

ÍNDICE

<u>POLÍTICA SOCIAL Y FOMENTO DEL EMPLEO</u>	2
<u>CONTRATACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA SOCIAL: CLÁUSULAS SOCIALES E INTERÉS COMÚN</u>	2
<u>LAS ACCIONES POSITIVAS: SU JUSTIFICACIÓN</u>	6
<u>TRATADO DE AMSTERDAM E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES</u>	8
<u>CONCLUSIONES</u>	9
<u>EJEMPLOS</u>	9
<u>ANEXO: 10 RAZONES PARA LA EXISTENCIA DE CLAÚSULAS SOCIALES INTERNACIONALES</u>	11

CLAUSULAS SOCIALES EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

POLÍTICA SOCIAL Y FOMENTO DEL EMPLEO

La incorporación al mercado de trabajo de los colectivos más desfavorecidos es uno de los objetivos esenciales de la política social. Acceder al mercado de trabajo no sólo aporta al individuo un empleo, una mejoría económica, sino también la integración en la sociedad, lo que conlleva la superación de una serie de obstáculos inherentes a la situación de exclusión relacionados con la autoestima, las relaciones sociales, etc. Todo ello contribuye a la integración social del individuo. Por el contrario, el factor desempleo está íntimamente relacionado con el incremento de la marginalidad social y por tanto de la delincuencia.

El modelo social europeo tiene una esencia histórica caracterizada por un alto nivel de protección social. No sólo se busca un empleo, sino que ese empleo sea de calidad.

“En los últimos años, una característica importante de la política social ha sido el énfasis puesto en las medidas activas y preventivas, así como en los esfuerzos para adaptar las prestaciones sociales, de forma que trabajar sea rentable, diseñadas para que hombres y mujeres tomen parte en el proceso laboral, a fin de que, por un lado, aumente el número de personas que contribuyen a la creación de renta en vez de recibir ayuda con la renta producida por otros y, por otro, con objeto de reducir la dependencia y la exclusión social.”¹

El Libro Verde “La Contratación Pública en la Unión Europea: Reflexiones para el futuro” en el apartado correspondiente a la “ Contratación Pública y otras políticas comunitarias” dice: “La política social de la Unión Europea contribuye a velar por un elevado nivel de empleo y de protección social (artículo 2 del Tratado CE), la libre circulación de trabajadores, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el refuerzo de la cohesión económica y social, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, un nivel elevado de protección de la salud, el fomento de una educación y una formación de calidad y la inserción social de personas con minusvalías y otras categorías desfavorecidas.”

Bien que la política social comience a desarrollar medidas activas y preventivas todavía queda un largo camino a recorrer y gran abanico de posibilidades de actuación ya que el gasto en medidas de este tipo no ha avanzado de forma significativa.

CONTRATACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA SOCIAL: CLÁUSULAS SOCIALES E INTERÉS COMÚN

Para el desarrollo de la política social es necesario que la Administración haga uso de todos los recursos puestos a su disposición desde una perspectiva activa. Las administraciones públicas poseen un instrumento clave desde el punto de vista económico como es la contratación pública. Este instrumento debería de ponerse también al servicio de la política social.

¹ “Informe sobre la protección social en Europa 1999” com(2000) 163 final Bruselas, 21.03.2000.

La contratación pública tiene como principio general en España garantizar la igualdad del licitador para acceder a la contratación. Podríamos decir que la contratación pública pretende ser garante de la igualdad de los ciudadanos para acceder a un contrato público. Sin embargo, desde el ámbito comunitario se contempla la conveniencia de que la contratación pública no sea sólo un proceso garantista sino que también sirva como instrumento de aplicación de las políticas sociales².

Hoy en día se entiende que las políticas que la Administración debe aplicar se interrelacionen unas con otras para rentabilizar el uso de los instrumentos de los que la Administración dispone. Para ello se pide que desde la Administración se adopten medidas activas e innovadoras que vayan más allá de lo conseguido hasta ahora.

Según la Comisión Europea las directivas comunitarias en materia de contratación pública permiten dos modalidades de contratación: La adjudicación del precio más bajo (subasta) o la adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa (concurso) teniendo en cuenta una serie de criterios objetivos, alguno de los cuales se enumera a título ejemplificativo y que tienen en común el estar referidos a la oferta concreta de que se trate y el aportar información sobre la bondad de la misma desde el punto de vista económico.³

La contratación pública es una actuación administrativa, por tanto sometida al interés público. Deberíamos delimitar qué consideramos interés público, ¿las cláusulas sociales son de interés público?, ¿las políticas sociales que aplicamos son de interés público?. Bien que lógicamente e incluso moralmente la respuesta sea afirmativa, la justificación jurídica debe de ser rotunda.

Desde la legislación comunitaria encontramos esta justificación jurídica :

- En el art. 2 del TUE se enumeran los objetivos de la Unión y entre ellos está “la promoción del progreso social y económico y un alto nivel de empleo, así como el fortalecimiento de la cohesión económica y social”
- El art. 3 del TCE señala la política social como principio de actuación de la Comunidad.
- El art. 126.2 del TCE considera el fomento del empleo como asunto de interés común.
- El art. 136 del TCE⁴ promulga como objetivos de la Comunidad Europea el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo.

En la contratación administrativa el interés público se relaciona con el objeto del contrato ya sea obra, suministro o prestación de servicio, pero sin embargo no se tiene en cuenta la contratación pública en sí misma como instrumento para favorecer el interés público. Considerando las políticas sociales como políticas de interés público, podríamos considerar la posibilidad de introducir como criterios objetivos dentro de la contratación pública, cláusulas sociales

² Libro Verde “La Contratación Pública en la Unión Europea: Reflexiones para el futuro”, 27 de noviembre 1996

³ St. TJCE 20-9-1988-Asunto 31/87. Pliegos de Condiciones de la Comunidad de Madrid. Infracción nº 98/5040, 11-1-1999.

⁴ Disposiciones sociales del TCE. Capítulo I del TítuloXI.

Las formas de contratación utilizadas en la Administración pública española son la subasta y el concurso.

- Subasta: se adjudica al licitador que, sin exceder del precio máximo, oferta el precio más bajo.⁵
- Concurso: selecciona la oferta económicamente más ventajosa. Se debe justificar la decisión sobre criterios objetivos (precio, rentabilidad, plazo, etc.). “La nota esencial que caracteriza al concurso como forma de adjudicación de los contratos públicos es la discrecionalidad, limitada y razonada, de la que disfruta la Administración para escoger al contratista”⁶

Según esta distinción en principio nos centraremos en la introducción de cláusulas sociales cuando la forma de adjudicación sea el concurso, ya que la Administración, en este caso tiene la facultad de fijar los criterios de adjudicación siempre y cuando lo haga de forma motivada y basándose en el interés público.

En varias ocasiones la jurisprudencia española ha reiterado que la Administración no está obligada a aceptar el mejor precio, sino la oferta más favorable al interés público y más favorable a los intereses de la Administración contratante.⁷ Desde el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco se dice que “se exigirá como requisito preciso para que el derecho a la igualdad en la aplicación de la norma no resulte vulnerado, que la exclusión obedezca a una justificación que se muestre como objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados.”⁸

“La enumeración que realiza el artículo 87.1 (hoy artículo 86) tiene un carácter meramente simplificador y no vinculante. Tales criterios son a su vez de lo más variado y puede añadirse cualquier otro según las necesidades del caso. Atendiendo, pues, al fin público que en cada caso se trate de satisfacer, la Administración será libre de fijar los criterios de adjudicación, siempre evidentemente de forma motivada y al servicio de dicho interés.”⁹

La propia Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en su disposición adicional octava, señala la preferencia en la adjudicación de los contratos a aquellas empresas, públicas o privadas, que en el momento de acreditar su solvencia técnica, tengan en su plantilla un número de trabajadores minusválidos no inferior al 2%, siempre que dichas proposiciones igualen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios objetivos que sirvan de base para la adjudicación.

⁵ En la subasta por procedimiento restringido la Administración contratante si puede tener en cuenta otros criterios objetivos distintos al precio. Estos criterios se establecen en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Art. 91.1.a) de la LCAP.

⁶ Mayor Menéndez, Pablo “Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”, Ministerios de Justicia, Presidencia y Fomento, Madrid, 1997, pág. 318.

⁷ Sentencia Sección 5ª Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1997

⁸ Sentencia Sección 5ª Tribunal Supremo de 15 de junio de 1996, y Sentencia Sección 5ª Tribunal Supremo de 30 de junio de 1997.

⁹ Mayor Menéndez, Pablo “Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”, Ministerios de Justicia, Presidencia y Fomento, Madrid, 1997, pág. 319.

La cuestión principal es saber si la inclusión de cláusulas sociales en la adjudicación del concurso es compatible con la normativa comunitaria y española que imponen que la oferta debe de ser la más ventajosa económicamente.

¿Qué es lo más ventajosa económicamente?, lo más barato. Pero ¿qué es lo más barato, en realidad?. Un Ayuntamiento que apoya el tejido empresarial mediante ayudas a la contratación de colectivos desfavorecidos y en la contratación propia utiliza empresas que no tienen en cuenta este tipo de criterios, aún cuando la oferta de este último tipo de empresas sea en principio, un precio más bajo, ¿actúa de acuerdo a la condición de la oferta más ventajosa económicamente?. Si existen más empresas dispuestas a contratar bajo este prisma, la Administración no solamente recaudará más sino que desembolsará menos en prestaciones sociales en caso de contratación de aquel tipo de colectivos, que son los de mayor nivel de paro. Además, debemos de tener en cuenta que la finalidad última del crecimiento económico es ponerse al servicio de las necesidades básicas de los ciudadanos a los que sirve la Administración Pública.

Según la jurisprudencia comunitaria la Administración Pública tiene facultad de apreciación con el fin de comparar las diferentes ofertas y aceptar la más ventajosa, por criterios objetivos, que no impliquen ningún elemento arbitrario de selección, semejantes al precio, plazo de ejecución, el costo de la utilización, la rentabilidad, el valor técnico. Estos criterios objetivos son una lista ejemplificativa por lo que la Administración puede tener en cuenta otros criterios objetivos siempre que lo haga de forma motivada y en base al interés común. Como antes exponíamos las políticas sociales son de interés común por lo que la inclusión de criterios sociales quedaría plenamente justificada.

La jurisprudencia comunitaria exige que esos criterios objetivos sean mencionados o bien en el anuncio de contrato, o bien en el pliego de condiciones. En el caso *Beentjes contra Países Bajos* se admite la inclusión como condición en la adjudicación de un contrato y, por tanto compatible con la legislación comunitaria, la de emplear a trabajadores en paro prolongado siempre y cuando ello no incida de forma discriminatoria directa o indirectamente por lo que respecta a los licitadores de otros Estados Miembros de la Comunidad.

La promoción del empleo estable y la inserción en el mercado laboral de colectivos más desfavorecidos son dos cuestiones socioeconómicas de primer orden. La estabilidad es uno de los signos de desarrollo económico. Por ello apoyar la inclusión de cláusulas sociales podría ser un paso más hacia una sociedad moderna, desarrollada y próspera.

Las Directivas comunitarias no establecen ninguna limitación ni numérica ni cualitativa en los criterios objetivos que pueden ser tenidos en cuenta a la hora de adjudicar un contrato, siempre que estén orientados a la satisfacción del interés público y atiendan a la determinación de la oferta más ventajosa económicamente.

Debemos tener en cuenta que en base a todo lo hasta aquí expuesto las políticas sociales son de interés común y la igualdad de los licitadores para la adjudicación del contrato también lo es. ¿Cómo se puede armonizar ambos principios que aparentemente parecen enfrentados?. La respuesta la encontramos en la discriminación positiva. La discriminación positiva es una figura ampliamente reconocida por la jurisprudencia

comunitaria como a continuación expondremos. Hoy en día hablamos de acciones positivas.

LAS ACCIONES POSITIVAS: SU JUSTIFICACIÓN

La figura de la acción positiva ha sido admitida tanto por la jurisprudencia como por la legislación comunitaria. El Tratado de Amsterdam en su artículo 141 dice:

“1.Cada Estado miembro garantizará la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor.

...

4.Con objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral, el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales”

Según el tercer considerando de la Recomendación 84/635/CEE del Consejo, de 13 de diciembre de 1984, relativa a la promoción de acciones positivas en favor de la mujer “las normas jurídicas existentes sobre igualdad de trato, que tienen por objeto conceder derechos a los individuos, son insuficientes para eliminar toda forma de desigualdad de hecho si, paralelamente, no se emprenden acciones, por parte de los Gobiernos, de los interlocutores sociales y otros organismos competentes, tendentes a compensar los efectos perjudiciales que resultan, para las mujeres en activo, de actitudes, de comportamientos y de estructuras de la sociedad». Con referencia específica al artículo 2, apartado 4, de la Directiva, el Consejo recomendó a los Estados miembros:

1)que adopten una política de acción positiva, destinada a eliminar las desigualdades de hecho de las que son objeto las mujeres en la vida profesional, así como a promover la participación de ambos sexos en el empleo, y que incluya medidas generales y específicas apropiadas, en el marco de las políticas y prácticas nacionales y que respeten plenamente las competencias de las partes sociales, al objeto de:

- a)eliminar o compensar los efectos perjudiciales que resultan, para las mujeres que trabajan o que buscan un empleo, de actitudes, comportamientos y estructuras basadas en la idea de una distribución tradicional de funciones entre hombres y mujeres en la sociedad;
- b)estimular la participación de la mujer en las distintas actividades de los sectores de la vida profesional en los que actualmente se encuentran infrarrepresentadas, en particular, los sectores de futuro y en los niveles superiores de responsabilidad, con el fin de lograr una mejor utilización de todos los recursos humanos”.

La Directiva 76/207/CEE en su artículo 2 apartado 4º no obstará las medidas para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en particular para corregir las desigualdades de hecho que afecten a las oportunidades de las mujeres en las materias contempladas en el artículo 1, apartado 1. Dicha disposición autoriza medidas nacionales en el ámbito del acceso al empleo, incluida la promoción, que, favoreciendo especialmente a las mujeres, están destinadas a mejorar su capacidad de

competir en el mercado de trabajo y desarrollar una carrera profesional en pie de igualdad con los hombres¹⁰

No obstante, procede recordar que, puesto que el apartado 4 del artículo 2 constituye una excepción a un derecho individual consagrado por la Directiva, esta norma nacional que favorece especialmente a las candidatas femeninas no puede garantizar a las mujeres la preferencia absoluta e incondicional en una promoción sin sobrepasar los límites de la excepción establecida en esta disposición¹¹

Una normativa nacional que no sobrepasa esos límites si, en cada caso particular, garantiza, a los candidatos masculinos con igual capacitación que las candidatas femeninas, que las candidaturas serán objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta todos los criterios relativos a la persona de los candidatos de ambos sexos e ignore la preferencia concedida a las candidatas femeninas cuando uno o varios de esos criterios hagan que la balanza se incline a favor del candidato de sexo masculino. No obstante, debe recordarse, a este respecto, que tales criterios no podrán ser discriminatorios en perjuicio de las candidatas femeninas.¹²

Cabe recordar que, en su sentencia de 28 de marzo de 2000, Badeck y otros (C-158/97), el Tribunal de Justicia declaró que una acción encaminada a promover prioritariamente a las candidatas femeninas en los sectores de la función pública en los que se encuentran infrarrepresentadas debe considerarse compatible con el Derecho comunitario¹³

En el asunto Abrahamsson contra Fogelqvist se confirma la línea jurisprudencial en la cual se considera que no es contrario al derecho comunitario una práctica jurisprudencial nacional, según la cual a un candidato perteneciente al sexo infrarrepresentado puede concedérsele la preferencia frente a un competidor del sexo opuesto, siempre que los candidatos posean méritos equivalentes o sensiblemente equivalentes y cuando las candidaturas sean objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta las situaciones particulares de naturaleza personal de todos los candidatos¹⁴

Desde el ámbito de la Administración Pública y, concretamente desde la contratación administrativa, la incorporación de criterios sociales a través de acciones positivas, es la utilización de un contrato público como medio de conseguir una mejora en el desarrollo de determinados colectivos, que en condiciones normales no tiene la oportunidad de acceder al mercado de trabajo o acceden a él en desigualdad de oportunidades.

Se permite la exclusión de acceso a la contratación pública a aquellos empresarios que hayan sido condenados por delitos relativos a su moralidad profesional o que, en su actividad, hayan cometido una falta grave. Esto también es de aplicación en el caso de delito o falta grave en caso de violación de una legislación que persiga objetivos sociales. Indirectamente

¹⁰ Sentencia del TJCE de 11 de noviembre de 1997, C-409/95.

¹¹ Sentencia del TJCE de 17 de octubre de 1995, C-450/93.

¹² Sentencia del TJCE de 11 de noviembre de 1997, C-409/95.

¹³ Sentencia del TJCE de 6 de julio de 2000, C-407/98.

¹⁴ Sentencia del TJCE de 6 de julio de 2000, C-407/98.

permite que la Administración pueda excluir a aquellos candidatos que no respeten este tipo de legislación.¹⁵

La Comisión admite que los órganos de contratación pueden incluir en los criterios de adjudicación preferencias de carácter social, siempre que se extiendan, sin discriminación alguna, a todas las entidades comunitarias que presenten las mismas características. Debemos tener en cuenta también que los criterios de adjudicación de los contratos han de referirse exclusivamente a la oferta.

En el caso Beentjes contra Países Bajos, el TJCE admite en la adjudicación de un contrato público y, por tanto compatible con la legislación comunitaria, la inclusión como condición, la de emplear a trabajadores en paro prolongado por parte de la empresa candidata. Es un claro ejemplo de acción positiva a favor de un colectivo desfavorecido.

Reiteradamente, como hemos visto, la jurisprudencia del TJCE ha admitido la utilización de la figura de la acción positiva sobre todo para la defensa de la igualdad de oportunidades entre hombre y mujeres..

TRATADO DE AMSTERDAM E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES¹⁶

Uno de los objetivos de la política social en nuestros días es la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Principio que a priori parece obvio pero cuyo respeto ha generado muchos ríos de tinta.

El Tratado de Amsterdam permite un avance cualitativo en el ámbito social. Se integra el Reino Unido en el proyecto de una Europa social. Se aborda el principio de igualdad desde una nueva dimensión: Amsterdam establece el principio de igualdad como objetivo de la Comunidad y exige que este principio se tenga en cuenta a la hora de aplicar las distintas políticas comunitarias. Con el Tratado de Amsterdam se introduce una nueva base jurídica para las medidas relativas a la igualdad entre hombres y mujeres en lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo.

Los Estados Miembros tienen la posibilidad de otorgar ventajas específicas al sexo menos representado, con el fin de facilitarle el ejercicio de una actividad profesional. Estas medidas no pueden adoptar la forma de cuotas rígidas, ya que el Tribunal de Justicia las rechazó en 1995 en la sentencia Kalanke (también se trató este aspecto en 1997 en el asunto Marschall).

Por ello el principio de igualdad de oportunidades se encuentra presente, con un peso específico tanto en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea como en el Tratado de la Unión Europea y, sobre todo, en el Tratado de Amsterdam donde avanzamos cualitativamente de forma considerable:

1. Art 2 de l TCE: La igualdad como objetivo de la Comunidad Europea

¹⁵ Libro Verde de la Comisión “Contratación Pública en la Unión Europea: Reflexiones para el futuro”, 27 de noviembre 1996.

¹⁶ “La igualdad entre hombres y mujeres”, Daviz Ordoñez Solís, Madrid, 1999

2. 3.2 Tratado de Amsterdam: Integración de la igualdad en las demás políticas y acciones comunitarias
3. Art 13 Tratado de Amsterdam: habilitación constitucional. Se enumera de forma indirecta el principio de igualdad de oportunidades.
4. El actual artículo 141 del TUE (base jurídica del principio de igualdad de oportunidades) tiene efecto directo.
5. La Declaración n. 28, sobre el apartado 4 del artículo 141 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, anexa al Acta final del Tratado de Amsterdam, establece: «Al adoptar las medidas mencionadas en el apartado 4 del artículo 119 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, los Estados miembros deberán, en primer término, aspirar a mejorar la situación de las mujeres en la vida laboral.»

Es necesario reflexionar sobre los objetivos de una política europea de contratación pública, teniendo en cuenta las prioridades comunitarias, especialmente en materia social. Las autoridades publicas pueden integrar estas preocupaciones en los contratos públicos que realizan. Los entes locales tienen un papel muy importante porque son los que realizan la mayor parte de los contratos públicos¹⁷

CONCLUSIONES

Después del estudio de la legislación comunitaria y de la jurisprudencia podemos decir que:

- Las cláusulas sociales, introducidas como criterios de adjudicación, son favorables al interés público.
- La utilización de criterios basados en acciones positivas es conforme al derecho comunitario siempre y cuando no discrimine a candidatos de otros países europeos.
- Estas cláusulas deben contenerse en el anuncio de la licitación. No deben ser criterios con una cuota rígida de resultado y se deben referir a la oferta no a la selección de los candidatos.

Las cláusulas sociales se introducen en el pliego de condiciones del concurso en los criterios de adjudicación¹⁸.

Para los contratos menores la Administración utiliza el procedimiento de adjudicación especial: negociado que permite utilizar otros criterios de adjudicación además del precio. Este procedimiento no necesita la formalidad del concurso y es mucho más rápido. Según el artículo 92 de la LCAP en el procedimiento de negociado se dejará constancia en el expediente de las razones de aceptación o rechazo de las ofertas recibidas.

EJEMPLOS

En lo que concierne a nivel nacional no ha habido avances en la reforma de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, a pesar de la discusión sobre este tema a nivel parlamentario. En la sesión del Congreso de los Diputados de 24 de marzo de 1999 el Sr. Pimentel, entonces Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, en respuesta a la

¹⁷ Dictamen del Comité Económico y Social, 29 de mayo, 1997

¹⁸ Pliego de condiciones del concurso para la contratación del servicio de recogida de vidrio en establecimientos de hostelería del casco viejo, modalidad de puerta a puerta. Pamplona, junio de 1998. Pliego de condiciones económico administrativas particulares para un proyecto de inserción sociolaboral. Coordinadora catalana de empresas de inserción.

intervención del Sr. Campuzano y Canadés (CIU) en la que éste último reprocha la no inclusión de las cláusulas sociales en la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, prometió la realización de estudios para ver la posibilidad de incluir en los contratos con las administraciones públicas la denominada “cláusula social”.¹⁹

En el País Vasco la Ley Foral de Contratos de 1998 contiene la prohibición de contratar con aquellos que sean sancionados por incumplir las normas de seguridad e higiene en el trabajo y, también obliga a introducir en los Pliegos de Cláusulas Administrativas, cláusulas que incluyan diversos criterios sociales de adjudicación tales como la proporción de personal eventual mínimo, que en la plantilla se encuentre personal minusválido, etc.

En el Ayuntamiento de Pamplona para “la adjudicación del concurso en la contratación externa del servicio a domicilio” utilizan varios criterios que otorgan una baremación:

- Tipología de empresas
- Contratación de personal desfavorecido
- Programas de mejora del servicio
- Programas de formación de personal y otras atenciones sociales o condiciones laborales (formación, tipo de contratos, salario bruto anual, otras mejoras).

¹⁹ Año 1999, VI Legislatura, Nº 225. Sesión Plenaria 217. Número de Expediente: 172/000146

ANEXO: 10 Razones para la existencia de cláusulas sociales internacionales

(Documento para el debate de APRODEV)

El debate sobre el empleo, los derechos humanos, el desarrollo y las cláusulas sociales es bastante complejo. ONG, gobiernos y organizaciones internacionales en rara ocasión se ponen de acuerdo.

Algunos arguyen que las cláusulas sociales son procedimientos erróneos para una buena causa, porque sólo eliminan la ventaja comparativa del Tercer Mundo en cuanto al comercio internacional, esto es, la mano de obra barata. Otros dicen que las cláusulas sociales son marginales, al dejar las estructuras internacionales intactas, o al aplicarse sólo a la economía formal, mientras que en muchos países del Tercer Mundo el sector informal constituye el grueso de las actividades económicas. También difieren bastante los puntos de vista respecto a su factibilidad. Si se acepta la idea de la existencia de normas sociales, entonces, ¿cuáles serían esas normas, quién las debería definir, cómo serían aplicadas? ¿Cómo se puede garantizar la reciprocidad de las sanciones? ¿Cómo pueden estar las ONG más presentes en tal debate?

No obstante, hay un acuerdo general de que todo el mundo tiene derecho a realizar actividades sindicales, y de que el trabajo infantil y el trabajo forzoso tienen que ser prohibidos. El siguiente escrito es un extracto de un texto preparado por la agencia miembro de APRODEV en Suiza, *Bread for All / Brot für Alle (Pan para todos*, en español), considerado una contribución al debate.

1. Desarrollo humano: meta de la economía.

¿Cuál es el objetivo de las actividades económicas en realidad? Ésta es la cuestión fundamental que debe plantearse constantemente. El incremento del capital y del crecimiento económico no es un fin en sí mismos sino que persigue alcanzar una meta. Todos los seres humanos tienen necesidades básicas para vivir, crecer y desarrollarse. El objetivo de la economía es ponerse al servicio de la vida, lo que significa permitir un desarrollo digno para todo el mundo.

2. Los derechos humanos son la base del desarrollo humano.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un criterio para juzgar si el desarrollo sigue principios humanos. El desarrollo económico y el comercio internacional deben medirse en función de estos criterios. Cuando se emprende una iniciativa económica, debe plantearse si el desarrollo humano y el respeto de los derechos humanos se promueven o se obstaculizan.

3. La coherencia es un criterio de ética social.

Las acciones humanas nunca se producen sin contradicciones. Pero deberíamos esforzarnos para lograr que éstas fueran menos contradictorias. Por este motivo, las políticas de derechos humanos, comercio exterior, relaciones internacionales y asuntos sociales tienen que interrelacionarse, para configurar una política global coherente y creíble. El respeto de unas normas sociales mínimas en las políticas de comercio nacional e internacional es una expresión y una condición previa para emprender acciones coherentes.

4. La libertad y la justicia se implican mutuamente.

La liberalización del comercio internacional incrementa las dinámicas de la economía mundial. De este modo, la libertad continúa ocupando el primer lugar en el orden de valores de la economía. La libertad es un valor básico de gran

importancia. Pero la libertad sólo facilita el desarrollo humano si está conectada a la justicia, y la justicia sólo permite el desarrollo humano si ésta permite la libertad. Hasta ahora, la liberalización del comercio internacional no ha sido capaz de reducir las desigualdades y las injusticias en la economía mundial. Por lo tanto, el modelo liberal de comercio internacional necesita complementarse con normas sociales mínimas.

5. El juego justo sólo necesita reglas de juego.

La justicia es lo que más fortalece a los débiles. Justicia no significa ser capaz de defender los propios privilegios, sino trabajar hacia el logro de un balance de intereses al servicio de la comunidad internacional y al "servicio de la mayoría". El fortalecimiento de los sectores vulnerables es una condición previa para un comercio mundial con igualdad de oportunidades.

6. Todavía habrá diferencias, pero tienen que reducirse.

Las ventajas comparativas que supone la localización de recursos humanos o naturales en el exterior son legítimas y deberían ser utilizadas por países en desarrollo. Pero el *dumping* social (abaratamiento anormal de un producto por debajo de su precio habitual o de su coste de producción) por medio del abuso del trabajo infantil, salarios por debajo del nivel de subsistencia, obstrucción de las actividades de los sindicatos, etc. se debe evitar. Las cláusulas sociales simplemente son normas mínimas de derechos humanos, que darán lugar a grandes diferencias que están bastante lejos del óptimo ético.

7. Las ventajas comparativas no deben producirse a expensas de los débiles.

Aquellos que están a favor de las cláusulas sociales, pero tienen ulteriores intenciones proteccionistas no hacen un servicio al conjunto de la población, sino que abusan de importantes valores éticos en favor de sus propios intereses. Los que rechazan las cláusulas sociales en el ámbito del libre acceso a los mercados internacionales, con frecuencia defienden intereses personales en detrimento de los más vulnerables. El control de los mecanismos de las cláusulas sociales puede anticipar ambos tipos de abuso.

8. Los precios tienen que decir la verdad- ecológica y socialmente.

Esto, por ahora, se conoce en políticas medioambientales, incluso aunque todavía esté lejos de ponerse en práctica. Necesitamos interiorizar el coste ecológico de un producto. Estos costes se imponen en gran parte a la comunidad en general como costes externos. Una situación similar se da en muchos gastos sociales, particularmente en el Sur, pero también en el Norte.

9. El desarrollo social también promueve el desarrollo económico.

Se sostiene ampliamente que la recuperación económica es la condición previa para el desarrollo social. No obstante, lo contrario es igual de cierto: el desarrollo social es una condición previa para el desarrollo económico permanente. Los salarios más altos estimulan el gasto, una educación mejor fortalece la competitividad, la distribución justa de la tierra entre muchas personas incrementa la productividad.

10. Se requieren diversos niveles de actividad para aplicar cláusulas sociales.

Las sanciones comerciales contra la violación de cláusulas sociales no son fáciles de desestimar. Necesitamos mecanismos de control a un nivel internacional y bilateral. Adicionalmente, los acuerdos voluntarios entre empresas y ONG son importantes para la concienciación del público en general y los consumidores- no como una forma de sustitución, sino como un complemento.