01-015

SOCIAL AND ENVIRONMENTAL CRITERIA IN PUBLIC PROCUREMENT. A REVIEW SINCE THE LAW 9/2017 ENTRY INTO FORCE

Moreno Escobar, Begoña ⁽¹⁾; Alegre Bayo, Francisco Javier ⁽¹⁾; Jadraque Gago, Eulalia ⁽¹⁾; Ordóñez García, Javier ⁽¹⁾; Martínez Montes, Germán ⁽¹⁾

(1) Universidad de Granada

Public procurement has to be seen as an investment tool and not just as an expense. Its strategic value enables to develop social and environmental policies. This vision of procurement has been reinforced since the entry into force of Law 9/2017 of 8 November on Public Sector Contracts. This law stipulates the inclusion of social and environmental issues related to the object of the contract. To find out how different administrations are including these criteria, 175 contracts (local, regional and national) has been analyzed. The criteria to be included, their relationship with the object of the contract and whether they are solvency, award and/or execution criteria are checked. The results show the importance of considering the real cost of the contract when including social and environmental improvements, in order to avoid a reduction in the quality of the bids. It is also necessary to implement common bases that ensure the appropriate use of these criteria and the monitoring and control of their application through the figure of the person responsible for the contract.

Keywords: public procurement; social criteria; environmental criteria

CRITERIOS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. UNA PROSPECTIVA DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 9/2017

La contratación pública es una herramienta de inversión y no de gasto, pues tiene un marcado carácter estratégico que permite desarrollar políticas sociales y medioambientales. Esta visión de la contratación se ha visto reforzada desde la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, pues obliga a la inclusión de aspectos sociales y medioambientales vinculados al objeto del contrato. Para conocer cómo se está llevando a cabo por las distintas administraciones la inclusión de estos criterios, se analizan 175 expedientes de contratación de obras y servicios de ámbito local, autonómico y estatal. Se comprueba qué criterios se incluyen en función de una clasificación y si son criterios de solvencia, adjudicación y/o de ejecución. Los resultados muestran la importancia de considerar el coste real del contrato al incluir mejoras sociales y ambientales, para evitar la reducción en la calidad de las ofertas. También se hace necesario implantar bases comunes que aseguren el uso adecuado de estos criterios y el seguimiento y control de su aplicación a través de la figura del responsable del contrato.

Palabras clave: contratación pública; criterios sociales; criterios ambientales

Correspondencia: Begoña Moreno Escobar bgmoreno@ugr.es



© 2020 by the authors. Licensee AEIPRO, Spain. This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License (https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

1. Introducción

La contratación pública es uno de los elementos más importantes de las economías nacionales de todos los países de la Unión Europea (UE). Las autoridades y los entes de derecho público gastan cada año aproximadamente una quinta parte del Producto Interior Bruto (PIB) de la UE en la adquisición de bienes, obras y servicios (Oficina independiente de regulación y supervisión de la contratación, 2019). Dentro de la contratación pública, el sector de la construcción y los servicios es uno de los más importantes, tanto desde el punto de vista económico (Burke & King, 2015) como en cuanto al impacto social y medioambiental (Dobrovolskienė & Tamošiūnienė, 2015).

A través de la contratación, los poderes públicos no solo adquieren los bienes y servicios que necesitan, sino que también realizan una política de intervención en la vida social, medioambiental y económica. Por tanto, se debe considerar como una herramienta de inversión y no de gasto, pues la contratación pública tiene un marcado carácter estratégico. Esa doble función coloca a las entidades públicas en una posición privilegiada para influir en el mercado desde un punto de vista económico y para poder establecer exigencias que contribuyan a lograr los objetivos sociales y medioambientales (Mendoza et al., 2019).

En la UE, gracias a las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, el uso de la contratación pública para alcanzar objetivos sociales y medioambientales está cada vez más extendido. Sin embargo, la información y los métodos para llevarlos a cabo se encuentran a menudo incompletos y su ejecución resulta difícil de definir y controlar, por lo que es complicado evaluar su rendimiento social y ambiental (Montalbán-Domingo et al., 2018; Oficina independiente de regulación y supervisión de la contratación, 2019).

En el caso de España, la contratación responsable se ha visto reforzada por la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), Ley 9/2017, de 8 de noviembre. Esta ley tiene por objeto, entre otros, que en toda contratación pública se incorporen de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales, siempre que guarden relación con el objeto del contrato, e introduce novedades significativas en cuanto a la posibilidad de incorporarlos en distintos momentos:

- A. En la definición de objeto del contrato, si se estima que pueden incorporarse (art. 99).
- B. Realizando reserva de mercado a través de contratos menores y procedimientos negociados (disposición adicional cuarta y disposición adicional cuadragésima octava).
- C. En la fase de admisión de licitadores, como requisito de solvencia técnica según el objeto del contrato (art. 122).
- D. En la fase de puntuación, como criterio de adjudicación (art. 122 y art. 145).
- E. Como criterio de desempate, en caso de igualdad de condiciones (art.147).
- F. En la fase de ejecución, como criterio de obligación (art. 122 y art.202).

Desde la entrada en vigor de la LCSP, distintas administraciones y organismos han elaborado documentos, recomendaciones y estrategias que facilitan el papel que la contratación pública debe tener en el impulso de políticas sociales y medioambientales.

Sin embargo, estos esfuerzos para fomentar la sostenibilidad en la contratación pública a través de políticas sociales y ambientales (Andrecka, 2017), no han tenido el éxito esperado en el sector de la construcción reclamándole el impulso de iniciativas de sostenibilidad (Oficina independiente de regulación y supervisión de la contratación, 2019; Sierra et al., 2018).

Antes del desarrollo legislativo derivado de las directivas comunitarias vigentes en materia de contratación, algunos estudios aseguran que la definición de los criterios medioambientales no es clara, siendo estos bastante genéricos y que los mecanismos de monitoreo y control no son concretos (Bouwer et al., 2005; Michelsen & de Boer, 2009; Zhu et al., 2013). De hecho, muchas veces los poderes adjudicadores no consideran esta opción porque los contratos no incluyen la vigilancia e inspección de las condiciones ambientales.

La mayor parte de las investigaciones realizadas hasta la fecha han evaluado la inclusión de criterios ambientales en el entorno de la contratación pública (Michelsen & de Boer, 2009; Parikka-Alhola & Nissinen, 2012) empleando cuestionarios rellenados por las entidades contratantes y los departamentos de compras de empresas privadas. Una de las conclusiones comunes es que los encuestados tienden a exagerar la aplicación de criterios o prácticas ambientales, pues no son realistas cuando se contrastan con las licitaciones y las cláusulas contractuales subsiguientes (Ochoa et al., 2017; Parikka-Alhola & Nissinen, 2012; Testa et al., 2012; Varnäs et al., 2009). No se ha prestado suficiente atención a la investigación de obras y servicios (Faith-Ell, 2005; Varnäs et al., 2009), especialmente en la definición y aplicación de los criterios en el sector de la construcción.

Con carácter previo a la entrada en vigor de la LCSP, se realizó un estudio comparativo entre países sobre la utilización de criterios medioambientales (Fuentes-Bargues et al., 2017). Se analizaron cien expedientes de contratación pública de obras entre los años 2008-2011, apreciándose que el uso de criterios ambientales en las licitaciones es mayor en las administraciones nacionales que en las locales y en los proyectos con presupuestos más elevados (más de 10 millones de euros). Una de sus conclusiones fue que las autoridades españolas deben hacer un mayor uso de los criterios ambientales.

Existen pocos estudios que analizan la inclusión de criterios sociales en la contratación pública (Hueskes et al., 2017; Ruparathna & Hewage, 2015). Además, la mayoría se han centrado en el establecimiento de estrategias y en la definición de guías para mejorar y facilitar la inclusión de dichos criterios (Montalbán-Domingo et al., 2018, 2019). Montalbán-Domingo et al. (2019) realizaron un estudio comparativo para analizar los principales criterios sociales y su definición en la contratación de obras públicas en distintos países, partiendo de ocho categorías de criterios sociales definidos tras una revisión bibliográfica. Los resultados muestran una falta de métrica para evaluar objetivamente la sostenibilidad social, el predominio de la salud y la seguridad como principales criterios sociales incluidos en la contratación pública, y la importancia del tamaño del contrato en el número de categorías sociales considerados en los procedimientos de contratación. Se concluye el estudio indicando que se deben aplicar políticas para promover el uso de criterios y métricas sociales en la adjudicación de proyectos y en la evaluación y supervisión en la industria de la construcción. En este estudio, previo a la LCSP, se analizaron 451 expedientes de 10 países (94 de ellos de España) entre enero de 2016 y enero de 2017.

La revisión de la literatura muestra que los criterios ambientales y sociales se han utilizado en la contratación pública desde hace mucho tiempo pero, desde la entrada en vigor de la LCSP, se evidencia la falta de estudios que analicen de forma sistemática la inclusión de criterios sociales y ambientales en las distintas fases del procedimiento de licitación. Tampoco existe un estudio sobre su uso y su importancia en la contratación española, analizando en qué momento del ciclo de vida del contrato se requiere su inclusión, y estudiando el caso particular del sector de la construcción, para comprobar si ha tenido efecto positivo como herramienta estratégica de inclusión de políticas públicas, estando justificada, por tanto, la investigación que aquí se presenta.

2. Objetivos y metodología del trabajo

El presente trabajo tiene como objetivo principal analizar la inclusión de criterios sociales y ambientales en la contratación pública española dentro del sector de la construcción desde la entrada en vigor de la LCSP, teniendo en cuenta la tipología de criterios considerados y la fase del procedimiento de licitación en el que se incluyen. El momento de la inclusión influirá en la posibilidad cierta de su consideración en el contrato y de las necesidades de seguimiento y control del mismo para garantizar su cumplimiento.

El texto de la LCSP no explicita qué criterios se pueden incluir como condiciones de admisión y sí lo hace para la fase de puntuación (art. 145), de desempate (art. 147) y de ejecución (art. 202). Atendiendo a estos ejemplos, es posible realizar una clasificación previa de dichos criterios considerando si corresponden a la exigencia y control del cumplimiento de la legislación de aplicación o si por el contrario incluyen aspectos novedosos, no regulados con anterioridad, proponiéndose la siguiente clasificación (Andrés Pérez, 2016):

- Criterios CONSERVADORES: cumplimiento de obligaciones impuestas por el ordenamiento jurídico en materia social y/o medioambiental, empleados como instrumento de la actividad administrativa de policía en el ámbito de la contratación pública.
- Criterios INNOVADORES: exigencia de cumplimiento de unos determinados objetivos de política social y/o medioambiental añadidos a los establecidos en la legislación, constituyéndose un uso de las cláusulas como actividad de fomento de determinadas políticas públicas.

Atendiendo a esta clasificación, podemos organizar los ejemplos de consideraciones indicadas en la LCSP como se observa en la tabla 1.

Tabla 1. Clasificación de criterios sociales y ambientales (Fuente: elaboración propia, a partir de Andrés Pérez (2016) y los criterios indicados en la LCSP).

Cumplimient 364/2005, personas col Derechos d discapacidad Naciones Uni	contratación de n discapacidad. e las personas con d (Convención de	 Inserción sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social.
364/2005, personas col • Derechos d discapacidad Naciones Un	contratación de n discapacidad. e las personas con d (Convención de	 discapacidad por encima del exigido por ley. Inserción sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social.
hombre y mu Conciliación Garantizar la en el trabajo Cumplimient colectivos territoriales. Medidas siniestralidad	esigualdades entre ujer en el trabajo. trabajo y vida. a seguridad y salud o de convenios sectoriales y para prevenir la dilaboral.	 empleo o empresas de inserción. Plan de igualdad aunque no se exija por ley. Fomento de la contratación femenina. Conciliación de la vida laboral, personal y familiar. Mejora de condiciones laborales y salariales. Estabilidad en el empleo Combatir el paro Contratación de un mayor número de paragnas para la cioqualón del contrata.
	el respeto a los orales básicos.	 Formación en seguridad y salud.
colectivos territoriales.	colectivos sectoriales y territoriales.Medidas para prevenir la	Estabilidad en el empleoCombatir el paro

Criterios	Conservadores	Innovadores
		Reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero.
		Empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética.
	Cumplimiento de legislación vigente en materia	ronovoblos
Ambientales Medioambiental. Cumplimiento del plan de gestiór de residuos de la construcción y la demolición.	Mantenimiento y mejora de valores	
	 Cumplimiento del plan de gestión de residuos de la construcción y 	ambientales que se vean afectados por contrato.
	la demolición.	Gestión más sostenible del agua.
	•	Promoción del reciclado y envases reutilizables.
		Producción ecológica.
		Impulso de la entrega de productos a granel.
		Reducción en la generación de residuos.

Los criterios sociales están fundamentalmente centrados en temas de contratación, salud laboral, igualdad y formación, y los criterios medioambientales, en certificaciones ambientales, reciclado y gestión de residuos, eficiencia energética y protección del medio ambiente.

Para alcanzar el objetivo planteado, la investigación lleva a cabo los siguientes objetivos específicos:

- Analizar los criterios sociales y ambientales incluidos en los pliegos de las licitaciones, según el objetivo de su inclusión (solvencia, adjudicación o ejecución) y según su carácter conservador o innovador.
- Estudiar las relaciones entre estos criterios y la competencia de los organismos contratantes, el presupuesto base de licitación y la duración de los contratos objeto de las licitaciones.

La metodología seguida es un análisis de contenido de documentos obtenidos de perfiles de contratante con el objetivo de determinar la inclusión de criterios sociales y ambientales en las contrataciones públicas en el sector de la construcción. El análisis de contenido puede definirse como un método de observación en el que el investigador analiza la comunicación que una persona ha producido para comprender su comportamiento. Este método de investigación es objetivo, sistemático, cuantificable y de aplicación general (Fernández, 2002). El método permite cuantificar los resultados del análisis, ya sea por el carácter numérico de los datos analizados o por su transformación y parametrización en indicadores y métricas útiles para la interpretación de los resultados.

Las etapas llevadas a cabo en la investigación han sido las siguientes:

- Búsqueda de licitaciones de obras y servicios de diferentes administraciones públicas (estatales, autonómicas y locales) y de poderes adjudicadores no administraciones públicas (PANAP) publicados desde la entrada en vigor de la LCSP hasta el 31 de diciembre de 2019.
- Estudio de los criterios sociales y ambientales incluidos en los documentos de licitación, distinguiendo entre cuatro variables seleccionadas en el estudio: tipo de

contrato (obra o servicio), competencia de la entidad contratante, presupuesto base de licitación y duración del contrato.

- Análisis de dichos criterios y clasificación por el objetivo de su inclusión (criterio de solvencia, adjudicación o ejecución) y por su naturaleza conservadora o innovadora.
- Estudio de las relaciones entre el número y tipología de criterios encontrados y las variables citadas. Por último, tras una discusión de los resultados, se presentan las conclusiones.

3. Resultados

3.1. Caracterización de la muestra

El conjunto total de datos de la muestra obtenida está constituida por 175 documentos de licitación publicados en España entre el 9 de marzo de 2018 y el 31 de diciembre de 2019 y correspondientes a entidades del sector público que sean clientes de una PYME del sector de la construcción ubicada en la provincia de Granada¹.

Una vez obtenida la muestra, podemos clasificarla en función de las variables contempladas en el estudio (tipología de contrato, tipo de entidad contratante, presupuesto base de licitación y duración del contrato). La tabla 2 muestra información detallada de la muestra recogida para los contratos de obras y la tabla 3 para los contratos de servicios.

Dada la extensión del estudio, en la presente comunicación sólo se presentan los resultados del análisis de los criterios teniendo en cuenta el tipo de contrato (obras o servicios) y la competencia del organismo contratante.

Tabla 2. Resumen de la muestra de datos de contratos de obras.

	PBL (en miles de €)				Duración (en años)				
Competencia	<500	500-2.000	2.000-SARA	SARA	<1	1-2	≥2	TOTAL	%
Estatal	3	1	0	2	4	1	1	6	6,5
Autonómico	2	5	2	1	4	6	1	11	12,0
Local	25	24	5	3	44	13	0	57	62,0
PANAP	8	5	3	2	14	2	2	18	19,5
TOTAL	38	35	10	8	66	22	4	92	100
%	0,42	0,38	0,11	0,09	0,72	0,24	0,04		

_

¹ Esta investigación ha sido financiada por la empresa TRAFISA, S.A. a través de un contrato titulado "Sostenibilidad de la empresa: Evaluación de estrategias y acciones necesarias para mejorar su calificación" firmado con la Fundación General Universidad de Granada-Empresa.

Tabla 3. Resumen de la muestra de datos de contratos de servicios.

	PBL	•	Duración (en años)				
Competencia	NO SARA	SARA	<1	1-2	≥2	TOTAL	%
Estatal	1	6	1	1	5	7	8,4
Autonómico	6	6	4	3	5	12	14,5
Local	34	13	17	7	23	47	56,6
PANAP	8	9	5	4	8	17	20,5
TOTAL	49	34	27	15	41	83	100
%	0,59	0,41	0,33	0,18	0,49		

3.2. Análisis descriptivo

Los resultados obtenidos en el análisis de las licitaciones muestran que en el 91.4% de las 175 licitaciones estudiadas se ha incluido algún criterio social y/o ambiental, tal y como establece la LCSP. Se han localizado un total de 513 criterios (2.9 criterios/pliego), de los que 327 (63.7%) son sociales y 186 (36.3%) ambientales. Por tipología de contrato la distribución de los criterios localizados es similar, con 276 criterios en los de obras y 237 en los de servicios (tabla 4).

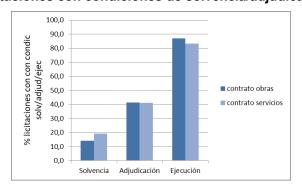
Tabla 4: Distribución de criterios sociales/ambientales por tipo de contrato.

Nº criterios	Sociales	Ambientales	Suma
Obras	190	86	276
Servicios	137	100	237
Totales	327	186	513

En ambos tipos de contratos predominan las cláusulas sociales frente a las ambientales, pero la diferencia se hace más acusada en los de obras (190/86 frente a 137/100), puesto que la necesidad de mano de obra externa a la empresa licitadora es mayor que en las de servicios y, por ello, hay un mayor número de criterios relacionados con la contratación de personal.

Del mismo modo, cabe resaltar la desigual presencia de los tres tipos de cláusulas en las licitaciones de contratos de obras o de servicios, tal y como expresa la figura 1. En ambas figuras contractuales, las condiciones de ejecución están presentes en un entorno del 85% de licitaciones, las de adjudicación sobre el 40% y las de solvencia sobre el 17%.

Figura 1: % licitaciones con condiciones de solvencia/adjudicación/ejecución



Respecto a la clasificación de las cláusulas atendiendo a que estén referidas al cumplimiento del marco legislativo o a exigencias superiores, se ha comprobado que de los 513 criterios detectados el 34.7% son conservadores frente al 65.3% innovadores. Estas proporciones se mantienen similares al diferenciarlas entre los contratos de obras y servicios.

Del total de licitaciones estudiadas, un 52.6% contienen cláusulas conservadoras frente al 74.3% con cláusulas innovadoras, estando muy desigualmente repartidas entre los criterios sociales y ambientales, tal y como muestra la figura 2. Sólo un 9.7% de los criterios ambientales incluidos son de índole conservador, mientras que en los sociales se reparten de modo similar (48.9% conservador/51.1% innovador).

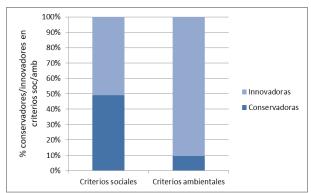


Figura 2: Porcentaje de cláusulas conservadoras/innovadoras en los criterios

El esquema general de las características de las cláusulas encontradas en las licitaciones estudiadas en función del objetivo de su inclusión y de la tipología entre conservadoras e innovadoras se presenta en la tabla 5.

ADJUDICACIÓN EJECUCIÓN **SOLVENCIA** Nº Criterios Sociales **Ambientales** Sociales **Ambientales** Sociales **Ambientales** 0 3 Conservadores 22 0 138 15 1 17 53 101 113 Innovadores 50

Tabla 5: Distribución de los criterios incluidos en las licitaciones

Entre las condiciones de adjudicación sólo hay tres criterios conservadores, siendo los tres ambientales y relacionados con la gestión de residuos de construcción y demolición y con actuaciones medioambientales en la obra. Del mismo modo, es mínimo el número de condiciones de solvencia innovadoras (1 social y 17 ambientales).

Teniendo en cuenta la competencia de los entes contratantes, se puede evaluar el grado de implantación de los criterios sociales y ambientales con los datos aportados por la tabla 6, en la que se expresa el % de licitaciones con alguno de estos criterios incluidos en sus pliegos.

Tabla 6: % licitaciones con criterios según condiciones por competencia del organismo

Condiciones	ESTATAL	AUTONÓMICO	LOCAL	PANAP
Solvencia	53,8	30,4	8,7	20,0
Adjudicación	46,2	34,8	41,3	42,9
Ejecución	100,0	91,3	85,6	74,3

Son los entes de ámbito estatal los que más han implantado estos criterios, tal y como apreciaron Fuentes-Bargues et al. (2017), estudiando los criterios ambientales y fomentando todos ellos la inclusión de condiciones de ejecución, por ser obligatoria su inclusión según la LCSP, frente a las de solvencia y adjudicación.

La distribución de los criterios sociales y ambientales detectados y discriminados según su naturaleza conservadora o innovadora se indica en la figura 3.

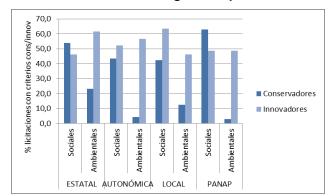


Figura 3: % licitaciones con criterios según competencia del ente contratante

En todos los entes contratantes predomina la presencia de criterios sociales respecto a los ambientales cuando se trata de condiciones conservadoras, con diferencias muy acusadas. Sin embargo, los criterios ambientales prevalecen con las cláusulas innovadoras excepto en los entes locales.

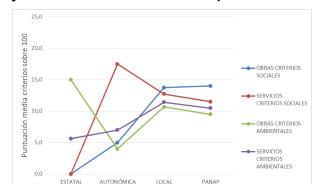


Figura 4: Valores medios de criterios sociales y ambientales como criterios de adjudicación en contratos de obras y servicios en función de la competencia de la entidad contratante.

El valor promedio de los criterios en los procesos de adjudicación (figura 4) muestra una homogeneidad por parte de los entes locales y los PANAP, tanto en los contratos de obras como de servicios, con valores entre 9.5 y 14 puntos sobre 100. Los entes estatales y autonómicos muestran un comportamiento muy dispar. Los entes estatales, por ejemplo, no introducen criterios sociales en sus baremos y en los ambientales alcanzan un valor medio de 15 puntos en los contratos de obras. El menor número de licitaciones y su procedencia tan dispar favorecen este dato. Los entes autonómicos presentan valores en torno a los 5 puntos, excepto con los criterios sociales en los contratos de servicios que aumenta hasta los 17.5 puntos y ello no parece lógico al ser una muestra más homogénea centrada en Andalucía predominantemente.

3.3. Análisis de correspondencia

Se lleva a cabo el análisis para ver si hay relación entre la inclusión de cláusulas sociales y ambientales en los contratos de obras y servicios y los distintos entes contratantes. Para ello, se utiliza la prueba $\chi 2$. Se consideran como variables el organismo contratante que licita el proyecto de obra y/o servicio y la inclusión de cláusulas sociales y/o ambientales.

Las hipótesis que se contemplan son:

- H(0): El tipo de organismo contratante y la inclusión de criterios sociales (o ambientales) son independientes.
- H(1): El tipo de organismo contratante y la inclusión de criterios sociales (o ambientales) son dependientes

A partir de los valores observados (f_o) se obtienen los valores esperados (f_e) y se calcula el $\chi 2$ a partir de la fórmula:

$$\chi 2 = \sum \frac{(f_0 - f_v)^2}{f_v} \tag{1}$$

El resultado obtenido, $\chi 2$ calculado, se compara con $\chi 2$ crítico para un valor de significancia α =0.05 y 3 grados de libertad ($\chi 2_{\text{crítico}}$ = 7.8147). Si el $\chi 2$ calculado es mayor que el $\chi 2$ crítico se puede desestimar la hipótesis nula, H(0), y se concluye que la inclusión de criterios sociales y/o ambientales no es independiente de la administración licitadora.

Se calcula el valor medio del número de criterios para el total de los contratos (tabla 7). A partir de estos valores medios se obtiene el número de contratos que incluyen un número de criterios por encima y debajo de ese valor de referencia.

Criterios	Tipo contrato	Valor medio	Valor de r	referencia
Sociales	Obras	2,08	Nº contratos con nº de criterios <= 2	Nº contratos con nº de criterios > 2
Ambientales	Obras	0,96	Nº contratos con nº de criterios <= 1	Nº contratos con nº de criterios > 1
Sociales	Servicios	1,65	Nº contratos con nº de criterios <= 2	Nº contratos con nº de criterios > 2
Ambientales	Servicios	1,20	Nº contratos con nº de criterios <= 2	Nº contratos con nº de criterios > 2

Tabla 7: Valores de referencia medios para clasificar los contratos

Se ha realizado el estudio para las cuatro variables existentes, combinando contratos de obras y servicios, por un lado, y criterios sociales y ambientales por otro. Para cada uno de ellos se ha obtenido el número de contratos con un número de criterios que supera el valor medio o inferior al valor de referencia para los distintos entes contratantes y que se corresponden con los valores observados (f_0). A partir de éstos se calculan los valores esperados (f_0) y se determina el parámetro $\chi 2$. El resultado obtenido, $\chi 2$ calculado se compara con $\chi 2$ crítico para un valor de significancia $\alpha = 0.05$ y 3 grados de libertad, $\chi 2$ crítico = 7.8147. En los cuatro casos el resultado obtenido es inferior al $\chi 2$ crítico = 7.8147. Por lo tanto, las variables son independientes y no existe una relación entre el número de criterios encontrados, que se incluyen en los contratos y la competencia del ente contratante.

4. Discusión

El primer aspecto que merece destacarse es el predominio de criterios sociales respecto a los ambientales, sobre todo en los contratos de obras (68.8% frente al 31.2%). La necesidad

de mano de obra externa a la empresa licitadora es mayor en estos contratos que en los de servicios y, por ello, hay un mayor número de criterios relacionados con la contratación de personal.

De igual modo, predominan las condiciones de ejecución (61.6%) frente a las de adjudicación (30.6%) y solvencia (7.8%). Del porcentaje de adjudicación, las de carácter ambiental casi doblan a las sociales (104 y 53, respectivamente) ocurriendo al contrario en las de ejecución (65 ambientales frente a 251 sociales). Los organismos incluyen de forma relevante criterios ambientales en sus baremos de adjudicación frente a los sociales, aunque los valores promedio de los criterios sean superiores en estos últimos.

Llama la atención la elevada proporción de los criterios conservadores localizados (34,7%). Los entes contratantes han incluido el cumplimiento del ordenamiento jurídico como un recurso para adaptar sus pliegos a la legislación sin aportar valor añadido a sus prescripciones. Incluso hay un 9.7% de criterios ambientales conservadores, que no tienen respaldo alguno en los ejemplos indicados en la LCSP. Como se podía prever, prácticamente no se incluyen criterios conservadores en las condiciones de adjudicación puesto que no es lógico introducir en un baremo el cumplimiento del ordenamiento jurídico. Sólo hay tres criterios ambientales conservadores, relacionados con la gestión de residuos y con actuaciones medioambientales en la obra. Del mismo modo, es mínimo el número de condiciones de solvencia innovadoras (3.5%). Es lógico pensar que en esta primera fase de implantación de los criterios sociales y ambientales en las licitaciones, los entes públicos incluyan estas cláusulas en las condiciones de adjudicación y/o ejecución para que el tejido empresarial se vaya amoldando a este escenario.

Todos los entes contratantes han fomentado la introducción de condiciones de ejecución frente a las de solvencia y adjudicación y los entes estatales son los que mayor porcentaje de licitaciones tienen de los tres tipos, llegando al 100% de las primeras. Existe un 15% de licitaciones del resto de entes que no incluyen estas condiciones, desaprovechando las posibles mejoras en políticas sociales y medioambientales que ofrece la LCSP.

Han primado todos ellos la inclusión de criterios conservadores de carácter social, frente a los ambientales. Sin embargo, los innovadores los han incluido en los de carácter ambiental preferentemente. Sólo los entes locales han dado prioridad al aspecto social en todo momento, mucho más sensibilizados con esta faceta y apenas han introducido condiciones de solvencia, facilitando la participación del tejido empresarial más cercano.

El valor promedio de los criterios en los baremos de adjudicación muestra una homogeneidad por parte de los entes locales, los PANAP y los autonómicos, tanto en los contratos de obras como de servicios, con valores superiores de los dos primeros. En todos los casos la valoración que se le da a estos criterios frente al total de puntos de la oferta es baja, no suelen estar muy bien definidos por las administraciones y por lo general se evalúan como juicio de valor (Braulio-Gonzalo & Bovea, 2020; Fuentes-Bargues et al., 2017).

El número de criterios incluidos en los pliegos de las licitaciones es independiente del tipo de ente contratante, tanto para los contratos de obras como de servicios. Es lógico este comportamiento arbitrario en las fases iniciales de la implantación de la LCSP.

5. Conclusiones

Del estudio realizado se puede concluir que la implantación de los criterios sociales y ambientales en los pliegos ha sido mayoritaria pero no total, siendo relevante el porcentaje de los no adaptados a la LCSP (8.6%).

La mayor parte de los criterios sociales incluidos en las licitaciones son condiciones especiales de ejecución, destacando la inclusión de cláusulas conservadoras frente a las innovadoras, lo que indica que no se consigue con la contratación el impulso de políticas sociales estratégicas. Es necesario implantar bases comunes que aseguren el uso adecuado de estos criterios, así como el seguimiento y control de su aplicación a través de la figura del responsable del contrato y el reflejo documental de la fase de ejecución del contrato en las plataformas de contratación.

En el caso de los criterios ambientales se incluyen en mayor porcentaje como cláusulas innovadoras y como criterios de adjudicación, lo que no garantiza que vayan a considerarse en el contrato pues solamente sería así si el adjudicatario los incluye en su oferta. Es importante tener en cuenta que la forma de valoración de estos criterios no suele estar muy bien definida por las administraciones lo que dificulta a los licitantes la preparación de sus ofertas y, dado que generalmente se incluyen como juicio de valor, dificulta al personal técnico de la administración su evaluación. Por tanto, el proceso no ofrece garantía de que el adjudicatario haya incluido la totalidad de estos criterios ambientales y además también supondrá la necesidad de implantar seguimiento y control que garantice que se cumpla la oferta en su totalidad.

Para lograr la sostenibilidad en la contratación pública de la industria de la construcción se deben incluir criterios sociales y ambientales innovadores principalmente como condiciones de solvencia y como condiciones especiales de ejecución, siendo muy necesario para su control el funcionamiento de la figura de responsable del contrato y el reflejo documental de la fase de ejecución en las plataformas de contratación. Es importante el impulso de la contratación pública socialmente responsable en las administraciones disponiendo de más recursos y desarrollando planes formación del personal en cuestiones ambientales y sociales.

Agradecimientos

Esta investigación ha sido financiada por la empresa TRAFISA, S.A. a través de un contrato titulado "Sostenibilidad de la empresa: Evaluación de estrategias y acciones necesarias para mejorar su calificación" firmado con la Fundación General Universidad de Granada-Empresa.

6. Referencias

Andrecka, M. (2017). Corporate Social Responsibility and Sustainability in Danish Public Procurement. European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 12(3), 333–345. https://doi.org/10.21552/EPPPL/2017/3/14

Andrés Pérez, M. del R. (2016, September 19). El coste económico de no incluir cláusulas sociales en la contratación. http://www.obcp.es/print/pdf/node/6403

Bouwer, M., de Jong, K., Jonk, M., Helmut Lusser, K., Berman Macroscopio, T., & Raffaella Bersani SYKE, I. (2005). Virage, the Netherlands Centre for Environmental Studies.

http://europa.eu.int/comm/environment/gpp/media.htm#state Spanish & Braulio-Gonzalo, M. & Boyea, M. D. (2010), Criteria analysis of green public procurement in https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.120704

Burke, C., & King, A. (2015). Generating social value through public sector construction procurement: A study of local authorities and SMEs. Proceedings of the 31st Annual Association of Researchers in Construction Management Conference, ARCOM 2015, 387–396.

Dobrovolskienė, N., & Tamošiūnienė, R. (2015). An Index to Measure Sustainability of a

- Business Project in the Construction Industry: Lithuanian Case. Sustainability, 8(1), 14. https://doi.org/10.3390/su8010014
- Faith-Ell, C. (2005). The application of environmental requirements in procurement of road maintenance in sweden.
- Fernández, f. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación. Ciencias Sociales, 96, 35–53.
- Fuentes-Bargues, J., González-Cruz, M., & González-Gaya, C. (2017). Environmental Criteria in the Spanish Public Works Procurement Process. International Journal of Environmental Research and Public Health, 14(2), 204. https://doi.org/10.3390/ijerph14020204
- Hueskes, M., Verhoest, K., & Block, T. (2017). Governing public–private partnerships for sustainability: An analysis of procurement and governance practices of PPP infrastructure projects. International Journal of Project Management, 35(6), 1184–1195. https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2017.02.020
- Mendoza, J., Cándido, J., Cervantes, R., & Hernández López, M. (2019). La Economía Social y la contratación pública: la herramienta de los contratos reservados. https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.97.14657
- Michelsen, O., & de Boer, L. (2009). Green procurement in Norway; a survey of practices at the municipal and county level. Journal of Environmental Management, 91(1), 160–167. https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.08.001
- Montalbán-Domingo, L., García-Segura, T., Amalia Sanz, M., & Pellicer, E. (2019). Social Sustainability in Delivery and Procurement of Public Construction Contracts. Journal of Management in Engineering, 35(2), 04018065. https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000674
- Montalbán-Domingo, L., García-Segura, T., Sanz, M. A., & Pellicer, E. (2018). Social sustainability criteria in public-work procurement: An international perspective. Journal of Cleaner Production, 198, 1355–1371. https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.07.083
- Ochoa, A., Führ, V., Günther, D., Führ, V., & Günther, D. (2017). Green purchasing in practice: experiences and new approaches from the pioneer countries ICLEI Eco-Procurement Programme and Eco-efficient Economy. 20–29. https://doi.org/10.4324/9781351281409-7
- Oficina independiente de regulación y supervisión de la contratación. (2019). Informe Anual de Supervisión de la Contratación Pública de España. https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Informes-de-interes/Hacienda/InformeSupervisionContratacionPublica-201912.html
- Parikka-Alhola, K., & Nissinen, A. (2012). Environmental impacts and the most economically advantageous tender in public procurement. Journal of Public Procurement, 12(1), 43–80. https://doi.org/10.1108/jopp-12-01-2012-b002
- Ruparathna, R., & Hewage, K. (2015). Sustainable procurement in the Canadian construction industry: Current practices, drivers and opportunities. Journal of Cleaner Production, 109, 305–314. https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.07.007
- Sierra, L. A., Yepes, V., García-Segura, T., & Pellicer, E. (2018). Bayesian network method for decision-making about the social sustainability of infrastructure projects. Journal of Cleaner Production, 176, 521–534. https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.12.140
- Testa, F., Iraldo, F., Frey, M., & Daddi, T. (2012). What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey. Ecological Economics, 82, 88–96. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.07.011
- Varnäs, A., Balfors, B., & Faith-Ell, C. (2009). Environmental consideration in procurement of construction contracts: current practice, problems and opportunities in green procurement in the Swedish construction industry. Journal of Cleaner Production, 17(13), 1214–1222. https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2009.04.001
- Zhu, Q., Geng, Y., & Sarkis, J. (2013). Motivating green public procurement in China: An individual level perspective. Journal of Environmental Management, 126, 85–95.