

01-051

SOCIAL CRITERIA IN PUBLIC PROCUREMENT OF CONSTRUCTION WORKS

Fuentes-Bargues, José Luis ⁽¹⁾; Ferrer-Gisbert, Pablo Sebastián ⁽¹⁾; González-Cruz, M^a Carmen ⁽¹⁾; Bastante-Ceca, M^a José ⁽¹⁾

⁽¹⁾ GIDDP. Universitat Politècnica de València

At the global level, the term sustainability is evident in the future development policy approaches of many countries, and this translates into at least a reproduction or a statement of intent in many of the normative preambles. In Spain, public procurement is governed by Law 9/2017 on Public Sector Contracts (LPSC), which transposed into Spanish law European Directives 2014/23/EU and 2014/24/EU, of 26 February, on the award of concession contracts and public procurement. This regulation promotes sustainable procurement through, among other aspects, the selection of offers at the best quality/price ratio and the use of environmental and social aspects as award criteria. The inclusion of social aspects as award criteria and not only as a contracting capacity, are the newest and least studied aspects in the scientific literature.

The purpose of this communication is to carry out an analysis of the state of the art on the inclusion of social aspects in public procurement, both at an academic and a regulatory level.

Keywords: social criteria; public procurement; law on public sector contracts

LOS CRITERIOS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE OBRAS DE CONSTRUCCIÓN

A nivel mundial, el término sostenibilidad se hace patente en los planteamientos de las políticas de desarrollo futuro de muchos países, y esto se traduce en, al menos, una reproducción o una declaración de intenciones en muchos de los preámbulos normativos. En España, la contratación pública, se rige por la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP), la cual traspuso al derecho español las Directivas Europeas 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de Febrero, relativas a la adjudicación de contratos de concesión y sobre contratación pública. En esta norma se potencia la contratación sostenible a través, entre otros aspectos, de la selección de las ofertas a la mejor relación calidad precio y el uso de aspectos medioambientales y sociales como criterios de adjudicación.

La inclusión de aspectos sociales como criterios de adjudicación y no únicamente como capacidad de contratación, son los aspectos más novedosos y menos estudiados en la bibliografía.

El objeto de la presente comunicación es realizar un análisis del estado del arte sobre la inclusión de aspectos sociales en la contratación pública, tanto a nivel académico como a nivel normativo.

Palabras clave: criterios sociales; contratación pública; ley contratos del sector público

Correspondencia: José Luis Fuentes Bargues jofuebar@dpi.upv.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

A nivel mundial, el término sostenibilidad se hace patente en los planteamientos de las políticas de desarrollo futuro de muchos países, y esto se traduce en, al menos, una reproducción o una declaración de intenciones en muchos de los preámbulos normativos.

Las Directivas Europeas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE (Unión Europea 2014a; 2014b; 2014c), de 26 de Febrero, relativas a la adjudicación de contratos de concesión y sobre contratación pública, o también denominadas de cuarta generación, se configuran como uno de los instrumentos de la “Estrategia Europa 2020” (Burzarco-Samper 2018) para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso con mayor racionalidad económica de los fondos públicos.

Estas directivas europeas impulsan lo que se ha definido como Contratación Pública Estratégica (CPE), entendiéndose como la utilización del poder de la compra pública (en los países desarrollados supone entre el 10 y el 15% del Producto Interior Bruto (UNGM 2017)) para potenciar el cumplimiento de los objetivos de otras políticas públicas como son las sociales y laborales, medioambientales, de apoyo a las PYMEs, la innovación y el desarrollo o la defensa de la competencia (Retolaza et al. 2015; Burzarco-Samper 2018).

Este carácter transversal y sostenible de las directivas europeas de contratación se trasladó en la transposición a la normativa española a la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (España, 2017), aspecto que se refleja fielmente en su articulado (artículo 1.3):

“En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarden relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social”.

Este nuevo enfoque sostenible de la normativa de contratación ha hecho que se desarrollen en los últimos años mayor número de investigaciones académicas sobre los aspectos medioambientales en la contratación pública o Green Public Procurement (Varnäs, Balfors y Faith-Ell 2009; Testa et al. 2016; Fuentes-Bargues, González-Cruz y González-Gaya 2017), pero tal y como indican algunos autores (Montalbán-Domingo et al. 2018; Bernal, San-José y Retolaza 2019) no han sido muy numerosas las investigaciones sobre los aspectos sociales en contratación pública.

El objeto de la presente comunicación es realizar un análisis del estado del arte sobre la inclusión de aspectos sociales en la contratación pública española de obras de construcción, tanto a nivel académico como a nivel normativo.

2. Metodología

Para alcanzar el objetivo planteado, la metodología de trabajo se ha estructurado en dos líneas de trabajo diferenciadas. La primera línea de trabajo se ha centrado en un análisis de la evolución normativa de contratación pública en España respecto a los aspectos sociales, reflejando para ello los principales ítems de acuerdo a su cronología.

La segunda línea de trabajo se refiere al análisis del estado del arte a nivel académico. Para ello se ha procedido a realizar una búsqueda en la Web of Science, Scopus y Google Académico de aquellas publicaciones correspondientes a contratación pública

y aspectos sociales, relacionadas con construcción en primer término y con España en un segundo término.

3. Resultados

3.1. Los aspectos sociales en la normativa de contratación pública en España

Para abordar un análisis de la evolución normativa de la contratación pública en España, en cualquiera de sus aspectos, es necesario reflejar cuál ha sido la situación de partida a nivel europeo. La inclusión de aspectos sociales en la contratación pública europea no es algo que haya surgido de la nada en el año 2014, sino que ha sido un proceso lento que se ha ido fraguando en la Unión Europea con el paso de los años.

En 1998, la Comunicación de la Comisión Europea COM (98) 143 (Comisión Europea 1998) sobre “La Contratación Pública Europea” hacía referencia a las sinergias de la contratación pública con otras políticas sociales y medioambientales, y muestra su intención en la inclusión de éstos aspectos en los procedimientos de contratación pública. De hecho, respecto a los aspectos sociales menciona como posibilidades la exclusión de los candidatos que no cumplan la legislación en materia social, en especial aquellas relacionadas con la promoción de la igualdad de oportunidades, y la inclusión en las condiciones de contratación de aspectos como la promoción del empleo femenino y el apoyo de categorías desfavorecidas. En la COM (2001) 566 (Comisión Europea 2001), respecto a las posibilidades de integrar aspectos sociales en los contratos públicos, se reflejan las diversas posibilidades: en el objeto del contrato, que el objeto sea el mismo uso social; en los criterios de solvencia, como criterios de adjudicación o como condiciones de ejecución, pero se pone de manifiesto y a raíz de sentencias del Tribunal Superior de Justicia Europea, que los aspectos sociales deben estar ligados al producto, servicio u obra del contrato.

En el año 2002, en el apartado 7.7 de la COM 347 (Comisión Europea 2002) respecto a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible, la Comisión indica que tiene la intención de “integrar más las prioridades sociales y medioambientales en su gestión, inclusive en sus propios procedimientos de contratación pública” e invita a las administraciones públicas a nivel nacional, regional y local a que revisen sus prácticas con vistas a la integración de consideraciones de tipo social y medioambiental.

Estas diversas aproximaciones de la Comisión Europea se plasman por primera vez en la Directiva Europea 2004/18/CE (Unión Europea 2004) donde se refleja en el texto normativo la posibilidad de incluir consideraciones de tipo social en la contratación pública, bien como condiciones especiales de ejecución del contrato o como criterios para valorar las ofertas, ajustando de este modo los contratos públicos a los nuevos requerimientos éticos y sociales, citando como ejemplo la acomodación de las prestaciones a las exigencias de un “comercio justo” con los países subdesarrollados o en vías de desarrollo.

Cada vez más aumenta la concienciación gubernamental hacia políticas que aboguen por un desarrollo más sostenible y del mismo modo se hace más patente la importancia que puede tener la contratación pública en la sostenibilidad, tanto en la adquisición de productos y servicios, como en la ejecución de obras, y aparecen nuevas ideas o formas de incluir aspectos sociales durante el proceso de contratación (Comisión Europea 2009; 2011).

Las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE (Unión Europea 2014a; 2014b; 2014c) forman parte de la “Estrategia Europa 2020”, dentro de la cual, la contratación pública se configura como uno de los instrumentos basados en el mercado interior que deben ser utilizados para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso económico más racional de los fondos públicos.

Las tres directivas citadas impulsan la “Contratación Pública Estratégica”, entendiéndose por ésta la utilización del poder de compra pública para favorecer la consecución de objetivos propios de otras políticas públicas como son los sociales y laborales, medioambientales, de apoyo a la PYMEs, la innovación y el desarrollo o la defensa de la competencia.

Ya en el ámbito nacional, y a pesar que en leyes anteriores de contratación pública (Ley 30/2007 (España 2007) y RD 3/2011 (España 2011)) se hacía referencia a los criterios sociales como posibles criterios de adjudicación, así como la utilización como criterios de desempate, no es realmente hasta la promulgación de las directivas europeas de cuarta generación cuando pasan a un primer plano.

En 2010, se aprobó el "Plan extraordinario de inclusión social y lucha contra la pobreza" donde una de las medidas para el desarrollo del tercer sector en España era la introducción de criterios sociales en la contratación pública.

En el año 2014, el Consejo Estatal de la Responsabilidad Social de las Empresas estableció (y fue refrendado posteriormente por el Consejo de Ministros), en el apartado 6.6.38 de la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2012-2020, la necesidad de fomentar la incorporación de criterios sociales, ambientales, de derechos humanos y éticos en las licitaciones y adquisiciones públicas vinculados al objeto del contrato.

La Ley 9/2017 (España 2017) supuso un avance considerable en los aspectos sociales en la contratación pública, y no solamente con la transposición de las directivas de cuarta generación, sino porque va más allá en algunas cuestiones, como por ejemplo la descripción que realiza en el artículo 145.2 sobre la inclusión de criterios sociales como criterios de adjudicación:

".....Las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: al fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción; los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social a la prestación contractual; o los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato....."

En 2018, se aprobó el Real Decreto 94/2018 (España 2018), por el que se creó la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública, adscrita al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y con objeto de realizar una actuación coordinada del sector público estatal en las actuaciones de incorporación de criterios sociales en la contratación.

Posteriormente se aprobó el 15 de Marzo de 2018 la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020. En esta Estrategia (en el Eje n.º 1, puntos 4 y 5) se hace referencia al fomento de la inclusión de la economía social en las actuaciones de las administraciones públicas, así como a la aplicación de la normativa de contratación pública como un instrumento de generación de valor social.

Finalmente, como último ítem a señalar, el 25 de Mayo de 2019 se publicó el Plan para el impulso de la contratación pública responsable (España 2019) en el marco de la Ley 9/2017 en la Administración General del Estado, sus organismos y las demás entidades que integran el sector público estatal.

3.2. La contratación social en la literatura académica

La contratación en construcción, pública y privada, ha sido objeto de muchas investigaciones en el mundo académico, en especial aspectos relativos a los criterios de adjudicación, fórmulas de puntuación del criterio precio y ofertas anormalmente reducidas (Ballesteros-Pérez, et al. 2012; Fuentes-Bargues y González-Gaya 2013; Ballesteros-Pérez et al. 2015), pero es en los últimos años, y probablemente por las políticas normativas, cuando ha aparecido la preocupación por los aspectos medioambientales y sociales. Walker y Brammer (2009) fueron de los primeros autores en referirse a la contratación sostenible, definiéndola como un concepto en línea con los principios del desarrollo sostenible, para asegurar una sociedad fuerte, sana y justa, viviendo dentro de unos límites medioambientales y promoviendo un buen funcionamiento.

La contratación sostenible puede convertirse en una solución a los problemas de las prácticas de contratación tradicionales. De acuerdo a Kalubanga (2012) la contratación sostenible se centra en el proceso de adquisición de bienes y servicios que tienen en cuenta el impacto social, económico y ambiental que esas compras tienen en las personas y en las comunidades. Se trata de considerar de qué están hechos los productos, de dónde vienen, quién los ha hecho, cómo se transportan y cómo se eliminan finalmente. En definitiva, la contratación sostenible significa tener en cuenta las repercusiones económicas, ambientales y sociales en las decisiones de compra. Esto incluye la optimización del precio, la calidad, la disponibilidad, etc., pero también el impacto ambiental del ciclo de vida y los impactos sociales vinculados al origen del producto/servicio.

De hecho, Rupahtana y Hewage definieron en 2015 a la contratación como "un proceso por el cual las organizaciones adquieren los productos y servicios necesarios para el logro de los objetivos de sus proyectos al mejor coste, calidad y plazo posible de un modo que no dañen el medio ambiente o la sociedad". Y dado que la contratación se aplica a múltiples etapas de un proyecto de construcción, es un mecanismo muy adecuado para integrar las iniciativas de sostenibilidad.

Montalbán et al. (2017) indican que la contratación sostenible en construcción debería enmarcarse y comprenderse dentro de un marco tridimensional: sostenibilidad ambiental, sostenibilidad social y sostenibilidad económica. La investigación referente a aspectos económicos en contratación ha sido algo habitual en construcción y la investigación sobre los aspectos ambientales ha sido más prolífica en los últimos años, en cambio la sostenibilidad social es un aspecto relativamente menos trabajado en la literatura sobre contratación.

Said y Berger (2013) afirmaron que la sostenibilidad social se refiere a la condición de bienestar de cualquier persona afectada directa o indirectamente por los esfuerzos de desarrollo. Parkin (2000) definió el bienestar social como los sentimientos humanos como la seguridad, la satisfacción, la seguridad, la comodidad y las contribuciones humanas como las habilidades, la salud, el conocimiento y la motivación. Kaye, Gabriela y Nijaki (2012) se refieren a la condición de bienestar a temas como los derechos humanos, la paz, la seguridad, la justicia, el género, la equidad y la diversidad cultural, entre otras cosas.

En la perspectiva de la industria de la construcción, la sostenibilidad social se refiere al bienestar social tanto de los ocupantes como de los trabajadores; se centra en cuestiones como la salud y la seguridad, la participación de los interesados, la igualdad y la diversidad en el lugar de trabajo y la creación de oportunidades de empleo (Sierra, Pellicer y Yepes 2016).

Rupahtana y Hewage (2015) definieron como contratación social al uso del poder de compra para crear valor social, abarcando este concepto un amplio rango de ítems y objetivos relacionados con varias dimensiones: seguridad y salud, compra en pequeñas y medianas empresas locales, compra en negocios propiedad de mujeres y

minorías, creación de empleo para grupos desfavorecidos como ex convictos, minorías étnicas, discapacitados o parados de larga duración (Zuo et al. 2012; Loosemore, 2016).

Uno de los trabajos más citados sobre contratación social, es el realizado por Mc Crudden en el 2004, donde describió las políticas de contratación social desde el siglo XIX hasta casi el inicio del siglo XXI y reflejó en su estudio que la contratación social tiene un largo historial, en especial en el sector de la construcción, donde el empleo para grupos desfavorecidos ha sido una de los principales áreas de incidencia.

Estos aspectos han formado parte de las políticas de contratación de los Estados Unidos desde hace mucho tiempo, se incorporaron a la contratación en Reino Unido en 2012 con la promulgación de la Social Value Act, a la Unión Europea con la Directiva 2014/24/UE y en Australia se están incorporando, como reflejan los trabajos de Loosemore, como oportunidades laborales para las comunidades indígenas.

A pesar de los esfuerzos normativos y del potencial empleo que tiene la contratación social en construcción, los clientes consideran que no se está promoviendo lo suficiente (Ruparathna y Hewage 2015) y que el sector se está rezagando en la implementación y experimentación con conceptos de responsabilidad social respecto de otros sectores (Loosemore 2015).

La utilización de requerimientos sociales tiene fuertes implicaciones tanto para los contratistas como para los órganos de contratación (Petersen y Kadefors 2016). Para los órganos de contratación, la utilización de criterios no evaluables exige una mayor profesionalización y centralización de las funciones de contratación en las administraciones públicas (Sporrong and Kadefors 2014), ya que los criterios sociales son más complejos de definir y evaluar que los criterios tradicionales, aspecto que refrenda la Unión Europea en la Recomendación 2017/1805 (Comisión Europea 2017), y que exige para su mejora un cambio institucional (Petersen y Kadefors 2016).

Desde el punto de vista de los contratistas se podría pensar en un rechazo de éstos hacia la inclusión de aspectos sociales, pero son muchos los estudios que muestran su actitud positiva y que realmente están deseando incluir consideraciones sociales en sus proyectos (Sutherland et al. 2015; Wright 2015).

Otro aspecto a señalar dentro de la literatura científica sobre aspectos sociales en contratación es el papel que desempeñan o pueden desempeñar las empresas sociales. Estas empresas son organizaciones híbridas que tienen objetivos duales de sostenibilidad social y financiera, por lo tanto tienen como objetivo cumplir con los propósitos sociales empleando grupos marginados y desfavorecidos. El número de empresas de este tipo está creciendo en Australia y en Reino Unido (Barraket and Weissman 2009; Loosemore 2015) y su utilización como empresas subcontratistas pueden suponer un valor social añadido a las empresas constructoras.

La potenciación de la colaboración con este tipo de empresas, tal y como apuntan las nuevas normativas (United Kingdom 2013; Unión Europea 2014b) conlleva romper por un lado con barreras culturales y de confianza por parte de los contratistas, y por otro lado con barreras normativas y procedimentales (Loosemore 2016).

En relación con las barreras que actualmente frenan la contratación social, una de ellas es la dificultad de establecer objetivos que permitan la cuantificación del valor social (CNMC 2015) y es quizás uno de los aspectos menos estudiados en la literatura.

Akenroye (2013) realizó un estudio sobre el uso de criterios sociales en la contratación pública de Nigeria. Resulta un estudio significativo con respecto a otros estudios en países desarrollados, ya que en primer lugar Nigeria es uno de los países más poblados y con mayores recursos de África, pero con unos problemas de pobreza, desempleo y discriminación de género importantes. De hecho en Nigeria no existían

hasta 2007 políticas en contratación pública social ni regulación o guías de cómo usar la contratación pública para lograr objetivos sociales.

El estudio se realizó en dos fases, una primera dónde se realizaba un análisis de documentos de licitación y una segunda parte basada en entrevistas con diferentes stakeholders del proceso. En la primera parte se estudiaron 62 documentos, 28 de licitaciones de construcción, 16 de servicios, 12 de servicios de consultoría y 6 de redacción de proyectos.

Los principales criterios utilizados en las licitaciones fueron: Responsabilidad cívica (pago de tasas para mejorar la economía de la nación, 59 de 62), Bienestar de los empleados (se refiere a la compensación de los empleados en despidos y planes de pensión de los empleados) (51 de 62), Desarrollo de habilidades (formación de los trabajadores, 23 de 62), Anticorrupción (12 de 62), Creación de empleo (7 de 62) y Desarrollo de la comunidad (4 de 62). La segunda parte tenía como objetivo conocer la opinión sobre los criterios utilizados por parte de los técnicos de las administraciones públicas, y éstos valoraron en primer lugar los planes para desarrollar en la comunidad proyectos de desarrollo y en segundo lugar la evidencia del certificado del licitador de la oficina de tasas.

Hueskes et al. (2017) analizaron los proyectos de colaboración público-privada en Flandes (Bélgica). Este tipología de contratación es muy utilizada para el desarrollo de grandes infraestructuras de construcción (tales como autovías, instalaciones deportivas, escuelas, líneas tranvía, albergues juveniles, hogares sociales). En la primera fase del trabajo se analizaron 25 proyectos mediante 54 indicadores de sostenibilidad (desarrollados a partir del marco propuesto por Devolver and Block) divididos en seis grupos: Medio ambiente y recursos naturales; Habitabilidad; Salud y confort; Justicia social; Comunidad y participación; y Otros. Los autores afirman que resulta muy complejo el análisis de los tres pilares de las sostenibilidad de manera aislada y utilizan indicadores que intentan reflejar las sinergias entre los tres aspectos, además de utilizar indicadores referidos a la dimensión político-institucional.

En la segunda fase del estudio se analizaron en profundidad los dos casos de estudio que más puntuación habían obtenido en la primera fase: un albergue juvenil y una autovía. Una de las primeras conclusiones del estudio es la referencia que realizan los autores a la forma de adjudicación, contemplada ya en la Directiva Europea del año 2004 y el diálogo competitivo, donde habría una mayor interacción entre los licitadores y los órganos de contratación, lo que permitiría la inclusión de criterios sostenibles. Otros autores (Fuentes-Bargues, González-Gaya y González-Cruz 2015) ya remarcaban la importancia que se le debía dar a esta forma de adjudicación, en especial en proyectos con grandes presupuestos y/o con grandes dificultades técnicas.

Aunque el estudio realizado por Hueskes et al. nose refiere únicamente a criterios sociales sino a criterios sostenibles, si se analizan los resultados por categorías se puede afirmar que la influencia de los criterios sociales como criterios de adjudicación es baja.

Montalbán Domingo et al. (2018), tras un análisis de la literatura sobre contratación social, agruparon los criterios sociales en ocho categorías: el patrimonio cultural, el empleo, la seguridad y salud, la participación de empresas locales, la ética profesional, la participación pública, la capacitación y el impacto sobre los usuarios. A través de un análisis del contenido de los pliegos de contratación, se estudiaron 451 expedientes de obras públicas de diez países: Argentina, Australia, Canadá, Chile, Colombia, Panamá, Perú, España, Reino Unido y Estados Unidos. Las obras pertenecían tanto al subsector obra civil como al de edificación y tenían un gran abanico de presupuesto de ejecución, desde obras con presupuesto inferior a 1.000.000 € a obras con presupuestos superiores a 10.000.000 €.

El principal criterio utilizado y con mucha diferencia respecto al resto, son los aspectos relacionados con la seguridad y salud, mientras que ítems relacionados con la

participación de las empresas locales, la participación pública y el patrimonio cultural son utilizados en menos de un 30%. Otra conclusión importante es que la utilización de los criterios sociales aumenta con el tamaño del proyecto y si el análisis se realiza por grupos de criterios, los ítems relacionados con la seguridad y salud permanecen invariables respecto del presupuesto del proyecto, mientras que el resto de criterios muestran incrementos importantes en su utilización.

Los autores agrupan el comportamiento de los países anglosajones frente a los países de habla hispana y concluyen que, sin tener en cuenta los aspectos relacionados de seguridad y salud que son compartidos por todos, los países anglosajones utilizan más el impacto en los usuarios y la capacitación profesional como criterios sociales.

3.3. La contratación social en la literatura académica en España

Las investigaciones en España sobre contratación social, del mismo modo que a nivel internacional, han aumentado en los últimos años, si bien muchas de ellas están orientadas desde el punto normativo y desde el punto de vista de la economía social, no centrándose propiamente en construcción, a excepción de las ya comentadas de Montalbán-Domingo et al. (2017; 2018).

Martínez-Fons (2009) distingue entre cláusulas sociales en sentido genérico y cláusulas sociales en sentido propio. Considera las cláusulas sociales en sentido genérico como las estipulaciones que obligan a los adjudicatarios de un contrato público a dar cumplimiento, junto con el objeto propio del contrato, a ciertos objetivos de política social que se estiman de interés general mientras que las cláusulas sociales en sentido propio se incorporan al objetivo del contrato, añadiéndole "otras obligaciones que pueden llegar a mediatizarlo".

Otros trabajos se refieren a la relación entre la contratación pública y las empresas de economía social. La economía social o solidaria es una tendencia de tipo económico marcada por la necesidad de gestionar y organizar los distintos recursos e instituciones económicas priorizando el interés social y equitativo.

García y Bakaikoa (2014) analizaron la contratación pública en el País Vasco, concluyendo que entre el 1,33% y el 3,76% de los importes adjudicados en la contratación pública del Gobierno Vasco corresponden a la Economía Social, bastante por debajo de su cuota de participación en el Producto Interior Bruto (PIB). Erausin Tolosa, Zurbanolrizar y Martínez Tola (2017) analizan el caso de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) respecto a las contrataciones públicas en economía social, con objeto de analizar la importancia de la universidad en el desarrollo socioeconómico de su contexto de referencia. Para ello se realiza una búsqueda en el perfil del contratante de expedientes de contratación, analizándose entre 2012 y 2014 un total de 172 expedientes. Del total, 15 de ellos fueron adjudicados a entidades del sector de la economía social, existiendo únicamente un expediente de obras, por un importe de 124.033,28 euros.

Díz y Nogueira (2017) estudiaron cómo se aborda en la contratación pública la perspectiva de género, para ello analizaron la forma de inclusión (en el objeto, como elemento de valoración o como condición de ejecución) en el procedimiento de contratación, así como las guías sobre contratación social realizadas por diferentes organismos autonómicos. Una de las conclusiones señaladas es que la inclusión de las cláusulas sociales es una práctica poco habitual en las administraciones públicas españolas, y que este aspecto choca con otros instrumentos de las políticas de igualdad como pueden ser los informes de impacto o los estudios con variables de sexo que en general fueron regulados normativamente en fechas similares.

Muñoz Machado (2018) refleja la dicotomía que se produce en la legislación en aspectos sociales, por un lado el gran avance normativo que se ha producido y por el otro lado los fallos en su aplicación, poniendo de relieve la labor que se está haciendo desde algunas instancias a través de la elaboración de guías y recomendaciones que

pueden ayudar a las administraciones públicas a incorporar cláusulas sociales en su actividad contractual.

Bernal, San-José y Retolaza en 2019 realizaron un estudio para detectar y definir acciones estratégicas claves para una gestión social y económica eficiente de las licitaciones públicas en España. Este estudio se realizó mediante la técnica Delphi y contó con un total de 52 expertos de todos los stakeholders implicados tanto en los procesos de contratación como en la investigación sobre los procesos de contratación: administración pública, empresas, organizaciones sociales, ONG, investigadores, profesores, etc. Una de las conclusiones de la investigación es el alto consenso sobre la necesidad de incluir los aspectos sociales en los contratos públicos.

Durante el estudio se identificaron 35 potenciales acciones relacionadas con el impacto social de la contratación pública, identificando varias acciones como las que tienen un mayor potencial de generar impacto:

- Creación de instrumentos para mejorar la objetividad de los criterios, limitando la discreción durante el procedimiento de evaluación.
- Promover instrumentos de desarrollo para supervisar los registros de las empresas licitadoras respecto de empresas éticamente responsables, listas con balances sociales o de contabilidad social.
- Formar al personal de la administración para gestionar los procesos de licitación, proporcionándoles el conocimiento de los diversos instrumentos y legislación a fin de mantener la información actualizada.
- Promoción de acciones de sensibilización con el fin de eliminar la inercia administrativa y superar la resistencia al cambio.
- Impulsar la transparencia de los procesos de licitación, facilitando el acceso a la información.
- Alentar la introducción de nuevas tecnologías (TIC) en los procesos de licitación

4. Conclusiones

El impulso que se le ha dado a los aspectos sociales en la contratación pública a nivel normativo se ha visto correspondido con un alto interés tanto a nivel académico como a nivel profesional, si bien quedan muchos aspectos a desarrollar y mejorar.

La utilización de criterios sociales en la contratación pública de obras de construcción puede aportar mucho valor tanto a la sociedad como a todas las empresas implicadas en el proceso, pero para ello se deben desarrollar criterios sociales que estén relacionados con el objeto del proyecto y sean medibles y ejecutables, así como deben tener un peso adecuado en el global de la licitación.

Agradecimientos

Este trabajo surge como resultado del proyecto GV/2017/027: Análisis de la Contratación Pública Verde (CPV) de Obras en la Comunidad Valenciana y Desarrollo de Indicadores para su Evaluación, aprobado en la convocatoria de Proyectos I+D+i para Grupos de Investigación Emergentes 2017 de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana.

5. Referencias

- Akenroye, T.O. (2013). An appraisal of the use of social criteria in public procurement in Nigeria. *Journal of public procurement*, 13(3), 364-397.
- Ballesteros-Pérez, P., González-Cruz, M.C., Pastor-Ferrando, J.P. et al. (2012). The iso-Score Curve Graph. A new tool for competitive bidding. *Automation in Construction*, 22, 481-490.
- Ballesteros-Pérez, P., Skitmore, M., Pellicer, E. & González-Cruz, M.C. (2015). Scoring rules and abnormally low bids criteria in construction tenders: a taxonomic review. *Construction Management and Economics*, 33:4, 259-278.

- Barraket, J & Weissman, J. (2009). Social Procurement and Its Implications for Social Enterprise: A Literature Review. Working Paper No. CPNS 48. The Australian Centre for Philanthropy and Non-profit Studies. Brisbane: Queensland University of Technology.
- Bernal, R., San-José, L. & Retolaza, J.L. (2019). Improvement actions for a more social and sustainable public procurement: a Delphi Analysis. *Sustainability*, 11, 4069.
- Burzaco Samper, M. (2018). La contratación pública como instrumento activo de innovación social. *CIRIEC-Revista Jurídica*, 33, 1-36.
- Comisión Europea. (1998). Comunicación de la Comisión relativa a la Contratación Pública en la Unión Europea (COM (98) 143). Bruselas, 11 de Marzo de 1998.
- Comisión Europea. (2001). Comunicación de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos (COM (2001) 566). Bruselas, 28 de Noviembre de 2001.
- Comisión Europea. (2002). Comunicación de la Comisión relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible (COM (2002) 347). Bruselas, 2 de Julio de 2002.
- Comisión Europea. (2009). Comunicación de la Comisión relativa a la contribución al desarrollo sostenible: el papel del comercio justo y de los sistemas no gubernamentales de garantía de la sostenibilidad comercial (COM (2009) 215). Bruselas, 5 de Mayo de 2009.
- Comisión Europea. (2011). Libro verde sobre la modernización de la contratación pública de la Unión Europea. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente (COM (2011) 15). Bruselas, 27 de Enero de 2011.
- Comisión Europea. (2017). Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión sobre la profesionalización de la contratación pública. Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 7 de Octubre de 2017, L259, 28-31.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). (2015). PRO/CNMC/001/15: Análisis de la contratación pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia. Disponible en: <www.cnmc.es/file/123729/download>. Acceso: Febrero 2020.
- Devolver, S. & Block, T. (2015). Transition thinking incorporated: towards a new discussion framework on sustainable urban projects. *Sustainability*, 7(3), 3269-3289.
- Diz, I. & Nogueira, A. (2017). Las cláusulas sociales en la contratación pública: ¿Escudo contra los recortes de derechos sociales? *Revista Española de Sociología*, 26(3 Supl.), 77-95.
- Erausin-Tolosa, A., Zurbanolrizar, M. & Martínez Tola, E. (2017). Contrataciones públicas en economía social: un estudio del caso de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 89, 55-79.
- España. (2007). Ley 30/2007, de 30 de Octubre, de Contratos del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de Octubre de 2007, núm. 261, 44336-44436.
- España. (2011). Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de Noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, 16 de Noviembre de 2011, núm. 276, p.117729-117914.
- España. (2017). Ley 9/2017, de 8 de Noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de Febrero de 2014. *Boletín Oficial del Estado*, 9 de Noviembre de 2017, núm. 272, p.107714-108007.
- España. (2018). Real Decreto 94/2018, de 2 de Marzo, por el que se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública *Boletín Oficial del Estado*, núm. 57, 26591-26598.
- España. (2019). Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo

2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Boletín Oficial del Estado, núm. 125, 25 de Mayo de 2019, 55960-55970.

- Fuentes-Bargues, J.L. & González-Gaya, C. (2013). Determination of Disproportionate Tenders in Public Procurement. *Journal of Investment and Management*, 2(1), 1-9.
- Fuentes-Bargues, J. L., González-Gaya, C. & González-Cruz, M^a C. (2015). La contratación pública de obras: situación actual y puntos de mejora. *Informes de la Construcción*, 67(537): e058.
- Fuentes-Bargues, J.L., González-Cruz, M.C. & González-Gaya, C. (2017). Environmental criteria in the Spanish Public Works Procurement Process. *Int. J. Environ. Res. PublicHealth*, 14(2), 204.
- García, J.M. & Bakaikoa, B.B. (2014). El papel de la económica social en la contratación pública del Gobierno vasco entre 2010 y 2013. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 82, 207-232.
- 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, 1184-1195.
- Kalubanga, M. (2012). Sustainable Procurement: Concept, and Practical Implications for the Procurement Process. *International Journal of Economics and Management Sciences*, 1(7), 01-07.
- Kaye, L., Gabriela, N., & Nijaki, L. K. (2012). Procurement for sustainable local economic development. *International Journal of Public Sector Management*, 25(2), 133-153.
- Loosemore, M. (2015). Building a new third construction sector through social enterprise. *Construction Management and Economics*, 33(9), 724-39.
- Loosemore, M. (2016). Social procurement in UK construction projects. *International Journal of Project Management*, 34(2) 133-44.
- Martínez-Fons, D. (2009). Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública. *Fundación Alternativas*, Madrid.
- Mc Crudden, C. (2004). Using public procurement to achieve social outcomes. *Natural Resources Forum*, 28, 257-267.
- Montalbán, L., Ballesteros-Pérez, P., Sanz, A. & Pellicer, E. (2017). Sustainable Public Procurement: barriers and drawbacks. En 21st International Congress on Project Management and Engineering, 12-14 July 2017, Cádiz. *Asociación Española de Ingeniería y Dirección de Proyectos*, 571-582.
- Montalbán-Domingo, L., García-Segura, T., Amalia Sanz, M. & Pellicer, E. (2018). Social sustainability criteria in public work procurement: An international perspective. *Journal of Cleaner Production*, 198, 1355-1371.
- Muñoz Machado, S. (2018). Análisis de las cláusulas sociales en la nueva Ley de Contratos del Sector Público. Ponencia en Jornada "Los compromisos sociales de la Nueva Ley de Contratos del Sector Público como herramienta para lograr una mayor eficiencia en la contratación pública". INAP, 19 de Junio de 2019.
- Parkin, S. (2000). Sustainable development: The concept and the practical challenge. Proc., Institution of Civil Engineers—Civil Engineering, Thomas Telford, London.
- Petersen, D. & Kadefors, A. (2016). Social Procurement and Employment Requirements in Construction. In: P W Chan and C J Neilson (Eds.) *Proceedings of the 32nd Annual ARCOM Conference*, 5-7 September 2016, Manchester, UK, Association of Reseachers in Construction Management, Vol. 2, 997-1006.
- Retolaza, J.L., San-Jose, L., Ruiz-Roqueñi et al. (2015). Incorporando el valor social en las licitaciones públicas: un modelo integral. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 85, 55-82.
- Ruparathna, R., & Hewage, K. (2015). Sustainable procurement in the Canadian construction industry: challenges and benefits. *Canadian Journal of Civil Engineering*, 426(August 2014), 417-426.

- Said, H., & Berger, L. (2013). Future trends of sustainability design and analysis in construction industry and academia. *Practice Periodical on Structural Design and Construction*, 19(1), 77–88.
- Sierra, L.A., Pellicer, E., & Yepes, V. (2016). Social sustainability in the life cycle of Chilean public infrastructure. *Journal of Construction Engineering and Management*, 142(5): 05015020.
- Sporrong, J & Kadefors, A. (2014) Municipal consultancy procurement: New roles and practices. *Building Research and Information*, 42(5), 616-28.
- Sutherland, V., McTier, A., Glass, A & Mc Gregor, A. (2015). Analysis of the impact and value of community benefit clauses in procurement, Glasgow. Training and Employment Research Unit (TERU). Glasgow: University of Glasgow.
- Testa, F., Grappio, P., Gusmerotti, N. M., Iraldo, F., & Frey, M. (2016). Examining green public procurement using content analysis: existing difficulties for procurers and useful recommendations. *Environment, Development and Sustainability*, 18, 197–219.
- United Kingdom. (2013). Social Value Act [En línea]. Disponible en: <www.cnmc.es/file/123729>. Acceso: Febrero 2020.
- Unión Europea. (2004). Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de Marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de Abril de 2004, L134 p. 114-240.
- Unión Europea. (2014a). Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de Febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 28 de Marzo de 2014, L94, p.1-64.
- Unión Europea. (2014b). Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de Febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 28 de Marzo de 2014, L94 p. 65-242.
- Unión Europea. (2014c). Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de Febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 28 de Marzo de 2014, L94, p.243-374.
- United Nations Global Marketplace (UNGM). Gender Responsive Procurement [En línea]. Disponible en: <https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/PT_GRP>. Acceso: Febrero 2020.
- 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, 1214–1222.
- Walker, H., & Brammer, S. (2009). Sustainable procurement in the United Kingdom public sector. *Supply Chain Management: An International Journal*, 14(2), 128–137.
- Wright, T. (2015) New development: Can ‘social value’ requirements on public authorities be used in procurement to increase women's participation in the UK construction industry? *Public Money and Management*, 35(2), 135-40.
- Zuo, J, Jin, X-H & Flynn, L. (2012) Social sustainability in construction: An explorative study. *International Journal of Construction Management*, 12(2), 51-63.

Comunicación alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

