CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía incluyó en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2020 un informe sobre la Fiscalización de cumplimiento de la integración de las cláusulas sociales en la contratación pública de la Junta de Andalucía. Ejercicio 2019.

Con esta fiscalización se da cumplimiento al artículo 4º.1. d) de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, que singulariza como función propia de la Institución la de «fiscalizar especialmente los contratos administrativos celebrados por los componentes del sector público». El objetivo general de este informe es la fiscalización de cumplimiento de la **integración de las cláusulas sociales y medioambientales en las distintas fases de la contratación pública de la Junta de Andalucía.**

El alcance objetivo, subjetivo y temporal de la fiscalización ha sido el siguiente:

a) Tratamiento estadístico de los datos relativos a la contratación formalizada por la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales y contratos que integran cláusulas sociales y medioambientales durante el ejercicio 2019, 2020 y 2021.

b) Fiscalización de una muestra de los contratos adjudicados en el ejercicio 2019 por las Consejerías de la Junta de Andalucía.

OPINIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD CON SALVEDADES

En opinión de la Cámara de Cuentas de Andalucía, excepto por los incumplimientos descritos en el epígrafe "Fundamentos de la opinión de cumplimiento de legalidad con salvedades", la actividad contractual desarrollada por los órganos de contratación de las Consejerías de la Junta de Andalucía durante el ejercicio 2019, en lo que respecta a la integración de las cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública, resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con la normativa de aplicación.

FUNDAMENTOS DE LA OPINIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD CON SALVEDADES

Sobre el incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución establecidas por los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) exigidas en aplicación del artículo 202 LCSP

En el **21,59% de los expedientes fiscalizados** (19/88; que afectan al 29,14% del importe total de la muestra[1]) **no consta en el expediente de contratación ninguna documentación justificativa del**

[1] Las referencias al porcentaje del importe total de la muestra se refieren al importe de adjudicación (IVA incluido).

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

cumplimiento de las cláusulas sociales y medioambientales establecidas como condiciones especiales de ejecución **que exige como obligatorias** el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) (Incidencia nº 1).

Por otro lado, en el **4,55% de los expedientes analizados** (4/88; que afectan al 4,90% del importe total de la muestra) **sólo se acredita parcialmente la documentación** justificativa del cumplimiento de las cláusulas sociales y medioambientales establecidas como condiciones especiales de ejecución que **exige el Pliego** de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) (Incidencia nº 2).

Finalmente, en el **32,95% de los expedientes fiscalizados** (29/88; que afectan al 33,50% del importe total de la muestra) **el PCAP no exige documentación acreditativa del cumplimiento de las cláusulas sociales y medioambientales** como condiciones especiales de ejecución. Si bien en el 10,23% de los expedientes (9/88; 7,56% del importe total; Incidencia nº 3) sí se aporta documentación que acredita el cumplimiento, en el 22,73% de los expedientes fiscalizados (20/88; que afectan al 25,94% del importe total de la muestra) no consta en el expediente acreditado su cumplimiento (Incidencia nº 4).

OTROS ASPECTOS QUE NO AFECTAN A LA OPINIÓN

Sobre el incumplimiento del artículo 202 LCSP sobre la obligación de incluir como mínimo una condición especial de ejecución en todos los contratos públicos

En el **2,27% de los expedientes de contratación** (2/88 expedientes) **se incumple el artículo 202 de la Ley de Contratos del Sector Público.** Este artículo establece que, en todo caso, será obligatorio el establecimiento en el Pliego de cláusulas administrativas particulares de **al menos una de las condiciones especiales de ejecución** de entre las que enumera el artículo 202.2 LCSP. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones económicas, relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social.

CONCLUSIONES SOBRE INTEGRACIÓN Y TIPOLOGÍA DE CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

Sobre la integración de las cláusulas sociales y medioambientales como condiciones especiales de ejecución en los contratos de la muestra fiscalizada, condiciones exigidas por el artículo 202 LCSP

El 78,41% de los expedientes de contratación fiscalizados (69/88 expedientes de la muestra) incorporan **cláusulas sociales** como condiciones especiales de ejecución. El 25% de los expedientes fiscalizados incorporan **cláusulas medioambientales** como condiciones especiales de ejecución (22/88 expedientes de la muestra).

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

En la muestra de contratos fiscalizados se integran en total **193 cláusulas sociales y medioambientales** como condiciones especiales de ejecución en los PCAP, de las cuales el **82,90% son cláusulas sociales** (160/193 cláusulas totales en la muestra) y el **17,10% son cláusulas medioambientales** (33/193 cláusulas). La **tipología de cláusulas de carácter social** se circunscribe a tres categorías principales en el ámbito social: ámbito laboral, salud laboral e igualdad de género. Las **cláusulas sociales** más frecuentes son: medidas adicionales sobre igualdad de género (16,25%), inserción laboral (15%) y cumplimiento del convenio colectivo sectorial (14,38%). El tipo de medidas habitualmente incluidas en la contratación son: el cumplimiento del Convenio colectivo, las acciones formativas, el fomento del empleo femenino, el cumplimiento del pago de salarios y el fomento de la igualdad entre hombres y mujeres.

La **tipología de cláusulas de carácter medioambiental** se concentra en cuatro categorías principales: medidas sobre reciclado y gestión de residuos (42,42%), protección del medio ambiente (27,27%), certificaciones ambientales (15,15%) y medidas de eficiencia energética (15,15%). Sobre el tipo de medida concreta las principales son: la instalación solar fotovoltaica para autoconsumo directo, uso de envases reutilizables, promoción del reciclado de productos, gestión ecológica de residuos y eliminación del papel en las comunicaciones**.**

Se detectan **debilidades en los mecanismos de control** por parte de los órganos de contratación a los adjudicatarios, deficiencias en el control y seguimiento del cumplimiento de las cláusulas como condiciones especiales de ejecución, no constando en los expedientes documentación que evidencie un control efectivo del órgano de contratación. En el 57,95% de los expedientes (51/88 expedientes), no consta la incorporación de un Informe de cumplimiento de las cláusulas sociales o medioambientales al expediente de contratación.

Sobre la integración de las cláusulas sociales y medioambientales como condiciones especiales de ejecución cuando se les atribuye el carácter de obligación contractual esencial regulada por el artículo 211 LCSP

Según el artículo 202.3 LCSP los pliegos del contrato pueden establecer penalidades, conforme al artículo 192.1 LCSP, para el caso de incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución, o atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales a los efectos de la letra f) del artículo 211 LCSP. Los pliegos **otorgan el carácter de obligaciones contractuales esenciales** al **64,77% de los expedientes** con cláusulas sociales o medioambientales en los contratos de la muestra (57/88 expedientes).

En el objeto contractual **Servicios de Vigilancia y Seguridad** se les otorga el **carácter esencial a las condiciones especiales de ejecución** en el 68,75% de expedientes de ese objeto de la muestra (11/16 expedientes) y penalidades por incumplimiento en el 50,00% (8/16). En los contratos que tienen por **objeto contractual obras** se les otorga el carácter esencial a las condiciones especiales de ejecución en el 68,18% de los expedientes (15/22) y se establecen penalidades por incumplimiento en el 72,73% de los expedientes de dicho objeto (16/22).

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

En aquellos expedientes en los que se le otorga carácter esencial a una condición especial de ejecución, la consecuencia jurídica de su incumplimiento es la resolución del contrato. Sin embargo, la **exigencia de la presentación del Informe de cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución al final de la ejecución merma la finalidad** de dicha condición a efectos de la resolución del contrato en esos supuestos. Este hecho se pone de manifiesto también por el Informe de Gabinete Jurídico de la Consejería de Fomento y Vivienda**.**

Sobre la integración de las cláusulas sociales y medioambientales como criterios de adjudicación del contrato reguladas por el artículo 145 LCSP

Cuando las cláusulas sociales y medioambientales se integran como Criterios de adjudicación en el PCAP, su representatividad en la puntuación que se les otorga sobre el total de los criterios de valoración es **igual o inferior al 20% en el 69,57% de los expedientes** (32/46 expedientes). La representatividad de dichas cláusulas como criterio de adjudicación se refiere al peso o importancia que se les otorga en la puntuación total para seleccionar al adjudicatario del contrato. La puntuación más alta es 51% del total (2/46 expedientes con cláusulas sociales o medioambientales). El **promedio de puntuación asignada a las cláusulas sociales y/o medioambientales es un 19,96%** del total de valoración de los criterios de adjudicación.

RECOMENDACIONES

La Cámara de Cuentas de Andalucía recomienda a la Dirección General de Contratación (Consejería de Hacienda y Financiación Europea) y a los poderes adjudicadores la adopción de las medidas orientadas a la mejora de la gestión de la actividad contractual que se exponen:

Establecer mecanismos de control mediante la exigencia de acreditación documental por parte de los órganos de contratación a los adjudicatarios sobre el cumplimiento efectivo de las cláusulas sociales y medioambientales como condiciones especiales de ejecución en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).

Establecer cláusulas de carácter medioambiental como condiciones especiales de ejecución en los pliegos de los contratos públicos de la Junta de Andalucía, dado su reducido número en la contratación actual.

Dejar constancia en el expediente de documentación acreditativa de las comprobaciones realizadas por el órgano de contratación sobre el cumplimiento efectivo de las cláusulas sociales y medioambientales por el adjudicatario del contrato.

Establecer plazos parciales de presentación de los informes de cumplimiento de las cláusulas sociales y medioambientales como condiciones especiales de ejecución durante la ejecución del contrato, no exigiéndolo sólo a la finalización de la ejecución.

Homogeneizar las cláusulas sociales y medioambientales que se integran en los contratos de un mismo tipo de objeto contractual entre las Consejerías, de tal modo que si para un mismo objeto

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

contractual determinadas consejerías integran cláusulas sociales similares que se consideran buenas prácticas, las demás Consejerías ante el mismo objeto contractual también las integren.

Realizar una Memoria justificativa por los órganos de contratación de las Consejerías en la que expongan la afección al objeto contractual de las cláusulas sociales y/o medioambientales y desarrollen una metodología basada en buenas prácticas sobre las cláusulas sociales y medioambientales más apropiadas por tipología de objeto contractual.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46