrevistes de l'estudi, mostren com una de les controvèrsies principals que envolten l'aplicació de les clàusules socials de tipus laboral a la contractació pública, és precisament aquesta necessitat de vinculació de les clàusules socials a l'objecte del contracte.

La informació obtinguda posa de manifest com les condicions per a què es doni aquesta vinculació no són autoevidents o, com a mínim, no ho són en el mateix sentit per als diferents actors involucrats en els processos de contractació pública, fet que problematitza en gran mesura l'aplicació de les clàusules. Centrant-nos en el cas concret de la clàusula d'augment de salari per sobre de conveni: seria possible afirmar que l'augment del salari dels treballadors contractats en l'execució d'un contracte, es reflecteix en la qualitat del treball que aquests realitzen? O el que és el mateix, repercuteix l'augment de salari dels treballadors d'alguna forma sobre l'objecte del contracte?

Les fórmules per a la vinculació de l'augment de salari dels treballadors en els contractes públics a l'objecte del contracte, que d'alguna manera eviten aquesta controvèrsia passen, entre d'altres, per i) vehicular l'augment salarial a partir de recompenses econòmiques no permanents vinculades a objectius, si bé presenta problemes que no es poden obviar, com la inestabilitat del salari o la perpetuació de diferències salarials entre treballadors que realitzen funcions similars, en cas que hi hagi subrogació de treballadors. ii) realitzar un esforç en la definició de l'objecte del contracte concret que permeti incloure l'augment salarial com a part del mateix (el que és més fàcil en el cas de sectors on elements com la rotació són perjudicials per al servei que s'ofereix, com les cures a dependents o els llocs de treball que requereixen

d'un alt grau d'especialització) o iii) aprofundir en el desenvolupament del concepte de Cicle de Vida i les seves implicacions en la definició de l'objecte del contracte.

La introducció del concepte de Cicle de Vida, definit com *“todas las fases consecutivas o interrelacionadas, incluidos la investigación y el desarrollo que hayan de llevarse a cabo, la producción, la comercialización y sus condiciones, el transporte, la utilización y el mantenimiento, a lo largo de la existencia de un producto, una obra o la prestación de un servicio, desde la adquisición de materias primas o la generación de recursos hasta la eliminación, el desmantelamiento y el fin de un servicio o de una utilización”* (art. 2.1.20. 2014/24/UE) constitueix un dels aspectes novedosos de la Directiva 2014/24/UE, i pot proporcionar una solució a aquesta controvèrsia a partir de la consideració de que *“los criterios de adjudicación están vinculados al objeto del contrato público cuando se refieran a las obras, suministros o servicios que deban facilitarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen: a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de las obras, suministros o servicios, o b) en un proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material”* (art 145.3).

3.4.4. Problemàtiques detectades en la gestió de la CPS

Més enllà de posicionaments ideològics de partida sobre el model de societat i sobre el lideratge institucional en la consecució d'objectius d'interès general mitjançant la compra pública, l'èxit o el fracàs de la contractació pública social dependrà, en gran mesura, de la forma concreta que prengui la política. És a dir, la capacitat per a definir i acotar conceptes complexos com son el lideratge institucional o l'interès general, l'habilitat per articular-los en una política concreta i la forma en que aquesta política s'implementa en la pràctica son aspectes determinants en el seu desenvolupament.

Les entrevistes realitzades han posat de relleu l'existència d'un clima de cert malestar entre els diferents actors involucrats als processos de contractació pública, en relació a alguns aspectes del funcionament i aplicació de la política. En aquest sentit, és possible situar com a mínim quatre problemàtiques principals que afecten la gestió quotidiana de la contractació pública social a la ciutat de Barcelona i que, en cas de no ser degudament ateses, poden arribar a

comprometre la seva correcta implantació. La primera d'elles fa al·lusió a una manca de claredat en els objectius socials que es vol aconseguir mitjançant la contractació pública i en relació als indicadors concrets sobre els que es pretén actuar. Hem pogut també copsar com existeix una demanda de major col·laboració per part d'empresaris i sindicats, tant pel que fa a la definició dels objectius de la contractació pública social, com pel que fa a l'establiment d'estratègies i accions concretes. La creació d'espais de treball conjunt on tots els actors involucrats en la contractació pública puguin aportar la seva perspectiva i col·laborar en el desenvolupament de la cps, és una de les demandes que amb més força s'ha reproduït al discurs dels entrevistats.

En relació amb les dues problemàtiques anteriors, ha estat també recurrent la crítica a la manca d'adequació de les clàusules socials emprades a les licitacions al sector concret que es produeix la contractació. Tal com hem pogut constatar en la fase quantitativa de l'estudi i també en les entrevistes, tant les realitzades amb vocació exploratòria a la fase inicial del projecte com les entrevistes en profunditat, existeix una gran variabilitat en la composició i les característiques pròpies dels diferents sectors. En aquest sentit, la crítica se situa en la utilització de clàusules socials de manera automàtica sense tenir en compte les necessitats particulars de cada sector, el que limita la seva capacitat real per a produir millores en el col·lectiu de treballadors.

S'ha pogut constatar també un important malestar amb el nivell de seguiment que es dona per part de l'Ajuntament i dels ens municipals responsables de les contractacions, als contractes públics en la seva fase d'execució en general, i en especial, al compliment de les clàusules socials signades al contracte. El control insuficient sobre el compliment de les clàusules socials tal com han quedat establertes al contracte, es veu agreujat per l'aposta de l'Ajuntament per incloure les clàusules socials a les licitacions en forma de criteris d'adjudicació. Tal com hem vist a l'apartat d'anàlisi de la normativa, aquesta fórmula d'introducció de les clàusules socials, emprada de forma freqüent, busca convidar a les empreses a millorar les condicions laborals sense establir-ho com una obligació. És a dir, es valora la contemplació de millores en la oferta de l'empresa però no és un fet indispensable per ser finalment adjudicatària del contracte. Si bé aquesta és una fórmula correcta i posseeix certs avantatges, ha d'anar acompanyada d'un control suficient en la fase d'execució del contracte. En cas contrari, afavoreix la impunitat entre les empreses que no compleixen les condicions contractuals, perjudicant no només els

interessos dels treballadors afectats, si no també la percepció general sobre la capacitat de la cps per a millorar les condicions dels treballadors com a col·lectiu.

4. Conclusions

4.1 Resum de resultats

El nou marc legislatiu de la contractació pública, sorgit de les Directives Europees de contractació pública de 2014 i la seva posterior transposició a l'ordenament jurídic espanyol amb la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017, crea les condicions d'oportunitat per a un canvi de paradigma, superant perspectives eminentment economicistes i avançant cap a models socials i sostenibles de compra pública. No obstant, la capacitat transformadora de la contractació pública social no dependrà únicament de la qualitat de la norma o d'aspectes estrictament jurídics, sinó fonamentalment de l'èxit en la seva execució (Gallego Córcoles, 2017). Reduir la implementació de la contractació pública social a la inclusió d'una certa clàusula, sense tenir en compte l'àmplia constel·lació de factors i condicionants que intervenen en els processos de contractació pública, pot resultar en algunes externalitats positives però implica també renunciar al seu veritable potencial transformador de la realitat social. La implementació de la contractació pública social és un procés complex que requereix del compromís polític de les diferents Administracions.

L'Ajuntament de Barcelona va ser pioner en la creació d'elements normatius per a generalitzar la contractació pública social al sí de l'Ajuntament i als seus diferents ens municipals, essent exemples d'aquesta aposta la creació l'any 2016 de la Guia de Contractació Pública Social de l'Ajuntament de Barcelona, el Decret d'Alcaldia S1/D/2017-1271 de contractació pública sostenible o el Pla de Contractació Pública Sostenible de l'any 2018. No obstant, i en part degut a l'aparició de certs esculls i controvèrsies entre els diferents actors vinculats a la contractació pública, tant vers la naturalesa mateixa de la contractació pública social com en relació a la seva aplicació pràctica, aquest impuls ha perdut gran part de la embranzida inicial. D'altra banda, la manca d'instruments efectius i centralitzats de recollida de dades sobre el procés d'aplicació de la contractació pública social, en relació a aspectes bàsics com la seva forma, el seu abast, el seu adequat compliment per part de les empreses adjudicatàries o els seus possibles efectes sobre els treballadors directament afectats, entre d'altres, no permeten a l'actualitat

realitzar avaluacions i replantejaments que ens situïn en l'escenari d'un procés de millora contínua de la contractació pública social.

En aquest context, i partint de la consideració que un dels requisits essencials per a una adequada implementació de la contractació pública social és el coneixement acurat de les característiques pròpies dels diferents sectors involucrats, en aquest estudi s'ha dut a terme, en primer lloc, una recerca quantitativa encaminada a realitzar un diagnòstic de les condicions de treball i ocupació dels treballadors d'empreses adjudicatàries de contractes de serveis de l'ABIM, que desenvolupen la seva activitat laboral en un servei o instal·lació de l'Ajuntament de Barcelona. Tot i les importants limitacions de la recerca quantitativa realitzada, degudes principalment a la mida de la mostra i el sistema de mostreig emprat, que dificulten la inferència dels resultats observats al conjunt de la població d'interès, les dades obtingudes i analitzades aporten indicis sobre problemàtiques rellevants del col·lectiu de treballadors objecte d'estudi, identificant-se uns elevats nivells de precarietat, notablement per sobre de la mitjana del conjunt de treballadors assalariats de la ciutat. Aquest alt nivell de precarietat s'associa a la vegada a una molt baixa satisfacció laboral i a la generalització de problemes de salut física i mental. Tot i que es va preveure un mecanisme per a la valoració dels efectes que la clàusula laboral d'augment de salari pogués tenir sobre les condicions salarials dels participants en l'estudi, no és possible a partir de les dades obtingudes determinar si aquest efecte s'està produint i en quina mesura.

A més, per al cas específic dels sectors de serveis socials i cultura, que hem examinat amb més detall, els resultats apunten que els treballadors d'aquests sectors tenen les següents problemàtiques específiques: i) Tot i que els nivells de precarietat laboral en el sector dels serveis socials són destacadament més elevats al sector cultural, en ambdós casos la precarietat salarial esdevé una dimensió clau en la configuració de les condicions d'ocupació dels treballadors, juntament amb la vulnerabilitat o indefensió davant del tracte autoritari de l'empresa i, en menor mesura, entre els treballadors del sector de serveis socials, la capacitat d'exercir els drets laborals, ii) Els elevats nivells de precarietat laboral multidimensional en aquests dos sectors es tradueixen en aspectes com la baixa satisfacció laboral i problemes de conciliació de la vida laboral amb la personal i familiar, així com en afectacions a la salut (entre els quals destaquen els problemes musculoesquelètics, la fatiga i els problemes de salut mental) i iii) El sector cultural està marcat per una forta disrupció en la distribució de la jornada dels

seus treballadors, ocupant a la vegada treballadors a temps complet que realitzen jornades molt intenses i un gran nombre de treballadors a temps parcial involuntaris; per contra, el sector de serveis socials està marcat per un elevat percentatge de sobrecàrrega, és a dir, treballadors que treballen més hores de les que voldrien.

Aquests i altres aspectes han estat valorats seguidament en la fase final de l'estudi mitjançant entrevistes amb diversos actors clau implicats en els processos de contractació pública a la ciutat de Barcelona, incloent representants del propi Ajuntament, així com representants sindicals i empresarials i persones provinents del món acadèmic. La recerca qualitativa ha contribuït a centrar i definir les problemàtiques, esculls i controvèrsies vers la contractació pública social i la seva aplicació pràctica en la contractació de l'Ajuntament, detectades durant la primera part de l'estudi en entrevistes i consultes preliminars. Si bé solucionar aquestes qüestions no és quelcom a l'abast d'aquest estudi, considerem que la identificació i caracterització, encara que sigui de manera superficial, de les problemàtiques i les controvèrsies que condicionen l'escenari de la contractació pública a Barcelona, és el primer pas per abordar-les i definir les estratègies a implementar.

D'acord amb la informació obtinguda a partir de les entrevistes realitzades, l'escenari de la contractació pública social a Barcelona es troba fortament tensionat. Els elements que semblen condicionar aquest *tensionament* poden classificar-se en tres dimensions. La primera és de caire econòmic i deriva del gran volum de la contractació pública municipal. La segona engloba aspectes polítics, que es relacionen de manera directa amb diferents models ideals de societat, i simbòlics, en relació al paper de les grans ciutats com a agents de canvi social. En aquest sentit, podem dir que els interessos econòmics, empresarials i polítics vers la contractació pública municipal de Barcelona, no deriven únicament del gran volum econòmic de la mateixa, sinó que ho fan de la rellevància que el resultat d'experiències innovadores i transformadores, com la contractació pública social, pot tenir en el futur desenvolupament de la política, més enllà de la ciutat de Barcelona. Per últim, la tercera de les dimensions es compon de qüestions de caràcter pràctic o referent a l'aplicació concreta i quotidiana de la política.

En relació a les percepcions vers la contractació pública social, destaca un recolzament força estès entre els actors, ja sigui mitjançant la identificació amb els seus principis o a partir de la seva acceptació. Aquest recolzament gairebé unànime però, es va esguerdant a mesura que es

descendeix del territori de les idees al territori de les aplicacions pràctiques. En aquest sentit, i més enllà de declaracions explícites sobre el rebuig o el recolzament de la idea de contractació pública social, és el posicionament dels diversos actors en relació a aspectes concrets de l'aplicació de la política, el que ens permet aproximar-nos al grau d'acceptació real de la contractació pública social.

En quant a la distribució del recolzament entre els diferents actors involucrats, podem destacar, d'una banda, que aquest no es dona de forma homogènia dins de col·lectius que a priori comparteixen interessos i, de l'altra, que el contacte quotidià a nivell personal amb la gestió pràctica de la política, sembla comportar una disminució en el seu recolzament. Ambdues troballes donen idea de la complexitat de l'objecte d'estudi i reforcen la idea de l'escenari *sobretonat*. Per a poder situar els actors involucrats a la contractació pública social en relació amb els seus posicionaments i de cara a futurs estudis, es proposa una classificació de doble eix. El primer fluctua entre la total identificació amb els seus principis i el rebuig obert als mateixos, i trobaria el seu punt mig en l'acceptació de la política o en una visió crítica o escèptica. El segon eix situa el tipus de relació que vincula la persona a la CPS, des d'aquells que es relacionen amb la mateixa des d'un punt de vista teòric a aquells que participen de la gestió quotidiana de la política.

En el transcurs de l'estudi s'han detectat diverses controvèrsies que dificulten el normal desenvolupament de la contractació pública social, que si bé com hem dit, no està al nostre abast solucionar, considerem que han de ser tractades amb més profunditat. Hem destacat tres per la seva transcendència. La primera d'elles és, de fet, una esmena a la totalitat. No es tracta d'un aspecte concret de la política el que suscita debat, sino que aquest afecta a la pròpia naturalesa de la contractació pública social, questionant la idoneïtat de la utilització de la compra pública com a instrument per a la consecució d'objectius d'interès comú a la societat i caracteritzant-la com un element distorsionador de l'economia i el mercat laboral.

La segona de les controvèrsies es relaciona de forma més directa amb la clàusula d'augment de salari per sobre de conveni, objecte d'estudi en aquest projecte. En aquest cas, les postures en conflicte parteixen d'una valoració diferent de la diferència salarial que potencialment crearà la clàusula en qüestió, que comença ja amb el llenguatge emprat. El que per a alguns es pot definir com a discriminació positiva, que s'espera creï una tendència cap a la millora de les

condicions salarials del sector en qüestió, per altres és un pas més cap a la individualització de les condicions laborals dels treballadors i un atac a la negociació col·lectiva. La controvèrsia es pot expressar de forma sintètica de la següent forma: és acceptable, en algun cas, establir un diferent salari per igual treball?

L'última de les controvèrsies destacades a l'estudi incideix sobre les condicions de la necessària vinculació de les clàusules socials incloses a la licitació i l'objecte del contracte. En relació també a la clàusula d'augment de salari per sobre de conveni, la controvèrsia se situaria al voltant de si el salari que percep un treballador afecta a la qualitat del treball. En aquest cas, una possible forma d'evitar la controvèrsia és desenvolupar les possibilitats que ofereix la Directiva 2014/24/UE amb la introducció del concepte de Cicle de Vida.

En quant a les problemàtiques detectades i d'acord amb la valoració de la implementació de la política que realitzen els entrevistats, podem extreure que existeix marge per a la millora en aspectes com i) l'establiment, de forma clara i definida, dels objectius socials que es volen aconseguir a partir de la compra pública i dels indicadors concrets sobre els que es pretén actuar, ii) en relació amb l'anterior, la creació d'espais de col·laboració on treballar amb el conjunt d'actors involucrats en la contractació pública, iii) l'adequació de les clàusules socials incloses a les licitacions al sector concret on es realitza la contractació, d'acord amb les diferents casuístiques i necessitats que presenten i iv) la millora del seguiment en el compliment efectiu per part de les empreses de les condicions establertes al contracte.

4.2 Recomanacions polítiques

A partir dels resultats obtinguts en l'estudi dut a terme plantejarem un seguit de recomanacions polítiques per a donar impuls a la contractació pública social.

Lideratge participatiu

És prioritari l'establiment de formes participatives i consensuades d'exercir el lideratge institucional en la consecució d'objectius d'interès general a través de la contractació pública. El lideratge institucional no es redueix a la introducció descontextualitzada de criteris socials a la contractació, sinó que ha de ser propositiu, ha de fomentar la participació activa dels diversos actors implicats en els processos de contractació pública, i ha de tendir a assolir les cotes més altes de consens. Per aquest motiu és necessari crear espais regulars de col·laboració, reflexió i treball, tant en el sí de l'Administració Pública com amb les diferents entitats que formen el teixit empresarial de la ciutat, amb sindicats de treballadors i també amb agrupacions ciutadanes, en la creença que la ciutadania, en tant que destinatària última dels serveis, obres o subministraments contractats o adquirits per l'Administració, ha de ser partícip dels processos de presa de decisions.

Estratègia de contractació pública social per a la ciutat de Barcelona

Tant important com definir *la forma* del lideratge institucional, és definir *el contingut* d'aquest lideratge, és a dir, *què* liderem. No obstant, l'aproximació a aquest gran *Què* ens porta de manera irremeiable a topar amb el terreny relliscós dels conceptes jurídics indeterminats: *Què es l'interès general?* La indeterminació del concepte jurídic d'interès general no és un defecte de la seva concepció, sinó que és un tret definitori de la seva naturalesa, que dota aquell qui l'ha d'interpretar de la folgança necessària per adaptar-lo a una realitat complexa i canviant. Seguint a Lopez Calera, "*Su significación (de los conceptos) no acaba en los mismos términos que lo componen, sino en la escucha de los que los reciben, en la lectura de los que los manejan (...) Cuando se trata de conceptos jurídicos que, por casi autodefinition, se llaman indeterminados, es necesario construir una teoría que permita racionalizar el proceso que va*

de lo abstracto a lo concreto, de lo indeterminado a lo determinado”³⁶. L’objectiu per tant no ha de ser trobar una definició generalista i universal de què és l’interès general, sinó respondre a una pregunta força més concreta: *Què és l’interès general, avui, per als ciutadans de Barcelona?*

La resposta a aquesta pregunta haurà de ser el germen per a l’elaboració d’una Estratègia de contractació pública social per a la ciutat de Barcelona, que estableixi un llistat d’objectius prioritaris en matèria social a la ciutat de Barcelona, com ara l’exclusió social, la precarietat laboral o l’atur juvenil. És necessari també que l’estratègia inclogui una anàlisi de les eines de contractació pública social més adients per assolir els objectius establerts, l’establiment del marc temporal en què es desenvolupa la estratègia (que pot complementar-se amb plans anuals) i un sistema científic d’avaluació de resultats, que ha de permetre obtenir i interpretar dades sobre el procés d’implementació de la contractació pública social, de cara a polir els aspectes de l’estratègia que així ho requereixin. Aquesta estratègia de contractació pública social ha de constituir-se com un element més ambiciós que la Guia de Contractació Pública Social de 2016, situant de forma inequívoca la contractació pública com a política pública en el seu conjunt.

Formació dels professionals vinculats a la contractació pública en contractació pública social

D’acord amb la recerca desenvolupada, es manifesta també com una necessitat cabdal per a una exitosa implementació de la contractació pública social, proporcionar una adequada formació en la matèria a tot el personal tècnic involucrat en la contractació pública a l’Administració. Aquesta formació ha de ser i) exhaustiva, en el sentit que ha d’abastar les diferents normes jurídiques que regulen l’espai de la contractació pública social, ii) integral, ja que els coneixements jurídic-tècnics han de complementar-se amb formació respecte el sentit mateix de la contractació pública social i els objectius que es pretenen assolir i iii) continua, amb l’objectiu d’actualitzar els coneixements dels tècnics vers noves instruccions, jurisprudència de tribunals de contractació, etc., i en definitiva ha de permetre que els tècnics que en el seu dia a dia elaboren els plecs de licitació disposin de tot el coneixement i les eines per a fer-ho en les millors condicions.

³⁶ Nicolás LÓPEZ CALERA (2010), EL INTERÉS PÚBLICO: ENTRE LA IDEOLOGÍA Y EL DERECHO Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 44 123-148.

Creació d'unitats específiques de contractació pública social

L'aposta per la formació dels tècnics responsables de contractació pública a cada òrgan de contractació, ha de complementar-se amb reformes en el sí de les organitzacions, fomentant la creació d'unitats específiques de contractació pública social. Aquestes unitats, idealment integrades per especialistes en diferents branques del Dret com ara Administratiu o Laboral, però també per altres perfils com sociòlegs o economistes, han de proporcionar assessorament durant tot el procés d'elaboració dels plecs de licitació als tècnics encarregats de la seva preparació i han de vetllar per la correcta implementació de l'Estratègia de contractació pública social per a la ciutat de Barcelona.

Sectorialització de les clàusules socials

En quant a la forma concreta que ha de prendre la incorporació de les clàusules socials a la contractació, la recerca evidencia que el recurs a fórmules genèriques aplicades en un entorn d'elevada complexitat, pot no només presentar una capacitat limitada a l'hora d'aconseguir els objectius establerts, sinó també derivar en efectes no desitjats i perjudicials per a la implantació de la contractació pública social. En conseqüència, es fa prioritari adaptar la contractació pública social a les característiques particulars dels diversos sectors en que es produeix contractació pública, creant espais de col·laboració i treball articulats sectorialment, en el que podríem anomenar *sectorialització de les clàusules socials*. Aquesta fragmentació ha de permetre avaluar aspectes com les singularitats dels serveis que es presten i els usuaris potencials dels mateixos, el pes del factor humà en els contractes, la qualitat de l'ocupació i el treball al sector i les característiques socioeconòmiques del segment de treballadors que hi desenvolupen la seva activitat laboral, amb l'objectiu de traçar estratègies d'implementació de la contractació pública social adaptades, en la mesura d'allò possible, a les diferents casuístiques. Aquestes estratègies adaptades sectorialment han de quedar degudament reflectides a l'Estratègia de contractació pública social per a la ciutat de Barcelona.

Potenciar la incorporació de consideracions o criteris socials a la contractació pública de forma transversal i preceptiva

L'adaptació de la contractació pública social a les característiques particulars dels diversos sectors en que es produeix contractació pública i també als diferents objectius en matèria social establerts a l'Estratègia de contractació pública social per a la ciutat de Barcelona, ha de potenciar la incorporació de consideracions o criteris socials a la contractació pública de forma transversal i preceptiva, d'acord amb allò establert a l'article 1 de la LCSP 9/2017. És necessari aprofundir en el desenvolupament i l'aplicació de clàusules socials en diferents fases del contracte, depenent de la naturalesa del mateix i més enllà de la seva incorporació com a criteris d'adjudicació o com a condicions especials d'execució.

Creació d'un sistema de control i avaluació de la contractació pública

La recerca desenvolupada ha posat també de manifest importants carències en el control i avaluació de la contractació pública social a la ciutat de Barcelona. En aquest sentit, és necessari desenvolupar un sistema de control, seguiment i avaluació de la contractació pública que permeti obtenir dades exhaustives, de forma sistemàtica i centralitzada de cara a i) exercir un control efectiu sobre l'adequat compliment en matèria de clàusules socials dels contractes per part de les empreses adjudicatàries i, en cas negatiu, establir les penalitats previstes als plecs i ii) proporcionar el coneixement necessari per a poder fer una avaluació dels diferents impactes que puguin tenir l'aplicació de les clàusules en relació als objectius en matèria social establerts a l'Estratègia de contractació pública social per a la ciutat de Barcelona. El desenvolupament i implantació d'aquest sistema de control i avaluació és quelcom indispensable per assegurar que la contractació pública social es troba en un procés de millora contínua. A l'apartat X del present informe es presenten els projectes *CONPUSO i XX*, sorgits arrel de la recerca desenvolupada en aquest projecte i que plantegen propostes per a la creació de mecanismes de control i avaluació de la contractació pública social a la ciutat de Barcelona.

4.3 Reptes per a la recerca

La recerca realitzada en el marc d'aquest projecte ens permet identificar tres grans reptes per a la recerca, que és necessari endegar de forma prioritària per aconseguir una adequada implementació de la contractació pública social. En primer lloc destaquem la caracterització sectorial, relacionada amb la idea de sectorialització de les clàusules plantejada com a proposta de política a l'apartat anterior, que ha d'esdevenir una recerca d'àmbit local a la ciutat de Barcelona. En segon lloc identifiquem com a repte de recerca els estudis destinats a l'avaluació de la capacitat transformadora de la contractació pública social, això és, més enllà dels estudis jurídics, connectar diferents perspectives com la sociològica o de salut pública per avaluar els efectes reals dels criteris socials en la contractació sobre els objectius establerts en matèria social i sobre els mateixos treballadors involucrats en els contractes. Per últim, encara que no menys important, apuntem la necessitat de desenvolupar estudis a nivell europeu dirigits a la creació de metodologies sòlides per al càlcul del cost del cicle de vida social que, un cop provades i aplicades en substitució del criteri del preu més baix, suposarien un avenç sense precedents en la contractació pública social.

Caracterització sectorial

La recerca realitzada ha evidenciat la necessitat d'adaptar la contractació pública social, no només a uns objectius de referència prèviament definits sinó també a les diferents característiques específiques del sector concret on es produeix la contractació. Com s'ha assenyalat anteriorment, el recurs a fórmules genèriques en un entorn de gran complexitat, limita la capacitat transformadora de la contractació pública social i pot tenir efectes perjudicials per a la seva implantació. D'acord amb aquest punt de partida, es planteja com un repte de recerca a nivell local la caracterització dels diferents sectors on es duen a terme processos de contractació pública. Una llista preliminar dels components d'aquesta caracterització podria incloure i) indicadors sobre la qualitat de l'ocupació i el treball -aspectes per als que es pot prendre com a referència el treball realitzat en la recerca quantitativa d'aquest mateix projecte i que analitzen els sectors cultural i d'atenció a les persones-, ii) l'estudi del/s conveni/s col·lectiu/s sectorial/s aplicable/s, iii) un perfil sociodemogràfic de la seva força de

treball, i iv) una anàlisi de les problemàtiques concretes del sector, a partir d'entrevistes amb actors clau.

Avaluació de la capacitat transformadora de la contractació pública social

La naturalesa, aplicació i potencialitats de les clàusules socials en la contractació pública ha suscitat nombrosos anàlisis jurídics³⁷, alguns centrats en aspectes molt concrets de les relacions laborals³⁸ i també algunes aportacions notables des de l'àmbit de la Sociologia³⁹. No obstant això, no s'han realitzat a dia d'avui estudis encaminats a valorar de manera empírica, des de diferents disciplines com la sociologia, la salut pública o l'economia i d'una forma integrada, la capacitat transformadora de la contractació pública social i la seva idoneïtat per a la consecució d'objectius en matèria social i/o laboral. L'avaluació de la contractació pública social com a instrument d'intervenció de l'Administració Pública i com a eina en la consecució d'objectius d'interès general per a la ciutadania és quelcom essencial per a aconseguir establir un procés de millora contínua. Conèixer i comprendre amb major profunditat el seu pes explicatiu i la seva capacitat de configurar aspectes com la qualitat de l'ocupació, les condicions laborals i la salut de la població treballadora és un pas essencial per a dissenyar instruments eficaços en la millora de les condicions laborals i en la qualitat de vida dels ciutadans, i també per a garantir l'eficiència de la despesa en contractació pública.

Plantejament de metodologies per al càlcul del cost del cicle de vida social

La LCSP 9/2017 inclou, entre els seus aspectes més novedosos, l'eliminació del preu com a únic criteri d'adjudicació obligatori, podent ser aquest substituït per un altre criteri basat en la rendibilitat, com el cost del cicle de vida (art. 146 LCSP 9/2017). D'acord amb la Directiva 2014/24/UE, "*la noción de coste del ciclo de vida incluye todos los costes a lo largo del ciclo de vida de las obras, suministros o servicios*" (considerand 96 2014/24/UE), és a dir, la valoració del cost del cicle de vida d'un producte o servei ha d'incloure tant els seus costos directes com indirectes, les seves externalitats i impactes positius o negatius generats en

³⁷ (Gallego 2019, 2016; Miranda Boto 2019; Molina 2016, Gimeno Feliú 2014, entre altres)

³⁸ (Daurat Sánchez 2019, López Donaire 2019, Marín Càceres 2019)

³⁹ (Díaz and Noguera 2017; Burzaco Samper 2016).

qualsevol moment del seu cicle de vida i que afecten qualsevol dels actors involucrats, des dels proveïdors als treballadors, als usuaris o consumidors.

Tot i que durant els últims anys s'ha avançat notablement en la definició de mètodes comuns per al càlcul del cost del cicle de vida, aquest progrés ha estat desigual en les seves diferents vessants. Així, el càlcul del cost del cicle de vida mediambiental es troba en un nivell més alt de desenvolupament, i regulat a l'actualitat per les normatives UNE-EN ISO 14040:2006 (*Environmental management - Life cycle assessment - Principles and framework*) i UNE-EN ISO 14044:2006 (*Environmental management - Life cycle assessment - Requirements and guidelines*)⁴⁰ mentre que el cost del cicle vida social no disposa encara de processos i metodologies normativitzades per al seu càlcul a nivell europeu. En aquest sentit, la Directiva 2014/24/UE convida a estudiar la viabilitat d'establir mètodes comuns per al càlcul del cost de vida social (considerand 96 2014/24/UE) prenent com a punt de partida les orientacions realitzades pel Programa de les Nacions Unides pel Medi Ambient (UNEP, per les seves sigles en anglès) al document *Guidelines for Social Life Cycle Assessment of Products*⁴¹.

La possibilitat d'adjudicar contractes públics amb base en criteris de rendibilitat social, en detriment del criteri del preu més baix, obre un nou escenari per la consolidació de la contractació pública com a eina de les Administracions en la consecució d'objectius d'interès general per a la ciutadania. No obstant, per a que el cost del cicle de vida social constitueixi una alternativa real al preu com a criteri d'adjudicació d'un contracte públic, és necessari desenvolupar mètodes sòlids per al càlcul del cost del cicle de vida social, idealment aplicables a escala europea. La creació d'aquesta metodologia ha de ser sense dubte una línia de recerca prioritària en matèria de contractació pública, però també de política econòmica i social que, per la seva complexitat, ha de ser abordada des d'una perspectiva multidisciplinar, que compregui el Dret, l'Economia i la Sociologia, entre d'altres.

⁴⁰ Transposades a espanya per une-en iso...

⁴¹ http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/DTIx1164xPA-guidelines_sLCA.pdf

5. Bibliografía

AMABLE, M. (2006) La precariedad laboral y su impacto sobre la salud. Un estudio en trabajadores asalariados en España. (Tesi doctoral).

AMABLE, M., BENACH, J. and GONZÁLEZ, S. (2001). La precariedad laboral y su repercusión sobre la salud: conceptos y resultados preliminares de un estudio multimétodos. *Arch Prev Riesgos Labor.* 4 (4): 169–84.

BENACH, J., JULIÀ, M., TARAFA, G., MIR, J., MOLINERO, E. and VIVES, A. (2015). La precariedad laboral medida de forma multidimensional: distribución social y asociación con la salud en Cataluña. *Gaceta Sanitaria.* 29 (5): 375–8.

BENACH, J., MUNTANER, C. (2007) Precarious employment and health: developing a research agenda. *Journal of Epidemiology & Community Health,* 61 (4)

BENACH, J., MUNTANER, C., SANTANA, V. (2007) Employment Conditions and Health Inequalities Final Report to the WHO Commission on Social Determinants of Health (CSDH) Employment Conditions Knowledge Network (EMCONET)

BENACH, J., MUNTANER, C., SOLAR, O., SANTANA, V. (2013) Employment, Work and Health Inequalities: A Global Perspective.

BENACH, J., VIVES, A., AMABLE, M., VANROELEN, C., TARAFA, G. and MUNTANER, C. (2014). Precarious employment: understanding an emerging social determinant of health. *Annual Review Public Health.* 35: 229–53.

BARBIER, J.C. (2005). ‘La précarité, une catégorie française à l’épreuve de la comparaison internationale’. *Revue française de sociologie.* 46 (2): 351–71.

BOSCH, G. (2004). Towards a new standard employment relationship in Western Europe. *British journal of industrial relations,* 42(4), 617–636.

BOYER, R. (1993). The economics of job protection and emerging new capital-labor relations. En F. C. Buechtemann (Ed.), *Employment security and labour market behaviour. interdisciplinary approaches and international evidence.* 69-125. New York: ILR Press

BUECHTEMANN, C. E. (1993). *Employment Security and Labor Market Behavior. Interdisciplinary Approaches and International Evidence.* Labour, 7(3), 34.

BURZACO SAMPER, M. (2016) Contrataciones públicas socialmente responsables: la necesidad de reconsiderar el potencial de la contratación pública en la consecución de objetivos sociales. CIRIEC España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa.* 86, 281-310.

CANIVET, C., ARONSSON, G., BERNHARD-OETTEL, C., LEINEWEBER, C., MOGHADASSI, M., STENGARD, J., WESTERLUND, H., ÖSTERGREN, O. (2017) The negative effects on mental health of being in a non-desired occupation in an increasingly precarious labour market, *SSM - Population Health*, 3, 516-524.

CANIVET, C., BODIN, T., EMMELIN, M., TOIVANEN, S., MOGHADASSI, M., ÖSTERGREN, P.O. (2016). Precarious employment is a risk factor for poor mental health in young individuals in Sweden: A cohort study with multiple follow-ups. *BMC Public Health*, 16, 687.

CARNOY, M., CASTELLS, M., BENNER, C. (1997). *Labour Markets and Employment Practices in the Age of Flexibility: A Case Study of Silicon Valley.* *International Labour Review*, 136, 27.

CRANFORD, C.J., VOSKO, L.F., ZUKEWICH, N. (2003) Precarious employment in the Canadian labour market: A statistical portrait. *Just labour*,

DE CUYPER, N., DE WITTE, H. (2007) Job insecurity in temporary versus permanent workers: Associations with attitudes, well-being, and behaviour. *Work & Stress*, 21 (1), 65-84,

FERRIE, J. E., KIVIMÄKI, M., SHIPLEY, M. J., DAVEY SMITH, G. and VIRTANEN, M. (2013). Job insecurity and incident coronary heart disease: the Whitehall II prospective cohort study. *Atherosclerosis.* 227 (1) 178–81.

FERRIE, J.E., WESTERLUND, H., VIRTANEN, M., VAHTERA, J., KIVIMÄKI, M (2008) Flexible labor markets and employee health. *Scand J Work Environ Health*. SJWEH Supplements; (6) 98-110

GALLEGO CÓRCOLES, I. (2017) La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública, *Documentación Administrativa*, 4, 92-113.

GIMENO, FELIU, J.M., (2020) La visión estratégica en la contratación pública en la LCSP: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad. *Economía Industrial*, núm. 415, 1er trimestre 2020, págs. 89 - 97.

GIMENO FELIU, J.M. (2014) El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia. (El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos), Aranzadi, Cizur Menor

JONSON, J., VIVES, A., BENACH, J., KJELLBERG, K., SELANDER, J., JOHANSSON, G.M, BODIN, T. (2019). Measuring precarious employment in Sweden: Translation, adaptation and psychometric properties of the Employment Precariousness Scale (EPRES). *BMJ Open*, 9(9).

JULIÀ, M., VIVES, A.; TARAFÀ, G., BENACH, J.. (2017) Changing the way we understand precarious employment and health: precarisation affects the whole salaried population. *Safety Science*. 100, pp. 66 - 73.

LEWCHUK, W., LAFLÈCHE, M. (2017) Precarious employment: what it means for workers and their families. *Research handbook on work and well-being*, Edward Elgar Publishing.

LOUIE, A.M., OSTRY, A.S., QUINLAN, M., KEEGEL, T., SHOVELLER, J., LAMONTAGNE, A. (2006) Empirical Study of Employment Arrangements and Precariousness in Australia. 61 (3), 465–489.

MIGUÉLEZ, F., & PRIETO, C. (2009). Transformaciones del empleo, flexibilidad y relaciones laborales en Europa. *Política y Sociedad*, 46(1), 275-287.

PIRANI, E. and SALVINI, S. (2015). Is temporary employment damaging to health? A longitudinal study on Italian workers. *Social Science & Medicine*. 124: 121–31.

PORTHÉ, V., AHONEN, E., VÁZQUEZ, M. L., POPE, C., AGUDELO, A. A., GARCÍA, A. M., BENACH, J., & ITSAL project (2010). Extending a model of precarious employment: A qualitative study of immigrant workers in Spain. *American Journal of Industrial Medicine*, 53(4), 417-424.

PRIETO, C. (1999) Globalización económica, relación de empleo y cohesión social. *Papers*, 58, 13 - 37.

RODGERS, G. (1989). Precarious work in western europe. En G. Rodgers, & J. Rodgers (Eds.), *Precarious jobs in labour market regulation: The growth of atypical employment in western europe* (pp. 1-16). Geneva: International Institute for Labour Studies.

RUBERY, J. (1987) *Flexibility of labour costs in non-union firms. Flexibility in Labour Markets*, Academic Press Londres

RUBERY, J., GRIMSHAW, D. (2003). *The Organisation of Employment: an international perspective*. Palgrave Macmillan Ltd.

SANTAMARIA, E., SERRANO, A. (2016) *Precarización e individualización del trabajo: claves para entender y transformar la realidad laboral*. Editorial Universitat Oberta de Catalunya.

STANDING, G. (2011). *The precariat. The new dangerous class*. London: Bloomsbury Academic.

SVERKE, M., HELLGREN, J., NÄSWALL, K., (2002) No security: A meta-analysis and review of job insecurity and its consequences. *Journal of Occupational Health Psychology*, 7(3) 242-264

TOMPA, E., SCOTT-MARSHALL, H., DOLINSCHI, R., TREVITHICK, S., BHATTACHARYYA, S. (2007) Precarious Employment Experiences and Their Health Consequences: Towards a Theoretical Framework. *Work*, 28, (3), 209-224.

VAN AERDEN, K., GADEYNE, S., VANROELEN, C. (2017) Is any job better than no job at all? Studying the relations between employment types, unemployment and subjective health in Belgium. *Archives of Public Health* 75(1)

VAN AERDEN, K., MOORS, G.B.D., LEVEQUE, K., VANROELEN, C. (2015) The relationship between employment quality and work-related well-being in the European Labor Force. *Journal of Vocational Behavior* 86:66-76

VAN AERDEN, K., PUIG-BARRACHINA, V., BOSMANS, KIM., VANROELEN, C. (2016) How does employment quality relate to health and job satisfaction in Europe? A typological approach. *Social Science & Medicine* 158.

VIRTANEN, M., KIVIMÄKI, M., JOENSUU, M., VIRTANEN, P., ELOVAINIO, M., & VAHTERA, J. (2005). Temporary employment and health: a review. *International Journal of Epidemiology*, 34(3), 610–622

VIVES, A. (2010). A multidimensional approach to precarious employment: Measurement, association with poor mental health and prevalence in the Spanish workforce. (Tesi doctoral).

VIVES, A., AMABLE, M., FERRER, M., MONCADA, S., LLORENS, C., MUNTANER, C., BENAVIDES, F. G. and BENACH, J. (2013). ‘Employment precariousness and poor mental health: evidence from Spain on a new social determinant of health’. *Journal of environmental and public health*. 10 pages.

VIVES, A., AMABLE, M., FERRER, M., MONCADA, S., LLORENS, C., MUNTANER, C., BENACH, J. (2010). The employment precariousness scale (EPRES): Psychometric properties of a new tool for epidemiological studies among waged and salaried workers. *Occupational and Environmental Medicine*, 67(8), 548-555.

VIVES, A., GONZÁLEZ, F., MONCADA, S., LLORENS, C. and BENACH, J. (2015). Measuring precarious employment in times of crisis: the revised Employment Precariousness Scale (EPRES) in Spain. *Gaceta Sanitaria*. 29 (5): 379–82.

VIVES, A., SOLAR, O., BERNALES, P., GONZÁLEZ, M. J. and BENACH, J. (2017). Precarious employment in Chile: psychometric properties of the Chilean version of Employment Precariousness Scale in private sector workers?. *Cadernos de Saúde Pública*. 33 (3).

VIVES, A., VANROELEN, C., AMABLE, M., FERRER, M., MONCADA, S., LLORENS, C., BENACH, J. (2011). Employment precariousness in Spain: Prevalence, social distribution, and

population attributable risk percept of poor mental health. *International Journal of Health Services*, 41(4), 625-646.

Directiva 2004/18/CE 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. Considerand 46.

Libro verde de la Contratación Pública en la Unión Europea: Reflexiones para el futuro (1996) Comunicació de la Comissió Europea. Pàg. 33.

Comunicació adoptada per la Comissió Europea el 27 de Novembre de 1996, a proposta del Senyor MONTI.

Comunicación de la Comisión denominada «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» [COM(2010) 2020 final de 3.3.2010]

Resolució de l'Assemblea General de les Nacions Unides. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015).

Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la Ley 9/2017 (2019)

Codi per a una Contractació Pública Socialment Responsable en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat i el sector públic que en depèn. Secretaria de Govern de la Generalitat de Catalunya (2017)

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. (2017)

Texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (2000)

Instrucció 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, Ayuntamiento de Madrid (2016)

Guia de Contractació Pública Social, Ajuntament de Barcelona (2016)

Decret d'Alcaldia S1/D/2017-1271, de 24 d'abril, de contractació pública sostenible de l'Ajuntament de Barcelona (2017)

Decret d'alcaldia de 23 de març de 2016 de Creació de la Comissió de Contractació Pública Socialment Responsable (2016)

Guia de contractació pública social. Gerència de Presidència i Economia Direcció de Coordinació de Contractació Administrativa, Ajuntament de Barcelona (2016)

Pla de Contractació Pública Sostenible, Ajuntament de Barcelona (2018)

Pla d'Objectius de Contractació Pública sostenible 2020-2021 mitjançant el Decret d'alcaldia S1/D/2020-1081 de 3 de desembre.

