



LAS CLÁUSULAS SOCIALES: ¿ES OTRA POLÍTICA POSIBLE?

Anabel Suso Araico.

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta intervención no es otro que realizar una presentación en torno a la utilidad de las cláusulas sociales como instrumento que contribuye a **facilitar la inserción sociolaboral de las personas y los colectivos más vulnerables de nuestra sociedad**. Para ello nos adentraremos en las virtualidades y ventajas de la introducción de esta herramienta que, sin duda, resulta considerablemente innovadora, en la medida en que contribuye a enriquecer una **nueva línea de política activa de empleo** que tiende a implantarse dentro de un modelo de desarrollo económica y socialmente sostenible.

Las cláusulas sociales constituyen una herramienta nueva, legal, y rentable económica y socialmente hablando. Su introducción supone un paso más en el **cambio de concepción de las políticas sociales en torno a la exclusión social**, pues frente a la lógica asistencial que ha imperado tradicionalmente en la lucha contra la exclusión se impone una línea de intervención que busca salidas a través de la inserción socio-económica mediante el empleo. El empleo sigue siendo el elemento de integración social por excelencia, el que da acceso a la ciudadanía, por ello la generación de oportunidades de empleo se ha revelado como una de las herramientas más eficaces en la lucha contra la exclusión.

Mediante la activación de una política de fomento del empleo de los colectivos más desfavorecidos a través de la inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública se da un paso importante en el fomento de la **corresponsabilidad** social, no sólo de la Administración pública, sino fundamentalmente de las entidades de la economía social y de las empresas capitalistas tradicionales.

1. DEFINICIÓN, DIMENSIÓN Y ALCANCE DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES

Las cláusulas sociales pueden definirse como “la inclusión de ciertos criterios en los procesos de contratación pública, en virtud de los cuales se incorporan al contrato aspectos de política social como requisito previo (criterio de admisión), como elemento

de valoración (puntuación) o como obligación (exigencia de ejecución)” (Fundación Gaztelan, 2002).

Hablar de cláusulas sociales implica tener en cuenta **variadas dimensiones**: la calidad y la estabilidad en el empleo, la seguridad en el trabajo, la protección del medio ambiente; pero sobre todo supone la promoción de empleo de personas en situación o riesgo de exclusión social con el objetivo de facilitar su inserción sociolaboral.

Las cláusulas sociales no deben entenderse en cualquier caso como una herramienta aislada, en la medida en que constituyen una **línea de intervención complementaria** de otras líneas de actuación que se han de articular del lado de las políticas sociales y de empleo; en la mayor parte de los casos las cláusulas sociales no se bastan por si solas, pues la inserción por el empleo requiere de **actuaciones integrales** que incidan sobre toda una serie de factores precipitantes de la exclusión. En todo caso, las cláusulas sociales contribuyen a cubrir la tradicional fractura existente entre ambos tipos de políticas aunando esfuerzos en aras de un objetivo común, la inserción socio-económica de colectivos desfavorecidos frente al empleo.

En cualquier caso, hay que destacar que se trata de una herramienta **eficaz** respecto al objetivo de dotar de un empleo como medio de inserción socio-laboral, **sencilla en su aplicación, de plena validez legal, sinérgica** con otros programas de inserción sociolaboral, y **rentable económica y socialmente**.

Tradicionalmente la responsabilidad de trabajar en el ámbito de la exclusión social ha recaído sobre los servicios sociales y las entidades de acción social. La introducción de las cláusulas sociales supone la **implicación de diversos agentes**: la Administración, pero no únicamente del ámbito de las instancias que gestionan las políticas de empleo o de servicios sociales, sino de instancias administrativas tradicionalmente alejadas de estas políticas, como puede ser el caso de las áreas de infraestructuras, medio ambiente, etc.; las entidades sociales, que trabajan la inserción socio-laboral desde la perspectiva del desarrollo de itinerarios integrales de inserción; las entidades de economía social y las empresas de inserción, principales receptoras y contratantes de este tipo de colectivos; y el resto de empresas del mercado, que también han de asumir su responsabilidad social fomentando el empleo y la cohesión social.

Por tanto, el enfoque de trabajo que defendemos con relación al desarrollo de los procesos de inserción de las personas en situación de desventaja es no sólo la del trabajo a través de las empresas de inserción, sino de la **inserción en las empresas**, sean lucrativas o no.

Pero esta nueva línea de actuación fundamentalmente abre una **vía de colaboración poco explorada entre la Administración y las entidades de economía social**. Se trata de una vía que rompe con la tradicional relación de dependencia mediante subvenciones de buena parte de las entidades de acción social, y que por el contrario supone una apuesta clara por revalorizar el papel que este tipo de entidades tienen como generadoras no sólo de empleo sino de capital social y por ende de desarrollo socio-económico sostenible. Se trata de la creación de un **mercado tutelado** en el marco del empleo generado por la Administración.

El principal motivo que legitima esta nueva vía de colaboración entre las entidades de economía social y la Administración es la **confluencia de objetivos**. Es decir, en la medida en que, por ejemplo, una de las principales competencias de la administración municipal es la promoción y reinserción social (tal y como recoge la Ley de Bases de Régimen Local de 1985), y dado que uno de los principios rectores de la filosofía de este tipo de entidades, y más específicamente de las empresas de inserción y muchas de las entidades sin ánimo de lucro, es la inserción laboral de colectivos en dificultad, se produce un claro punto de encuentro y confluencia de intereses que avala el nuevo marco de trabajo en común.

La **vía tradicional de colaboración** se ha establecido en nuestro país mediante programas subvencionados, convenios, conciertos o ayudas específicas. Pero el panorama de actuación para muchas entidades de carácter social se ha complicado tras la promulgación de la *Ley 13/95 de Contratos de las Administraciones Públicas*. La aplicación de dicha ley ha podido perjudicar seriamente a determinadas entidades sociales, empresas de inserción y pymes, en beneficio de la gran empresa, al primarse en los pliegos de la contratación pública la solvencia económica.

Por tanto, las alternativas para abrir un mercado que garantice la subsistencia de muchas de estas entidades que tienen por objetivo, más allá de la rentabilidad económica, la rentabilidad social de los empleos generados, se sitúan del lado de la firma de **convenios** con la Administración, y fundamentalmente de la contratación pública.

Si bien **la contratación pública** se basa tradicionalmente en unos criterios objetivos (condiciones técnicas y precio) y en la salvaguarda de unos principios (publicidad, libre competencia y transparencia)¹, se tiende a dejar de lado otra serie de criterios tanto o más importantes de carácter ético y social. Como señala S. Lesmes “conjugar unos y otros, lejos de resultar incompatible es racional, lógico, eficaz, sinérgico y rentable económicamente si consideramos que mediante la aplicación de las fórmulas propuestas se consigue además de la realización de obras, prestación de servicios o adquisición de suministros una rentabilidad social que desde el punto de vista humano facilita un proceso de inserción, y desde el financiero supone disminuir parte del gasto destinado a estos fines, como programas sociales, rentas básicas, subsidios de desempleo o gastos sanitarios, produciendo por añadidura ingresos a la Hacienda pública”.

Por tanto, este enfoque que sugerimos, comporta un importante cambio de perspectiva en las políticas articuladas desde la Administración, en la medida en que **se introducen dimensiones fundamentalmente sociales en políticas no sociales**. Es decir, se trata de que la intervención pública asuma sus responsabilidades sociales con independencia de su ámbito, propugnando la consecución de objetivos sociales de modo transversal en el marco de sus intervenciones.

Para hacernos una idea de la dimensión y el alcance del empleo que puede generarse mediante esta vía basta con mostrar algunas cifras: según los datos que se desprenden de diversos análisis contrastados (Fundación Gaztelan), el **peso de los mercados públicos se sitúa en torno al 11% del PIB**, lo que supondría, según los datos del año 2000, en torno a once billones de pesetas. De ahí la importancia del papel jugado por la Administración como agente económico de primer orden, como contratante de obras, servicios, suministros o asistencia, y por tanto, como empleadora directa de personas.

De las diferentes administraciones (municipal, autonómica y central) surgen multitud de **trabajos muy apropiados** para los colectivos a los que nos referimos; trabajos que en muchos casos no exigen de excesiva cualificación, pero que en la medida en que sean realizados desde empresas de economía social, y específicamente desde

¹ “Tradicionalmente la contratación pública ha utilizado la subasta como único sistema de adjudicación, donde el único factor a valorar era el precio. El surgimiento de la figura del concurso viene a introducir otras consideraciones además de la económica, dando razón al dicho popular de que “lo más barato no siempre es lo mejor” (Lesmes, 2002).

empresas de inserción, pueden garantizar la continuidad de múltiples proyectos empresariales que de otro modo se encontrarían en riesgo de desaparición.

2. BENEFICIOS DE LA APLICACIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES

La introducción de cláusulas sociales en la contratación pública implica una considerable lista de beneficios para los diferentes agentes sociales que se ven implicados en el proceso de su aplicación:

- a) Para las **personas desfavorecidas** las cláusulas sociales suponen: la posibilidad de acceso a un empleo, más o menos normalizado, lo que supone la concesión de derechos básicos de ciudadanía como unos ingresos económicos, autonomía, mejora de su autoestima y dignidad; la mejora de la empleabilidad de estas personas (adquisición de hábitos y actitudes, formación y capacitación), la posibilidad de apoyo de terapeutas o educadores/as en el proceso de inserción sociolaboral, su derecho a subsidios y prestaciones de desempleo, etc.
- b) Para las distintas **Administraciones Públicas**:
 - Facilitan herramientas válidas de inserción a los servicios sociales, mejorando su capacidad de incidencia.
 - Reducen el gasto público dedicado a estas personas: IMI o Rentas Básicas, subsidios de desempleo o prestaciones complementarias, así como gastos sanitarios, profesionales, planes formativos, subvenciones u otros recursos al efecto.
 - Producen ingresos a las Haciendas Públicas, mediante la cotización a la Seguridad Social, IVA, IRPF, e Impuesto de Sociedades, entre otros.
- c) Para **las entidades de economía social y las empresas de inserción**:
 - Contribuyen a dar continuidad y estabilizar proyectos empresariales liderados desde estos ámbitos y a crear un mercado eficaz para garantizar su supervivencia.
 - Potencian al Tercer Sector como generador de empleo.
 - Proporcionan mercado, trabajo y contratos en lugar de subvenciones.
- d) Para el **conjunto de la sociedad**:
 - En el caso de la economía convencional, las cláusulas sociales contribuyen a implicar a la economía lucrativa en la consecución de objetivos sociales y la



contratación de personas en situación de exclusión, fomentado así la responsabilidad social de las empresas.

- Contribuyen a fomentar la cohesión a partir del desarrollo de modelos y políticas inclusivas y no estigmatizantes.
- Facilitan a través de la incorporación laboral el aumento de la tasa de la población activa, lo que favorece la economía nacional, la renta de las familias, el consumo y el producto interior bruto.

Como antes señalamos, la rentabilidad de la introducción de cláusulas sociales no sólo es social, sino que incluso se puede medir **en términos económicos**. Con este propósito la Fundación Olof Palme de Estocolmo y la Fundación Engrunes de Barcelona, analizaron la diferencia económica entre el coste total de los recursos que a una persona en situación de exclusión se destinan encontrándose en situación de desempleo (para el conjunto de las administraciones), y el ingreso que esa misma persona integrada laboralmente aporta a las arcas públicas. El coste para la administración en el primer caso supone en torno a dos millones de pesetas, y en el segundo, los ingresos por IVA, IRPF y Seguridad Social entre seiscientos mil y un millón de pesetas. En consecuencia, cada empleo de inserción generado supone una cesación de coste y un beneficio por importe de unos tres millones de pesetas, argumento contundente desde un prisma objetivo de cara a profundizar en el diseño e implantación de políticas activas de empleo como la aquí propuesta.

Por tanto, las cláusulas sociales permiten **aprovechar y desarrollar el potencial generador de empleo de las entidades del Tercer Sector**, cuyo carácter dinámico y flexible ha sido reconocido por todas las instancias políticas europeas por su demostrado potencial de creación de empleo, a lo que se une su voluntad de contratar a personas desfavorecidas.

En resumen, las cláusulas sociales **priorizan la rentabilidad social, demostrando su compatibilidad con la rentabilidad económica** y permitiendo a su vez:

- Transformar políticas asistenciales, pasivas y proteccionistas en otras productivas, activas y dinámicas.
- Avanzar desde la subsidiariedad actual de buena parte de la economía social hacia una corresponsabilidad entre administraciones públicas, agentes sociales, empresas privadas, entidades de acción social y empresas de inserción.
- Facilitar la sostenibilidad de las políticas de inserción laboral, mediante la rentabilidad económica y social.



3. OTROS ELEMENTOS PARA SU LEGITIMACIÓN: LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

Pero la aplicación de cláusulas sociales no está exenta de dificultades también recurrentes desde el ámbito legislativo. Frente a posibles dudas y acusaciones son varias las argumentaciones que es posible esgrimir, que avalan jurídicamente este planteamiento.

La propia **Constitución** indica que España es un Estado social de Derecho. Así lo recoge el Capítulo III del Título I relativo a los principios rectores de la política social y económica (Art. 40: “Los poderes públicos promoverán las condiciones para el progreso social y económico y para una distribución de la renta personal más equitativa. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”). De modo que es una obligación de las políticas públicas legislar e interpretar la legislación conforme a estos principios.

La contratación administrativa ha de estar sujeta al **interés público**, y éste, en la mayor parte de las ocasiones, sólo se ha considerado en relación al objeto del contrato, dejando de lado otros intereses públicos que trascienden a éste. Así lo indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1997: “la Administración no está obligada a aceptar el mejor precio, sino la oferta más favorable al interés público”. De este modo, los principios rectores obligan a integrar la contratación administrativa con el conjunto de políticas que persiguen los poderes públicos.

Uno de los principales escollos a los que ésta se enfrenta es la **acusación de vulnerar los principios básicos de la contratación pública de igualdad y libre concurrencia**.

A este respecto hay que señalar que las empresas de inserción o aquéllas que contratan a personas en situación de exclusión soportan un mayor sobrecoste y una menor productividad frente a las que no lo hacen, siendo a pesar de ello acusadas cuando se ven beneficiadas por la contratación pública de vulnerar el libre mercado, cuando la realidad demuestra que ni es libre, ni existe tal competencia.

El fortalecimiento de las entidades que insertan a estos colectivos es una condición previa para una **concurrencia en igualdad de oportunidades**, por ello la



competencia leal requiere condiciones justas, éticas e igualitarias. El quebrantamiento de estos principios surge cuando se compete entre desiguales. Primar por lo tanto a las empresas o entidades dedicadas a la inserción sociolaboral no supone competencia desleal, ni vulnera la libre competencia, ni atenta contra los principios básicos de la contratación, sino que la **discriminación positiva** encuentra su sentido cuando determinadas personas o colectivos precisan de una especial protección, y se justifica además por diferenciarse de las empresas convencionales en su finalidad y resultados, por la búsqueda de objetivos que van más allá de la rentabilidad económica, en aras del beneficio de la colectividad.

A este respecto cabe citar parte de la reiterada jurisprudencia. El **Tribunal Constitucional** en Sentencia del 16 de julio de 1997 señala que "La actuación de los poderes públicos para remediar, así, la situación de determinados grupos sociales definidos y colocados en posiciones de innegable desventaja en el ámbito laboral, por razones que resultan de tradiciones y hábitos profundamente arraigados en la sociedad y difícilmente eliminables, no puede considerarse vulneradora del principio de igualdad, aún cuando se establezca para ellos un trato más favorable, pues se trata de dar tratamiento distinto a situaciones efectivamente distintas. Desde esta perspectiva, las medidas protectoras de aquellas categorías de trabajadores que estén sometidas a condiciones especialmente desventajosas para su acceso al trabajo o permanencia en él no podrán considerarse opuestas al citado principio de igualdad, sino al contrario, dirigidas a eliminar situaciones de discriminación existentes".

De otro lado, en los últimos años diversas instituciones de ámbito internacional han publicado numerosos informes y documentos que avalan la línea de intervención basada en la aplicación de cláusulas sociales. Así, la Comisión Europea publica en 1996 el **Libro Verde de la contratación pública en la Unión Europea** en el que se reconoce la posibilidad de los Estados de considerar los objetivos de la política social en el momento de adjudicación de los contratos públicos. El **Comité Económico y Social de la Unión Europea** aprobó el 29 de mayo de 1997 un Dictamen sobre contratación pública, en el que indicaba que: "Una política europea en materia de contratos públicos de obras debería reforzar el concepto de mejor oferta o económicamente más ventajosa, ya que el criterio del precio no es el único determinante. Teniendo en cuenta las prioridades comunitarias, especialmente en materia social, las autoridades públicas adjudicadoras podrán integrar estas preocupaciones en los contratos públicos que realizan".



Más recientemente, el Comité de Conciliación formado por representantes del Parlamento Europeo y del Consejo alcanzaron un acuerdo, que algunos han tildado de histórico, por el que se finalizan las largas negociaciones sobre las **directivas de contratación pública** (2/12/2003). Esta nueva reglamentación europea, aprobada por el Consejo y el Parlamento Europeo al inicio del 2004, supondrá un gran avance desde el punto de vista medioambiental y social, ya que permite la integración de consideraciones relativas a ambos aspectos en los procedimientos de licitación públicas.

Así, las autoridades licitadoras podrán **tener en cuenta criterios medioambientales o sociales a la hora de elegir las ofertas**, siempre que dichos criterios sean expresamente mencionados en los documentos contractuales y en el pliego de condiciones, estén relacionados con el contenido del contrato, no signifique dotar a la autoridad licitadora con libertad ilimitada y cumplan con los principios fundamentales del Derecho Comunitario, particularmente con el principio de no discriminación.

4. EL MARCO LEGISLATIVO Y LA COBERTURA LEGAL

Son numerosos los **ejemplos existentes de cláusulas sociales en la legislación vigente**, que en buena medida pueden servir como referencia para la introducción de nuevos criterios sociales. De forma resumida estos casos se resumen en las siguientes grandes modalidades:

1) Prohibición de contratar:

- La normativa común² ha introducido cláusulas sociales referidas a la **seguridad y salud en el trabajo**, por las que se establece la prohibición taxativa de contratar con la administración en caso de vulnerar la normativa existente a este respecto; de modo que no se podrá contratar a empresas que hayan cometido una infracción grave en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- Con el objeto de fomentar la contratación estable, también se ha establecido (LCAP) la **prohibición de contratar con empresas de trabajo temporal** (salvo en el supuesto expresado en el párrafo e)²⁹ y sólo cuando se precise la puesta a disposición de la Administración de personal con carácter eventual).

² Así lo establece por ejemplo la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

2) Obligación de contratar: el mejor ejemplo es la Ley 13/1982 de **Integración Social de Minusválidos (LISMI)**. Esta ley aprobó la obligación de contratación de personas con minusvalía en las empresas con más de cincuenta trabajadores en un número de personas con minusvalía no inferior al dos por ciento de la plantilla.

3) Establecimiento de preferencia o desempate. En este caso existen dos claros ejemplos que también recoge la LCAP:

- Se establece la posibilidad de valorar dando preferencia en la adjudicación de los contratos a aquellas **empresas que acrediten en su plantilla el cumplimiento de la LISMI**, una vez acreditada su solvencia técnica, siempre que dichas proposiciones iguallen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios objetivos que sirvan de base para la adjudicación.
- Del mismo modo se señala en esta ley que podrá establecerse la preferencia en la adjudicación de los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial para las **proposiciones presentadas por entidades sin ánimo de lucro**, con personalidad jurídica, siempre que su finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato.

4) Establecimiento de criterios de valoración o puntuación. Determinadas legislaciones, especialmente autonómicas, han establecido la posibilidad de considerar entre los criterios de puntuación para la adjudicación de los contratos determinados criterios sociales. A continuación señalamos algunos de los más significativos:

- La Ley Foral 10/1998 de 16 de junio de las Administraciones Públicas de Navarra y el acuerdo de la Comunidad Autónoma de Madrid de 18 de junio de 1998 priman la **estabilidad de las plantillas**. Así, la primera establece que los pliegos de cláusulas administrativas particulares incorporarán, con carácter general, entre los criterios de adjudicación el de la situación laboral de las empresas, de forma que se valore y puntúe positivamente a aquéllas que en el momento de acreditar su solvencia tengan en su plantilla un número de eventuales no superior al 10%. En el caso de la Comunidad de Madrid se prioriza a aquellas empresas con un peso mayoritario de trabajadores indefinidos, incorporando en los pliegos de condiciones cláusulas de las que resulte una puntuación del 20 por 100 del total de la baremación.

- La Ley Navarra referida también obliga a incorporar como valoración en la adjudicación de contratos de servicios públicos a aquellas **empresas cuya plantilla esté compuesta en más de un 3% por personas con minusvalías**.
- En Navarra, la Orden Foral 26/2000, de 27 de marzo de 2000, por la que se aprueban los criterios para la adjudicación mediante concurso de las obras y equipamientos del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, indica en su apartado 2º que para la selección del adjudicatario se otorgarán tres puntos a aquellas empresas licitadoras que en el momento de acreditar su solvencia técnica tengan en su plantilla, con más de tres meses de antigüedad, a un mínimo de un 2% de trabajadores a jornada completa, o su equivalente en jornadas parciales, que se encuentren **integrados en programas de incorporación socio-laboral** o que habitualmente subcontraten servicios con centros y empresas cuyo objetivo principal sea la incorporación de los colectivos excluidos.

5) **Las cláusulas medioambientales.** La Orden de la Ministra de Medio Ambiente, de 14 de octubre de 1997, fijó los criterios de modificación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen en la contratación del Ministerio de Medio Ambiente, con el objeto de incluir la **valoración ambiental como exigencia objetiva** de resolución de los concursos que se convoquen. De esta manera se introdujo una cláusula en relación con la protección del medio ambiente; en ella se establece que habrá de incluirse la calidad ambiental como criterio objetivo de adjudicación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que se elaboren en el ámbito del Ministerio. La **calidad ambiental** de las ofertas que se presenten a la Administración se valorará en un **20%**.

En la práctica, existen **distintas posibilidades de aplicación de cláusulas sociales en la licitación y adjudicación de contratos públicos**, referidos a supuestos de:

- Contratación de personas en situación de exclusión.
- Contratación preferente de empresas de inserción, entidades sin ánimo de lucro o de economía social.

El marco legal en el que ha de moverse tal aplicación es, como venimos señalando, la **Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP)**. No obstante, no existe una cobertura legal que obligue a la inserción sociolaboral de personas en situación de exclusión social por parte de las empresas, pero sí una normativa que lo ampare y permita.

La pregunta que se plantea entonces es si un contrato administrativo puede consistir en la ejecución de un proyecto de inserción laboral. La respuesta que surge a la luz de la interpretación de la ley es que poseerá **plena validez** el contrato administrativo que tenga por objeto la contratación de personas en situación de exclusión o la ejecución de un proyecto de inserción sociolaboral, siempre que así se determine de modo expreso y se justifique debidamente en el expediente.

Los principales **procedimientos de adjudicación para la contratación pública** existentes en la actualidad, mediante los cuales es posible formalizar la inclusión de cláusulas sociales son los siguientes³:

- El contrato menor.
- El procedimiento negociado.
- El procedimiento restringido.
- La introducción de criterios de valoración y puntuación.
- El convenio o concierto.

CONCLUSIONES

Si bien han sido y siguen siendo muchos los recursos destinados a las políticas sociales que buscan dar cobertura social y asistencial a las personas en situación de exclusión, y a su vez han disminuido notablemente las tasas de desempleo de nuestra sociedad, aún son muy numerosas las personas excluidas del mercado, que forman parte de ese desempleo enquistado que requiere de soluciones innovadoras y eficaces.

Como se ha demostrado en los últimos años, la única manera de abordar los procesos de inclusión social de forma exitosa consiste en el desarrollo de **itinerarios de inserción integral**, desde los que se trabaja conjuntamente con la persona una vía de integración a través del empleo, mientras se abordan otros factores de exclusión. Las

³ Para profundizar en los mecanismos de introducción de las cláusulas sociales resulta enormemente útil el *Manual de cláusulas sociales* elaborado por Santiago Lesmes (fundación Gaztelan)

cláusulas sociales abren la posibilidad de profundizar en esta vía, constituyéndose en **una de las políticas activas de empleo más eficaces y eficientes.**

La introducción de las cláusulas sociales en la contratación pública permite **dar respuesta a una de las principales competencias y deberes constitucionales:** promover las condiciones para el progreso social y económico mediante el empleo y la asistencia social. De este modo, se aprovecha el potencial de la Administración como empleadora (el 11% aproximadamente del PIB), generando mercados tutelados en torno a la misma.

No obstante, **las diversas administraciones públicas no han tomado conciencia** de su capacidad en lograr objetivos a través de la contratación que vayan más allá de ejecutar un servicio o una obra, desaprovechando así la posibilidad de alcanzar objetivos de mayor alcance, orientados a favorecer la cohesión social.

A pesar de las dificultades, las respectivas **legislaciones permiten establecer normativas de discriminación positiva como excepción al principio de igualdad,** cuando se trate de equilibrar situaciones desfavorables. Incluso desde la Comisión y el Parlamento Europeo se ha avalado recientemente esta vía.

Aunque las experiencias de aplicación son escasas (fundamentalmente desarrolladas en algunas localidades del País Vasco, Navarra, Cataluña, Comunidad de Madrid), su **viabilidad y rentabilidad ha quedado plenamente demostrada.** Es por tanto preciso sensibilizar al respecto, difundir el modelo e impulsar su efectiva implantación.

Este modelo de intervención para la incorporación laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social a través de cláusulas sociales **prima al Tercer Sector,** por su capacidad de inserción laboral y generación de beneficio y cohesión social; pero establece un nuevo marco de relación alejado de la tradicional colaboración mediante subvenciones, generando un mercado que garantice su supervivencia. Pero este modelo no olvida la **responsabilidad social** que las **empresas** del mercado convencional están llamadas a asumir.