

3. AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA y FUNDACIÓN GAZTELAN.

RESUMEN

El Ayuntamiento de Pamplona licitó en concurso público el Servicio de Atención a Domicilio, incluyendo entre sus criterios de adjudicación cláusulas sociales, tales como la contratación de colectivos con dificultades de acceso al empleo y el hecho de ser entidades sin ánimo de lucro. La Fundación Gaztelan obtuvo el contrato y prestó el servicio desde 1998 a 2005 mediante la empresa Miluce, con una plantilla de hasta 112 personas, el 50% de ellas de inserción.

REGULACIÓN

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares estableció en su cláusula segunda los criterios de adjudicación del concurso, que se detallan en el documento “Sistema de Asignación de Puntuación a los criterios de adjudicación del concurso para la contratación del servicio a domicilio”, entre los cuales reproducimos los inclusivos de cláusulas sociales:

1. Tipología de las empresas (máximo 20 puntos):
 - Empresas de mercado con ánimo de lucro: 0 puntos.
 - Sociedad Anónima Laboral: 10 puntos.
 - Asociación con fines no coincidentes con el objeto del contrato: 10 puntos.
 - Asociación con fines coincidentes con el objeto del contrato: 15 puntos.
 - Fundación con fines no coincidentes con el objeto del contrato: 15 puntos.
 - Fundación con fines coincidentes con el objeto del contrato: 20 puntos.

2. Contratación de personal desfavorecido (máximo 25 puntos):
 - Entidades empresariales específicas de inserción sociolaboral: 25 puntos.
 - Entidades empresariales con experiencia demostrada en la contratación de colectivos desfavorecidos: 20 puntos.
 - Entidades empresariales con proyecto definido para la incorporación de colectivos desfavorecidos: 17,5 puntos.
 - Entidades empresariales con compromiso de acoger a colectivos desfavorecidos: 15 puntos.

IMPORTANCIA DE LA CLÁUSULA

VALORACIÓN DE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN DEL CONCURSO SAD 98

| Empresa | Criterio 1 | Criterio 2 | Criterio 3 | Criterio 5 | Subtotal | Criterio 4 Precio/hora (pesetas) |
|-------------|------------|------------|------------|------------|----------|--|
| ASISPA | 15 | 20 | 25 | 7,5 | 67,5 | 1.832 |
| ARQUITEMPO | - | 20 | 18 | 7 | 45 | 1.607 |
| ASER | 15 | 15 | 18 | 8 | 56 | 1.885 |
| GAZTELAN | 20 | 25 | 24 | 12 | 81 | 1.832 |
| SERVIRECORD | - | 15 | 22 | 8 | 45 | 1.635 |
| EULEN | - | 15 | 19 | 8,5 | 42,5 | 1.725 |
| NATENDO | 10 | 17,5 | 22 | 14 | 63,5 | 1.831 |
| URGAITZ SL | - | 15 | 21 | 7 | 43 | 1.822 |
| ASOC. ASIS | 15 | 15 | 10 | 7,5 | 47,5 | 1.738 |

En este cuadro se muestra la valoración por la Mesa de Contratación de las propuestas presentadas por las empresas conforme a los criterios de adjudicación, y podemos comprobar la importancia de las cláusulas sociales. Los criterios son:

- Criterio 1: Tipología de las empresas (Máximo 20 puntos).
- Criterio 2: Contratación de personal desfavorecido (Máximo 25 puntos).
- Criterio 3: Programa de mejoras al servicio (Máximo 25 puntos).
- Criterio 4: Oferta económica (Máximo 15 puntos).
- Criterio 5: Programas de formación, otras atenciones sociales o condiciones laborales (Máximo 15 puntos).

PROCESO

El Ayuntamiento de Pamplona, en 1997 con el objetivo de implantar programas que faciliten la inserción sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social, encarga un estudio al CEPIS (Centro Piloto de Inserción Sociolaboral) dependiente de los servicios sociales municipales a través de un proyecto europeo, en el que colaboran el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra y el INBS (Instituto Navarro de Bienestar Social), analizando –entre otras actuaciones- las posibilidades que ofrecía la adjudicación del servicio municipal de atención domiciliaria que debía contratarse al año siguiente.

El CEPIS se dirige a la Fundación Gaztelan, planteando constituir una empresa de inserción que se presentase al concurso como licitador. Para ello se diseña un programa de ESP (Empleo Social Protegido), consistente en formación y prácticas en el mercado privado del sector de atención a domicilio. Este proyecto es financiado por el INBS, detrayendo una partida presupuestaria destinada al efecto para el Ayuntamiento de Pamplona, con su obvio consentimiento y aceptación. El proyecto de ESP se desarrolla entre julio y diciembre de 1997 y participan 10 mujeres.

La licitación, prevista para enero de 1998 se retrasa, por lo que se solicita una prórroga del ESP que es concedida, mientras se encaminan esfuerzos a la creación de la empresa que participará en el concurso, así como a formar a las participantes en cooperativismo y economía solidaria, y a preparar la propuesta técnica de gestión e intervención .

En el segundo semestre de 1998 se aprueba y publica la licitación, a la que se presentan nueve empresas, y Fundación Gaztelan obtiene la mayor puntuación, siendo determinante los 45 puntos obtenidos por cláusulas sociales.

DATOS Y RESULTADOS

PLANTILLA

| Año | Personas Contratadas | | |
|------|----------------------|-------------------------|---|
| | A 31 de diciembre | Trabajadoras Familiares | Personas con dificultades de acceso al empleo |
| 1999 | 51 | 47 | 20 |
| 2000 | 87(3) | 82 | 35 |
| 2001 | 96 (5) | 91 | 47 |
| 2002 | 112 (5) | 107 | 45 |

| | | | |
|------|---------|-----|----|
| 2003 | 109 (5) | 103 | 46 |
| 2004 | 100 (2) | 94 | 50 |

(nº hombres)

FACTURACIÓN

| Año | Euros |
|------|-----------|
| 1999 | 541.839 |
| 2000 | 1.003.399 |
| 2001 | 1.296.424 |
| 2002 | 1.424.244 |
| 2003 | 1.598.511 |
| 2004 | 1.648.098 |

ANÁLISIS

El Servicio de Atención a Domicilio se gestiona con la denominación de Miluce, siendo la figura jurídica la de la propia Fundación Gaztelan. La empresa formaba parte de la Red de Economía Alternativa y Solidaria (REAS), y no estaba inscrita en el Registro de Empresas de Inserción del Gobierno de Navarra como tal, pero destacamos su componente y características de inserción laboral, debido a porcentaje de personas con dificultades de acceso al empleo, según se deduce en los datos de la tabla aportada.

Se previó la creación de una empresa de unas 40 ó 50 personas aunque se superaron las 100, lo que supuso un considerable esfuerzo de gestión, pero también un referente en el ámbito de las empresas de inserción.

El sector de atención a domicilio resulta propicio para crear empleo de inserción, al ser muy intensivo en mano de obra, y existir diversos programas formativos que permiten la capacitación de potenciales trabajadoras. No obstante el perfil de empleabilidad debe ser alto y encontrarse en la última fase de su itinerario de inserción, puesto que se trabaja en hogares y con personas dependientes. Posee complicación para realizar un adecuado acompañamiento en el puesto por las características del lugar en el que se presta el servicio y al tratarse de un trabajo individual.

Otro problema añadido derivó de la inexistencia (en su momento) de convenio en el sector lo que se traducía en bajos salarios, así como la dificultad en ocasiones de proporcionar jornadas completas debido a la concentración del trabajo en determinados tramos horarios. La asunción por la empresa de los principios de la economía solidaria conllevó una serie de características significativas:

- Gestión cooperativa: asamblea de trabajadoras, comisiones y junta directiva.
- Esfuerzo por alentar la participación en las comisiones, remunerando las horas de asistencia.

- Diseño de la formación continua por las trabajadoras y remuneración de las horas de formación.
- Ausencia de ánimo de lucro. Destino de parte de beneficios para cooperación al desarrollo.
- Implantación con la asesoría de la Universidad de Mondragón del sistema GIP (Grupos de Información Participativa) para analizar y fomentar la participación de las trabajadoras en la empresa.
- Mejoras sociales como la asignación de horarios y zonas de trabajo que facilitasen la conciliación con la vida personal y familiar, mejora salarial en función de las posibilidades económicas de la empresa y siempre por encima del convenio del sector (salario base, días festivos especiales, vacaciones, seguro de accidente voluntario, etc).

En el año 2005 el Ayuntamiento de Pamplona -ya con diferente equipo de gobierno-, saca a concurso nuevamente la contratación del servicio, en cuyo condicionado no se incluyen cláusulas sociales.

Para presentarse a la licitación, 70 trabajadoras de Miluce-Gaztelan forman una cooperativa, elaboran y presentan su propuesta. Evaluadas todas las ofertas, el órgano de contratación del Ayuntamiento adjudica el contrato a una empresa con ánimo de lucro y sin experiencia anterior en el sector de atención a domicilio.

REFLEXIÓN FINAL

No quisiera terminar este análisis sin evidenciar con énfasis las diferencias y consecuencias derivadas del hecho que la contratación pública persiga el objetivo añadido de la inserción sociolaboral, o que la adjudicación recaiga en uno u otro tipo de entidad con diferentes características y objeto social.

Así y gracias a la inclusión de cláusulas sociales, la Fundación Gaztelan ha gestionado durante casi siete años una empresa solidaria, con una plantilla de más de 100 personas y un porcentaje de personas de inserción en torno al 50%. Los principios asumidos por muchas entidades del Tercer Sector propician la búsqueda de mejores condiciones para las trabajadoras, aunque obviamente no se consigan todos los objetivos propuestos o existan desavenencias puntuales entre la empresa y las trabajadoras.

En la fecha de redacción de este texto, ha pasado un año desde que la nueva empresa adjudicataria se ha hecho cargo del servicio, subrogando a las trabajadoras de Miluce-Gaztelan según establece el convenio del sector. En este tiempo la nueva empresa adjudicataria ha sido noticia en la prensa local por el despido improcedente de una trabajadora que había solicitado elecciones sindicales junto a la mayoría de sus compañeras, así como por una queja que llegó al Pleno del Ayuntamiento por la utilización de la base de datos de las personas usuarias del servicio (de uso protegido y restringido) con el objetivo de publicitar y ofrecerles distintos servicios mercantiles de la empresa. Cada quien que saque sus conclusiones, pero no es lo mismo soplar que sorber.

DOCUMENTACIÓN ADJUNTA EN EL CD-ROM

- Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
- Acta de la Mesa de Contratación sobre el sistema de asignación de puntuación a los criterios de adjudicación del concurso para la contratación externa del servicio de atención a domicilio.