

# La contractació pública de l'Ajuntament de Barcelona, una anàlisi de responsabilitat extraterritorial, vulneració dels drets humans i del medi ambient al Sud Global

## RESUM EXECUTIU



*Mónica Vargas i Lina María González*

Febrer 2020

**Informe encarregat per:**

Direcció de Justícia Global i Cooperació Internacional en el marc de la línia de treball en Coherència de Polítiques Públiques amb impacte exterior\*



**Ajuntament  
de Barcelona**

*\*Les opinions expressades en el present informe són responsabilitat de les autores i no corresponen necessàriament amb l'opinió de l'Ajuntament de Barcelona.*

## Introducció

Tal com és el cas de la majoria de grans ciutats, la de Barcelona s'insereix en una estructura d'interdependències estretament integrades en l'economia global. Així, reproduïx fluxos que configuren centres i perifèries, els quals generen desigualtats i impacten en els drets humans i la sostenibilitat dels ecosistemes. Es tracta d'una realitat que ha estat denunciada per les ONGDs agrupades en Lafede.cat, tant en el que refereix a l'economia de la ciutat, com a la de Catalunya i la de l'Estat espanyol.

En els últims anys, l'Ajuntament ha realitzat avanços conseqüents en el reconeixement de la responsabilitat extraterritorial del metabolisme social de la ciutat, en particular com a afecta als països del Sud Global. De manera innovadora a nivell europeu, aquest ha estat un dels punts de partida del Pla Director de Cooperació per a la Justícia Global 2018-2021. Els seus quatre eixos prioritaris, la justícia econòmica, la justícia ambiental, la justícia de gènere i el dret a la migració i al refugi pretenen aconseguir una cooperació de "banda ampla" i assegurar la **coherència de polítiques** en el conjunt de l'actuació municipal (Ajuntament de Barcelona 2018a, 26).

La **contractació pública** constitueix una àrea des d'on es pot avançar en termes de la coherència de polítiques. La ciutat ja és considerada com un referent en aquest àmbit, en haver-se dotat, de normatives innovadores, sota la forma dels Decrets d'Alcaldia aprovats des de 2016, i de guies i instruccions aplicables a diferents sectors. Alhora, existeix un gran camp d'acció per a assegurar el seguiment dels contractes i els seus impactes sobre els drets humans i el medi ambient. Tota mesura que es prengui per a l'aplicació de la coherència en aquest espai pot tenir repercussions considerables, podent influir en les condicions de comerç i la pròpia conducta de les empreses, dels subcontractistes, i altres proveïdors en les cadenes de subministrament.

### DESAFIaments DE LA RESPONSABILITAT EXTRATERRITORIAL DE LES EMPRESES EN EL RESPECTE DELS DRETS HUMANS

En una recerca sobre les **101 empreses globals més importants en sectors de risc** com la indústria tèxtil, l'agronegoci, i les indústries extractives, *Corporate Human Rights Benchmark* va concloure que **el grau d'incompliment dels Principis Rectors de les Nacions Unides sobre Empreses i Drets Humans era preocupantment generalitzat** (CHRB 2018):

- **40% de les empreses avaluades no va poder certificar l'aplicació de mesures de diligència deguda** sobre els drets humans.
- Pràcticament cap va poder demostrar que complia amb el compromís de **pagament de salaris dignes, ni en les seves pròpies operacions ni en les seves cadenes de subministrament.**
- En 70% dels casos estudiats, les transnacionals del sector de la confecció i l'agricultura **no disposaven de cap mesura que assegurés el respecte dels drets de la dona**, ni en les seves operacions, ni en aquelles dels seus proveïdors.
- Menys del 10% de les empreses tenien alguna política de protecció de les persones defensores dels drets humans.
- El 50% de les empreses del sector tèxtil i de l'agronegoci **incomplien els seus compromisos amb la prevenció del treball infantil en les cadenes de subministrament.**

Per a il·lustrar la importància d'aquest últim punt, cal recordar que **a nivell global, el sector privat és responsable del 40% dels casos d'esclavitud moderna**, que van afectar el 2018 a 40,3 milions de persones (Sancroft 2018, 4).

# Limitacions i oportunitats que ofereix la legislació sobre contractació pública

En una gran majoria de països, la legislació estipula el deure per part dels Estats de protegir els drets humans. Aquesta obligació implica que prenguin mesures per a protegir a les persones de les violacions comeses tant pels propis Estats, com per les empreses. No obstant això, a nivell internacional només imperen **codis voluntaris** com aquells plasmats en els Principis Rectors de l'ONU sobre Empreses i Drets Humans. No existeixen encara normes vinculants per a les empreses en les seves operacions transnacionals – i menys encara en les seves cadenes de subministrament. Això constitueix una important limitació que repercuteix sobre la legislació europea sobre contractació pública. Principis com la igualtat de tracte i la no-discriminació, o bé l'**obligada relació** que han de tenir els requisits establerts pels poders adjudicadors amb l'**objecte del contracte**, poden representar seriosos desafiaments a fi d'avançar en la contractació social i ambientalment responsable. En particular, això implica que no es pugui exigir als licitadors que la seva empresa tingui establerta una determinada política de responsabilitat social o mediambiental.

S'avança actualment cap a un major grau de rendició de comptes, mitjançant la Llei francesa de Vigilància Deguda, o la negociació en el Consell de Drets Humans de l'ONU d'un Tractat Vinculant que obligui les empreses transnacionals a respectar els drets humans. Aquest procés compta amb el suport de nou resolucions del Parlament Europeu, i ha rebut també l'aprovació del Parlament de Catalunya. No obstant això, prendrà anys a consolidar-se, per la qual cosa és important buscar un màxim de finestres d'oportunitat en l'actual marc jurídic.

En aquest sentit, la **Directiva europea 2014/24** conté elements rellevants per a **un major seguiment dels impactes sobre els humans i el medi ambient en les cadenes de subministrament**. En l'Estat espanyol, la transposició de gran part de la legislació europea ofereix les mateixes oportunitats, que les autoritats locals i la societat civil poden aprofitar. A manera d'il·lustració, referim aquí **algunes de les possibilitats que engloba la legislació vigent**:

- **Protecció dels drets laborals i del medi ambient.** Els Estats tenen l'obligació de prendre les mesures pertinents per a garantir que, en l'execució dels contractes, les empreses i els subcontractistes, compleixin amb les principals convencions de la OIT i amb altres convencions internacionals vinculades amb la conservació dels recursos naturals i la protecció del medi ambient. Per a això, poden introduir **clàusules socials i ambientals** en les diferents fases de la licitació, per exemple entre els criteris d'adjudicació o les condicions d'execució del contracte. També poden requerir la utilització de productes basats en un comerç equitatiu i excloure les ofertes que tinguin un preu anormalment baix. En efecte, **l'adjudicació ja no es regeix únicament per criteris de benefici econòmic**, sinó que pot realitzar-se utilitzant criteris qualitius.
- **Inclusió de principis ètics i regles de conducta (clàusula ètica)** en els plec de les clàusules contractuals, com a criteris de solvència o condicions d'execució dels contractes.
- **Factors d'exclusió dels contractes.** El fet que la nova legislació europea permeti l'exclusió d'una empresa en una contractació pública sobre la base del no compliment de criteris ètics és de gran rellevància.

# Casos de polítiques i pràctiques de contractació pública social i ambientalment responsable

**Ajuntament de Madrid:** Per a garantir que l'energia elèctrica contractada fos 100% renovable, l'Ajuntament de Madrid va prendre mesures en l'Acord marc per al subministrament dels edificis i equipaments municipals en 2018. En el plec de clàusules administratives va contemplar com a solvència tècnica **una certificació que es referia al conjunt de l'energia comercialitzada per l'empresa**, excloent a les comercialitzadores elèctriques que no haguessin subministrat energia 100% renovable durant l'any anterior. Van quedar automàticament descartades transnacionals del sector com a Gas Natural, Iberdrola o Endesa. Les tres empreses van presentar un recurs davant el Tribunal Administratiu de Contractació Pública de la Comunitat de Madrid, però el Tribunal va resoldre en favor de l'Ajuntament. Aquest cas rellevant perquè **es refereix a la pròpia empresa proveïdora del servei**, i estableix jurisprudència a nivell estatal (Setem i Opcions 2018).

**Ajuntament de Loures (Portugal):** L'Ajuntament compta amb **un ambiciós codi de conducta per als proveïdors contractats**, que inclou, a més dels principis vigents en la Declaració Universal dels Drets Humans, un major nombre de convencions de la OIT que la Directiva europea, i una sèrie de mesures destinades a assegurar la seva implementació. En els processos de licitació, es demana a les empreses que presentin una Declaració mitjançant la qual es comprometen a complir els estàndards del codi i a permetre visites de les seves instal·lacions i d'aquelles dels seus proveïdors per part de l'Ajuntament. En cas d'incompliment, les sancions poden arribar a la rescissió del contracte i **l'Ajuntament es reserva el dret de comunicar la situació a les autoritats pertinents**. La supervisió s'assegura mitjançant un **equip multidisciplinari** que ha definit com a àrees prioritàries: els productes tèxtils, els aliments, les obres i l'electrònica (The Landmark Project 2014).

**Comuna de Molenbeek-Saint-Jean (Bèlgica):** El reglament sobre contractació pública d'aquesta comuna se sustenta en la perspectiva segons la qual les obligacions del dret internacional sobre els drets humans, del dret internacional humanitari i del dret dels pobles a l'autodeterminació tenen un caràcter *erga omnes* (s'han d'aplicar a tots els actors sense excepcions). Estableix que, **si una empresa contribueix a activitats que violen els drets humans i/o el dret internacional, comet una falta professional greu, per la qual cosa pot ser exclosa del procés de contractació pública**. El reglament es basa en veredictes judicials i quasi-judicials, nacionals i internacionals dels tribunals belgues, del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, el Tribunal Internacional de Justícia i la Cort Penal Internacional. Resulta rellevant que tingui en compte les pràctiques dels membres del grup d'empreses en el qual s'integra el proveïdor. Es refereix a mesures de remediació, però també a la publicació de les mesures preses. Les empreses atorguen gran importància a la seva imatge pública, per la qual cosa aquest últim element és una mesura addicional que pot tenir un efecte dissuasiu a l'hora de cometre vulneracions dels drets humans (Comuna de Molenbeek-Saint-Jean 2017).

## Model suec de contractació pública<sup>1</sup>:

Suècia ha desplegat eines de gran rellevància en el que concerneix a la contractació pública social i ambientalment responsable. No sols disposa d'una Estratègia Nacional que integra l'aplicació de criteris de sostenibilitat a prop de 100 productes agrupats en àrees de risc, desenvolupant indicadors clau sobre els impactes interns i externs, sinó que també s'ha dotat d'un codi de conducta per als

<sup>1</sup>

Vegeu: [https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/english/procurement/national\\_public\\_procurement\\_strategy\\_english\\_web.pdf](https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/english/procurement/national_public_procurement_strategy_english_web.pdf), i <http://www.hållbarupphandling.se/>

proveïdors. Per a assegurar el seguiment en el que concerneix al compliment de les convencions de la OIT i de la legislació sobre els drets humans, s'ha establert un òrgan públic específic, que s'encarrega del seguiment anual de 30 proveïdors, mitjançant la realització i publicació d'auditories socials i ambientals d'escriptori, així com de les fàbriques en altres països. El grau més avançat d'implementació es troba en els County Councils, en particular en l'àrea de la salut, on es treballa en xarxa. Es reparteixen el monitoratge per productes, per als quals s'elaboren detallades anàlisis de risc, mesures de prevenció i plans d'acció, que inclouen a més de les convencions de la OIT, els drets dels Pobles Indígenes i de les minories. Altres aspectes interessants d'aquesta experiència radiquen en:

l'exigència de transparència i el mapatge de la cadena de subministrament; el diàleg amb les empreses i les organitzacions de la societat civil; la importància atorgada a l'apoderament de les persones treballadores com a clau per al millorament de les seves condicions laborals; i la voluntat d'avançar en definicions específiques com aquella del salari digne.

És important ressaltar que a Noruega, Dinamarca, el Regne Unit, Alemanya, Suïssa, l'Estat espanyol, Portugal, Finlàndia i els Països Baixos se situen altres iniciatives de gran interès en termes dels avanços cap a una contractació pública més coherent amb els drets humans i el respecte dels ecosistemes.

## Contractació pública a Barcelona

En els últims anys, Barcelona ha realitzat avanços en l'àmbit de la contractació pública social i ambientalment responsable, a més de caracteritzar-se per l'important grau de transparència en el que concerneix a la despesa pública. S'ha dotat de normatives innovadores, sota la forma dels Decrets d'Alcaldia aprovats des de 2016, i de guies i instruccions aplicables a diferents sectors. Així mateix, es destaca per la presència en diferents xarxes i plataformes vinculades amb la compra pública ètica. Per exemple, l'Ajuntament participa activament en la Campanya Procura+ del ICLEI, en la Xarxa Electronics Watch, entre altres. Existeixen diversos exemples de la posada en pràctica de criteris socioambientals de manera efectiva en els àmbits de l'energia, l'adquisició de productes tèxtils, de fusta, en el sector de l'alimentació i de la mobilitat.

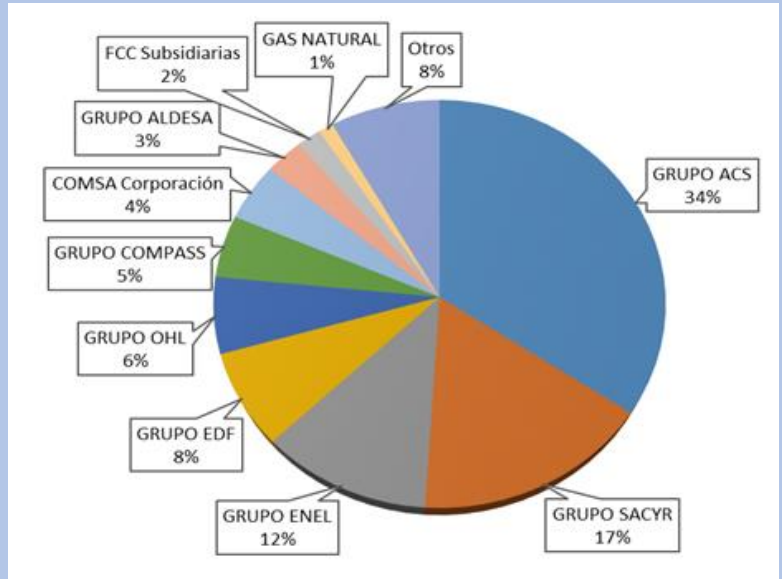
En 2017, el Grup Municipal (Ajuntament i ens inclosos) va registrar **una despesa de més de 1.265 milions d'euros per concepte de contractació pública**. Si considerem únicament **les dades de 2017 de l'Ajuntament (sense els ens municipals)**, en el que concerneix als perfils dels contractistes, s'observa que, d'un total de 5.381 proveïdors, el 87,79% tenien el domicili social registrat a la província de Barcelona. A més, el 68,96% eren

autònoms, micro i petit empresari/as, mentre que 17,28% eren entitats sense ànim de lucre (Ajuntament 2018b). No obstant això, si observem **el volum de la despesa pública**, constatem que es concentra en un nombre reduït de grans empreses:

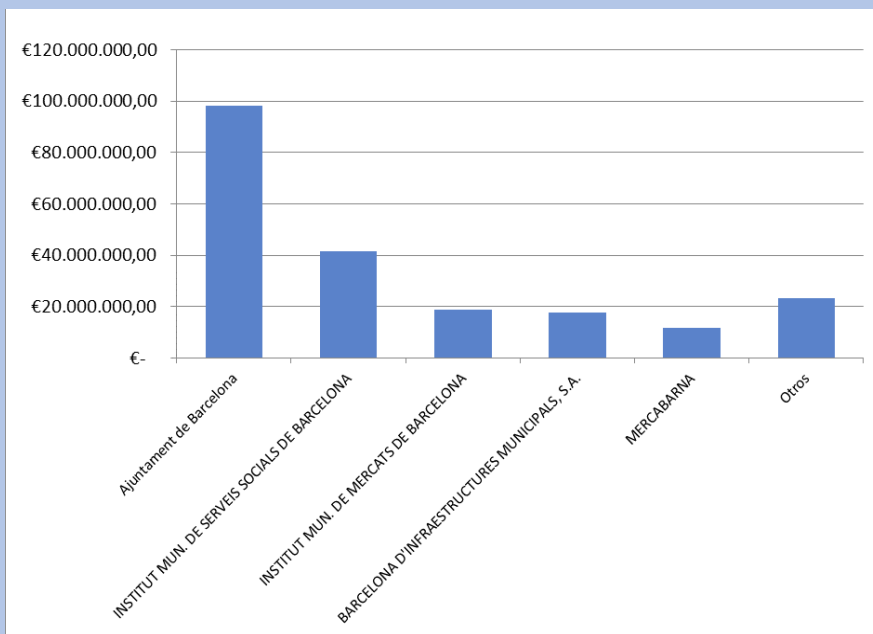
- Entre els més de 5.000 proveïdors, **els cinc que més pagaments van rebre van representar el 49% de la despesa total de la contractació realitzada per l'Ajuntament<sup>2</sup>**.
- **Una sola empresa, FCC, va ser beneficiada pel 20% de la despesa total.**
- Quatre d'aquestes empreses són transnacionals o filials de grups transnacionals: Grup FCC, Grup Ferrovial, Grup ACS i Grup ENEL (Endesa).

<sup>2</sup> Els cinc principals proveïdors per import executat en 2017 són: FCC, CESPÀ S.A., UBASER S.A., Corporació CLD Serveis Urbans i Endesa Energia.

L'examen dels proveïdors beneficiats pels 22.564 contractes **pel Grup Municipal en 2017**, per un valor de més de 1.068 milions d'euros, revela que: **152 són empreses transnacionals o pertanyen a grups transnacionals que han estat denunciats per la societat civil per la vulneració dels drets humans i del medi ambient, representant en volum el 20% del total dels contractes adjudicats (més de 211 milions d'euros)**<sup>3</sup>. Aquestes empreses pertanyen a 81 grups transnacionals. En el següent gràfic il·lustrem als 10 grups principals, que concentren el 92% del total adjudicat a aquestes empreses.



L'òrgan que més recursos ha adjudicat a les empreses vinculades amb alguna mena de vulneració dels drets humans i el medi ambient al Sud Global, és l'Ajuntament de Barcelona, tal com s'il·lustra en el següent gràfic (suma en euros, per òrgan de contractació, a partir dels contractes adjudicats en 2017). En alguns ens municipals, com Mercabarna, **més de la meitat dels contractes adjudicats van beneficiar a aquest tipus d'empreses**. Si bé la legislació estatal sobre contractació pública no estipula que es puguin exigir responsabilitats al grup empresarial al qual pertany una empresa, altres autoritats locals han explorat aquesta pista de cara a aconseguir una contractació social i ambientalment responsable. A més, si una empresa que és beneficiada per la contractació pública forma part d'un grup les pràctiques del qual no són compatibles amb els



drets humans, els drets laborals o el respecte del medi ambient - principis considerats per l'Ajuntament com a pilars en la política de contractació-, **existeix una incoherència alhora que una oportunitat** per a avançar en la rendició de comptes de les empreses transnacionals.

<sup>3</sup> Per a l'estudi, es va elaborar una base de dades d'empreses denunciades per alguna mena de vulneració dels drets humans i el medi ambient, a partir de les següents fonts: [Atlas de Justicia Ambiental \(EJATLAS\)](#), [ShockMonitor](#), [Business & Human Rights Resource Centre](#), [Base de dades de l'OCDE](#), [Proyecto Mirador](#), [OMAL](#), [Observatoire de Multinationales](#), [Public Eye](#), [Punt Nacional de Contacte de l'Estat espanyol](#), ENCO (2018), Vargas i Brennan (2018).

## Principals recomanacions

Per a avançar en la inclusió de criteris de respecte dels drets humans i del medi ambient, recomanem la implementació dels tres següents mecanismes:

1. **Creació d'un organisme complementari de recerca, suport i formació.** En línia amb la proposta formulada per Lafede.cat (2019, 12), recomanem la creació d'un organisme que generi pautes per a la introducció de clàusules socials, mediambientals i d'innovació, i que inclogui criteris d'avaluació de l'extraterritorialitat i els drets humans. Per a facilitar el treball en xarxa entre diferents administracions, l'organisme podria ser creat des de la Generalitat de Catalunya, però comptant amb el paper protagonista de l'Ajuntament de Barcelona.
2. **Eines de seguiment.** L'Administració ha de dotar-se d'eines per a un adequat seguiment dels contractes, comptant amb mecanismes que els permetin avaluar la cadena de subministrament, i que poden ser integrats com a criteris de solvència en el procés de contractació.
3. **Mecanismes de transparència per part de les empreses.** Recomanem exigir a les empreses que incrementin la transparència per a un millor seguiment dels contractes, incloent informació

sobre el grup empresarial en el qual s'integren. Les faltes a la veritat que es puguin detectar en la informació subministrada podran ser catalogades com una **infracció greu** i, en conseqüència, derivar en una penalitat proporcional o fins i tot, portar a la resolució del contracte i a una prohibició de contractar en el futur. La base dels mecanismes de transparència pot ser el concepte de diligència deguda.

Altres **aspectes estructurals que podrien donar suport al procés de contractació** són:

- La implementació d'un codi de conducta per a proveïdors, a més de la inclusió d'una clàusula ètica en la Declaració responsable suggerida per Torns (2017).
- Afavorir equips multidisciplinaris
- Fer respectar l'obligació d'integritat
- Promoure espais de treball i diàleg amb les empreses
- Realització de sessions de formació i sensibilització dels proveïdors
- Una major participació en espais de treball interinstitucionals sobre la contractació pública socialment responsable
- Incentivar el treball en xarxa entre ajuntaments

### Recomanacions específiques per a l'Ajuntament de Barcelona:

- Actualització de les Guies i Instruccions de Contractació o elaboració de noves versions que contemplin el cicle de vida i, per tant, l'extraterritorialitat de la compra pública.
- Creació d'una clàusula d'obligatori compliment per a visibilitzar el cicle de vida, podent ser incorporada en els contractes de major risc potencial sobre els països empobrits.
- Obertura de canals de comunicació entre subcontractistes que operen a nivell extraterritorial i l'Ajuntament de Barcelona.
- Increment de la pràctica de divisió dels contractes en lots
- Facilitació de la creació de UTEs
- Creació d'una llista de proveïdors amb bones i males pràctiques
- Una major aposta per l'economia social i solidària
- Millores internes quant a la informació i transparència

## Referències bibliogràfiques

- Ajuntament de Barcelona. *Pla Director de Cooperació per a la Justícia Global de Barcelona 2018-2021* [En línia]. Direcció de Justícia Global i Cooperació Internacional, 2018a [Última consulta: 14 de març de 2019]. Disponible a: [https://ajuntament.barcelona.cat/economiatreball/sites/default/files/documents/pla\\_director\\_cooperacio\\_2018-2021\\_cat\\_v.web\\_0\\_0.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/economiatreball/sites/default/files/documents/pla_director_cooperacio_2018-2021_cat_v.web_0_0.pdf)
- *Memòria 2017. Contractació Pública. Grup Municipal de l'Ajuntament de Barcelona* [En línia]. 2018b [Última consulta: 5 de maig de 2019]. Disponible a: [https://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/sites/default/files/2017\\_memoria\\_contractacio\\_aj\\_bcn\\_i\\_grup\\_mpal.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/sites/default/files/2017_memoria_contractacio_aj_bcn_i_grup_mpal.pdf)
- CHRB – Corporate Human Rights Benchmark. *2018 Key findings. Apparel, Agricultural Products and Extractive Companies* [En línia]. 2018 [Última consulta: 24 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.corporatebenchmark.org/sites/default/files/documents/CHRBKeyFindings2018.pdf>
- Comuna de Molenbeek-Saint-Jean. *Extrait du registre aux délibérations du Conseil Communal. Séance du 26.04.17* [En línia]. 26 de abril de 2017 [Última consulta: 5 de abril de 2019]. Disponible en: <http://www.molenbeek.irisnet.be/fr/fichiers/conseil/motion/2017/motion-marches-publics-fr.pdf>
- ENCO – European Network of Corporate Observatories. *El vínculo entre la UE y la impunidad empresarial. La construcción del Tratado Vinculante de la ONU sobre empresas transnacionales y derechos humanos* [En línia]. Publicació de ENCO, TNI, CETIM, Amis de la Terre, Observatoire des Multinationales, OMAL, FOEE, 2018 [Última consulta: 1 d'abril de 2019]. Disponible a: [https://www.tni.org/files/publication-downloads/el\\_vinculo\\_entre\\_la\\_ue\\_y\\_la\\_impunidad\\_empresarial.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/el_vinculo_entre_la_ue_y_la_impunidad_empresarial.pdf)
- Lafede.cat. *Les obligacions extraterritorials en la compra pública de l'Ajuntament de Barcelona*. Barcelona, 2019.
- Sancroft. *The Sancroft-Tussel Report. Eliminating modern slavery in public procurement* [En línia]. Segona edició, 2018 [Última consulta: 16 de maig de 2019]. Disponible a: <https://sancroft.com/wp-content/uploads/2017/11/The-Sancroft-Tussell-Report-1.pdf>
- Setem i Opcions. *La inclusió d'aspectes ambientals, socials i de bon govern a la contractació pública* [En línia]. 2018 [Última consulta: 2 de maig de 2019]. Disponible a: <http://www.setem.org/setem ftp/catalunya/casos-compra-publica.pdf>
- The Landmark Project. *Experiencias de éxito en compra pública socialmente responsable* [En línia]. 2014 [Última consulta: 13 d'abril de 2019]. Disponible a: [http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/de/Bremen\\_AFZ/LANDMA RK2014-CAST.pdf](http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/de/Bremen_AFZ/LANDMA RK2014-CAST.pdf)
- Tornos Abogados. *Guia per la protecció i promoció dels drets humans en la contractació pública* [En línia]. Publicat per NOVACT, Servei Civil Internacional de Catalunya i Nexes Interculturals de Joves per Europa, 2017 [Última consulta: 16 de març de 2019]. Disponible a: <http://993responsable.org/descarega/guia-de-compra-publica-responsable-cat/>
- Vargas, M. i Brennan, B. (Coords). *Impunidad S.A. Herramientas de reflexión sobre los "super derechos" y los "super poderes" del capital corporativo* [En línia]. 2012 [Última consulta: 5 de maig de 2015]. Disponible a: [https://www.tni.org/files/download/impunidad\\_sa.pdf](https://www.tni.org/files/download/impunidad_sa.pdf)