



OVES
GEEB



ayuntamiento de hernani
GEZKI

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA RESPONSABLE EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE LA CAE.

Aplicación de los indicadores de medición en el Ayuntamiento de Hernani.

1. Introducción

Las Administraciones Públicas juegan un papel muy importante en la práctica de conductas responsables. Por un lado, son actoras en el ejercicio de este tipo de conductas, y existen cuatro aspectos que hacen que esto sea así: transparencia y gobernanza, empleabilidad socialmente responsable, consumo e inversión socialmente responsable (Nevado et al., 2013). La gestión pública debe ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos, es decir, a la hora de invertir y consumir deberán tener en cuenta criterios sociales y medioambientales. Se trataría de integrar los enfoques de responsabilidad social y de los principios de desarrollo sostenible en los sistemas de gestión pública para establecer requisitos de acuerdo con lo establecido en la legislación de contratos del sector pública (Romodina y Silin, 2016). En definitiva, se trata de adquirir compromisos sociales, medioambientales o de respeto a los DDHH en las AAPP.

Por otro lado, son promotoras de comportamientos socialmente responsables a través de la creación de incentivos a las empresas y reformando la legislación (Gutiérrez et al., 2019). En el Estado se han desarrollado varias normas de promoción de este tipo de conductas, entre las que debemos destacar la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. Además, se han elaborado diferentes guías y acuerdos que incorporan ejemplos y buenas prácticas para el impulso de la contratación pública sostenible. No obstante, estas iniciativas no incluyen sistemas de seguimiento y control de su incumplimiento y sería muy importante evaluar el nivel de cumplimiento de la Ley.

Ante esta situación, el sector ha demandado una herramienta que permita medir y comparar los comportamientos responsables de las administraciones en relación a sus contrataciones públicas y a cuestiones sociales, ambientales y éticas.

El artículo “La contratación pública responsables. Diseño de indicadores de medición”¹, el cual se publicó en el 2019, propone y diseña una serie de indicadores éticos y sostenibles, que permitan medir y comparar relativamente los comportamientos responsables de las administraciones en relación a sus contrataciones públicas. Las personas autoras de este trabajo plantean un estudio exploratorio, descriptivo y analítico.

El objetivo de este trabajo es, partiendo de la metodología anteriormente citada, medir el nivel de cumplimiento de una Administración Pública de la contratación pública responsable. Es decir, comprobar si los indicadores que se proponen podrían medir y describir el nivel de cumplimiento de la Administración seleccionada.

Para este primer análisis, la Administración seleccionada ha sido el Ayuntamiento de Hernani, en Gipuzkoa. Se trata de un municipio que en los últimos años ha apostado por políticas más sociales y que ha sacado adelante diferentes proyectos relacionados con la Economía Social y Solidaria.

El trabajo se estructura en diferentes partes. La primera parte, más teórica, analiza la Contratación Pública Responsable en general, el concepto y lo que supone en una Administración Pública. En la segunda parte del estudio, conoceremos la falta de herramientas de medición de la CPR y la metodología que se propone para aplicar indicadores de medición, a continuación, de manera más específica, se definirán dichos indicadores. Después, nos centraremos en el caso de la Administración elegida, el Ayuntamiento de Hernani, y el análisis de los resultados obtenidos del análisis de los contratos públicos que se han publicado en los últimos tres años. Por último, expondremos las principales conclusiones obtenidas.

2. La Contratación Pública Responsable

La contratación pública es una de las principales actividades desarrolladas por los poderes públicos. Se lleva a cabo mediante la contratación de obras, servicios, suministros y otras prestaciones para la consecución de sus fines. Se trata de una actividad con una gran importancia, ya que representa aproximadamente un 15% del PIB.

¹ Gutiérrez, H.; Nevado, M^a.T. & Pache, M. (2019), “La contratación pública responsable. Diseño de indicadores de medición”, CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 96, 253-280.

Actualmente es la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de contratos del sector público, por el 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 la norma principal de contratación administrativa en el Estado Español. Los objetivos principales de estas normas son garantizar la transparencia en todos los contratos y utilizar estratégicamente la contratación para contribuir a las políticas públicas en materia social y medioambiental. Esta Ley persigue en todo momento la eficiencia en el gasto público y el respeto a los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad.

En el 2011, la Comisión Europea definió las Contrataciones Públicas Responsables como *“las operaciones de contratación que tienen en cuenta uno o más de los siguientes aspectos sociales: oportunidades de empleo, trabajo digno, cumplimiento con los derechos sociales y laborales, inclusión social (incluidas las personas con discapacidad), igualdad de oportunidades, diseño de accesibilidad para todos, consideración de los criterios de sostenibilidad, incluidas las cuestiones de comercio ético y un cumplimiento voluntario más amplio de la responsabilidad social de las empresas (RSE), a la vez que se respetan los principios consagrados en el Tratado de la Unión Europea (TUE) y las Directivas de contratación”*².

Tal y como se plantea en la Guía de CPR publicada por REAS³, la contratación pública responsable plantea incorporar criterios éticos, medioambientales y sociales a la hora de preparar, adjudicar y ejecutar los contratos públicos. Al fin y al cabo, no resultaría lógico utilizar los presupuestos a empresas que contaminan, que no respetan los derechos de las personas trabajadoras, que practican la discriminación de género, o que incumplen la cuota del 2% de personas discapacitadas que exige la ley.

Lo coherente sería utilizar los fondos públicos a favor de empresas responsables que trabajen a favor de la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental. La contratación pública no puede ser considerada como un fin en sí misma, debe ser visualizada como una herramienta al servicio de los poderes públicos para cumplir su fines o políticas públicas. La contratación puede y debe ser una técnica que permita conseguir objetivos sociales y ambientales, en la convicción de que los mismos son una comprensión de cómo se deben gastar los fondos públicos. Además,

² Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea (2011): Adquisiciones sociales. Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas.

³ LESMES, S. & ÁLVAREZ DE EULATE (2014). Guía de Contratación Pública Socialmente Responsable.

deben ser organizaciones que den ejemplo, es decir, no sólo aconsejar a los demás lo que deben hacer, sino empezar por ellas mismas.

Para lograr que la contratación pública sea responsable, una de las técnicas más eficientes es la incorporación de criterios sociales en las diferentes fases (preparación del contrato, adjudicación y ejecución) del procedimiento de una licitación pública.

Otra de las figuras más importantes de la Contratación Pública Responsable es la de los **Contratos Reservados**, una figura que consolidó y amplió la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, y que distingue entre los contratos reservados a Centros Especiales de Empleo y empresas de inserción, disposición adicional cuarta, y la reserva de ciertos contratos a determinadas organizaciones, disposición adicional cuadragésima octava. Se trata de la reserva de un contrato público para fomentar la inserción de personas con discapacidad y la integración social y profesional de personas desfavorecidas.

3. Falta de herramientas de medición de la contratación pública responsable

Son muchas las Administraciones que han desarrollado en los últimos años guías, acuerdos y publicaciones que incorporan ejemplos y buenas prácticas como medidas para el impulso de las conductas responsables en las instituciones públicas. Pero por el contrario, no existe ningún tipo de herramienta que permita medir y comparar los comportamientos responsables de las administraciones en relación a sus contrataciones públicas.

Los autores Gutiérrez, H., Nevado, M^a. T. & Pache, M.⁴ identificaban este problema, al cual trataron de dar solución mediante un estudio exploratorio, descriptivo y analítico sobre la contratación pública responsable. El objetivo del estudio era diseñar indicadores éticos y sostenibles, que permitan medir y comparar relativamente los comportamientos responsables de las administraciones en relación a sus contrataciones públicas. Como resultado, realizaron una propuesta de indicadores sociales y medioambientales que sirvan para evaluar las prácticas

⁴ Gutiérrez, H., Nevado, M^a. T. & Pache, M. (2019). "La contratación pública responsable. Diseño de indicadores de medición", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 96, 253-280.

responsables en las contrataciones públicas, que dividieron basándose en las distintas fases del contrato.

En dicho estudio se proponen indicadores tanto sociales como ambientales en cada una de las fases de la contratación pública. A modo de ejemplo, se pueden enumerar algunos:

- En cuanto a los **indicadores sociales** en la **fase de preparación**, un indicador podría ser si en el objeto del contrato se hacen alusiones sociales explícitas; o si se reserva un contrato a la participación a CEE y EI.
- En la **fase de adjudicación**, entre los criterios de adjudicación, podría valorarse si se puntúa por contratación de personas con discapacidad, por utilización de productos de Comercio Justo, por establecer Planes de igualdad y/o medidas de conciliación o por contratación de mujeres, entre otros muchos. Entre los criterios de preferencia, podría valorarse tener un menor porcentaje de trabajadores en plantilla.

En esta fase, cabe la posibilidad de que los **criterios de adjudicación** sean **valorativos o técnicos**. El primero de los casos no es de obligado cumplimiento, sino que se valora y puntúa por cumplir con dicho criterio; por el contrario, los criterios de adjudicación técnicos son de obligado cumplimiento, ya que los que no cumplan con el criterio establecido, quedan fuera del proceso de contratación. Es por esta razón, por la que merece la pena analizar el tipo de criterio de adjudicación que se establece en los pliegos del estudio, ya que marca una diferencia importante en todo el proceso de contratación responsable.

- Por último, en cuanto a los indicadores sociales en la **fase de ejecución del contrato**, se valorará si entre las condiciones de contratación se establece la obligación de contratar personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social, obligaciones en materia de igualdad de mujeres y hombres, o la obligación de cumplir derechos humanos y criterios éticos, entre otros.
- En cuanto a la propuesta de **indicadores medioambientales**, en la **fase de preparación** se podrá valorar si en el objeto del contrato se realizan alusiones medioambientales, o si se requieren certificados de gestión medioambiental.

- Por otro lado, **en la fase de adjudicación y ejecución del contrato**, se puede valorar si se utilizan productos ecológicos o energía de fuentes renovables durante la ejecución, o si se hace promoción del reciclado de productos reutilizables.

Llegados a este punto, y basándonos en el estudio de referencia, podríamos llevar a cabo un estudio en diferentes administraciones, ya que se trata de una herramienta que podría resultar muy eficaz para evaluar los comportamientos socialmente responsables de las AAPP en la contratación pública.

Es por esta razón por la que hemos procedido a probar dichos indicadores en el Ayuntamiento de Hernani. El objetivo principal es, por un lado, poner en práctica este método, y por otro, analizar y evaluar los comportamientos responsables de esta Administración.

4. Metodología

Se trata de hacer una primera aproximación al estudio. Para ello, hemos seleccionado una Administración Pública de la CAE, en este caso, el Ayuntamiento de Hernani.

La fuente de datos utilizada ha sido la propia página web del Ayuntamiento, mediante el cual, se puede acceder a un apartado dedicado a la contratación⁵. En dicho apartado, se puede acceder a anuncios de contratos abiertos y en estudio, adjudicaciones, desistimientos, formalizaciones de contrato o desiertos y suspendidos por recurso.

Para llevar a cabo este estudio, hemos analizado contratos que se encontraban en alguna de las fases del proceso de contratación (empezando por los anuncios abiertos, hasta la adjudicación). En cuanto a la franja de tiempo, se han tenido en cuenta los publicados por primera entre 2018 y 2020. En total, se han analizado 59 contratos.

Analizados uno por uno cada uno de los anuncios del contrato, se ha procedido a aplicar los indicadores arriba mencionados. De esta manera, hemos podido

⁵ Véase, <https://www.hernani.eus/es/contratacion>

comprobar en cuantos de los contratos analizados se han utilizado criterios sociales o medioambientales en alguna de las fases del contrato.

5. Resultados

En primer lugar, cabe aclarar que, de los 59 contratos analizados, 17 incluyen criterios sociales o medioambientales, es decir, un 28,8%.

a. Resultados según fase del procedimiento de contratación

Criterios sociales/medioambientales en la fase de preparación del contrato:

Es decir, cuando una Administración decide que necesita contratar. El poder adjudicador puede definir con total libertad el objeto que mejor se adapte a sus necesidades. Así se pueden incluir características de carácter social o medioambiental en el objeto mismo del contrato. Además, es en esta fase en la cual se puede reservar un contrato a un Centro Especial de Empleo o a una Empresa de Inserción.

Objeto del contrato: Tres de los contratos analizados incluyen criterios sociales/medioambientales en esta fase del procedimiento de contratación (el 17,6% de los contratos que contienen criterios sociales y/o medioambientales). Uno de ellos, además, incluye en el objeto los dos tipos de criterio, ya que hace alusión, por un lado, a la igualdad de género, y por otro, a la sensibilización para con el entorno y medioambiente.

En los tres casos se hacen alusiones sociales y medioambientales explícitas en la definición del objeto del contrato.

En cuanto a los contratos reservados, de los 59 contratos analizados, ninguno de ellos establece ningún tipo de reserva a un Centro Especial de Empleo o a una Empresa de Inserción, un dato muy significativo en el presente análisis.

Criterios sociales/medioambientales en la fase de adjudicación del contrato:

Consiste en valorar las ofertas que se presentan a una licitación atendiendo a criterios de carácter social y/o medioambiental previamente establecidos en los pliegos.

Esta es la fase más utilizada, en general, por los poderes públicos para incluir estos criterios.

En el caso de la Administración elegida, trece de los contratos analizados incluyen este tipo de criterios en la fase de adjudicación (76,4%).

Por otro lado, en esta fase del contrato, debemos distinguir entre los criterios de adjudicación valorativos y técnicos (únicamente los segundos serían de obligado cumplimiento). En este caso, los datos son llamativos, ya que 18 son valorativos, frente a un único contrato que incluye un criterio de adjudicación social/medioambiental técnico.

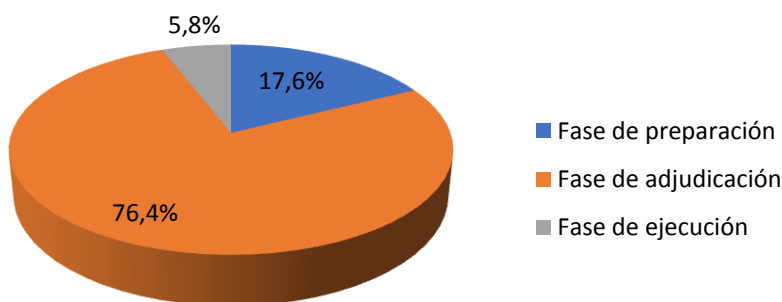
Criterios sociales/medioambientales en la fase de ejecución del contrato:

Se trata de incluir en los contratos las condiciones especiales de ejecución relativas a consideraciones de carácter social y ambiental siempre que se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos. Esto supone que todos los licitadores las asumen y aceptan por haberse presentado en la licitación; por lo que luego están obligados a cumplirlas.

En el caso analizado, únicamente uno de los contratos incluye criterios sociales y/o medioambientales en la fase de ejecución del contrato (5,8%). Al contrario de lo que ocurre en la fase anterior, son escasos los casos en los que se incluyen en esta fase del procedimiento.

Gráfico 1: Porcentaje de contratos con criterios sociales o medioambientales en cada fase de la contratación pública

Los criterios sociales/medioambientales en cada una de las fases de contratación



Fuente: OVES/GEEB

Tabla 1: Nº de indicadores en cada una de las fases del procedimiento de contratación

FASES DEL CONTRATO	Nº indicadores sociales	Nº indicadores medioambientales
Preparación del contrato	2	2
Adjudicación del contrato	11	8
<ul style="list-style-type: none"> • Adjudicación del contrato VALORATIVO 	10	8
<ul style="list-style-type: none"> • Adjudicación del contrato TÉCNICO 	1	0
Ejecución del contrato	1	0
Total indicadores	14	10

Fuente: OVES/GEEB

*Cabe decir que pueden establecerse más de un criterio (social y medioambiental) en cada una de las fases de un mismo contrato. Por ejemplo, en la fase de preparación de un mismo contrato pueden establecerse un criterio social que haga mención a la igualdad de género y un criterio medioambiental.

b. Resultados según criterio social/medioambiental

A continuación, analizaremos cuales han sido los criterios más utilizados en los contratos publicados. Cabe decir, que en un mismo contrato puede haber más de un criterio social o medioambiental.

10 de los contratos establecen **criterios sociales relacionados con la igualdad de género**, como por ejemplo, contar con certificados de entidad colaboradora en igualdad de mujeres y hombres, presencia de la mujer en el grupo de trabajo, acreditación de la solvencia técnica en igualdad, mejoras encaminadas a la igualdad, adopción de medidas de promoción de la igualdad, entre otros.

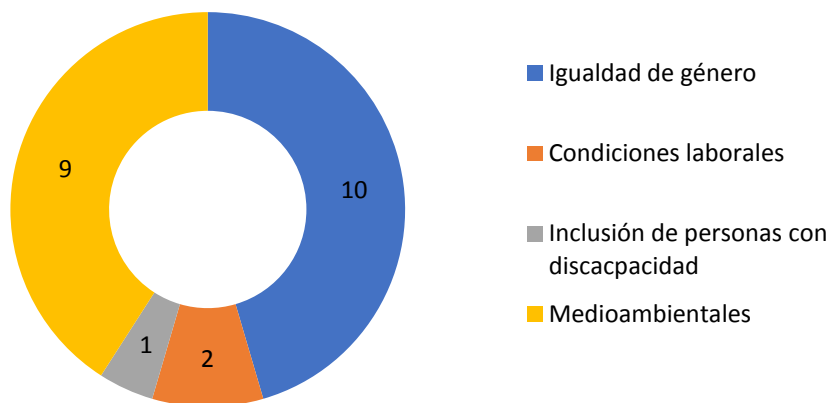
2 de los contratos incorporan **criterios relacionados con las condiciones laborales**, que tienen en cuenta el tipo de contrato y el respeto por las condiciones laborales en general.

Por último, únicamente 1 de los contratos establece **criterios relacionados con las personas con discapacidad**, en el que se requiere tener contratado a un número de personas con discapacidad en el grupo de trabajo.

9 de los contratos establecen **criterios medioambientales**. Por ejemplo, menores emisiones de CO₂, no utilizar productos químicos peligrosos, menores consumos energéticos. En definitiva, un menor impacto medioambiental.

Gráfico 2: Criterios más utilizados

Tipos de criterios más utilizados



Fuente: OVES/GEEB

6. Ideas principales

No cabe duda del importante papel que juegan las Administraciones Públicas en la práctica de conductas responsables. Es de vital importancia que la gestión pública a la hora de invertir y consumir tenga en cuenta criterios sociales y

medioambientales, es decir, que se adquirieran por parte de las Administraciones compromisos sociales, medioambientales y de respeto de los DDHH.

La contratación pública responsable plantea incorporar criterios éticos, medioambientales y sociales a la hora de preparar, adjudicar y ejecutar los contratos públicos. Tal y como hemos podido ver en el estudio, la contratación pública debe considerarse una herramienta al servicio de los poderes públicos que permita conseguir objetivos sociales y medioambientales.

Una de las herramientas más eficaces para lograr que la contratación pública sea responsable, es la incorporación de criterios sociales en las diferentes fases del procedimiento de contratación.

Durante el análisis, hemos podido comprobar que muchas Administraciones Públicas han hecho un esfuerzo por dar pasos hacia adelante en estos aspectos. Cada vez son más las guías y publicaciones que se desarrollan desde las propias instituciones para incorporar ejemplos de buenas prácticas como medidas para el impulso de conductas responsables. Además, la aprobación de la Ley 9/2017 de Contratos de Sector Público supuso un antes y un después en esta materia.

Pero, existe un problema, y es que no contamos con ningún tipo de herramienta que permita medir y comprar los comportamientos responsables de las administraciones en relación a las contrataciones públicas.

Ante esta situación, el artículo publicado en el 2019 al que hemos hecho referencia a lo largo de este estudio, trata de dar solución, a nuestro entender muy acertadamente, a este problema. Proponen una serie de indicadores sociales y medioambientales en cada una de las fases de contratación que permitan medir los comportamientos responsables de las administraciones públicas en estos procedimientos.

Basándonos en este estudio, hemos realizado un análisis en el Ayuntamiento de Hernani, con el objetivo de comprobar si mediante estos indicadores se podrían evaluar los comportamientos socialmente responsables en las contrataciones públicas de esta Administración.

Para ello, se han analizado los contratos publicados por el Ayuntamiento entre los años 2018 y 2020, un total de 59 contratos. Se han aplicado los indicadores

seleccionados, mediante los que hemos podido comprobar cuales han sido los criterios sociales y medioambientales utilizados en cada uno de los casos.

Tal y como se ha podido ver, de los 59 contratos analizados, 17 incluyen criterios sociales y medioambientales, lo que supone el 28,8% de los contratos. Se trata de una cifra muy significativa, y que deja ver el camino que todavía queda por recorrer en el ámbito de la contratación pública responsable por parte de las Administraciones Públicas.

Otro de los datos que cabe destacar es que la mayoría de los contratos que incluyen algún criterio social y/o medioambiental lo hacen en la fase de adjudicación del contrato (76,4%), siendo la mayoría de los criterios establecidos por la Administración valorativos (18 criterios valorativos frente a 1 criterio técnico), es decir, no de obligado cumplimiento por parte de la adjudicataria. Otro resultado muy significativo en nuestro estudio, ya que en estos casos la Administración valora positivamente el cumplimiento pero no lo hace obligatorio, un paso, a nuestro parecer, necesario para implementar la contratación de empresas socialmente responsables frente a las que no lo son.

En cuanto al tipo de criterio más utilizado, han sido los relacionados con la igualdad de género y con el respeto por el medioambiente los más utilizados, seguidos, por los criterios que establecen el respeto por las condiciones laborales y la inclusión de las personas con discapacidad.

En este punto, cabe destacar que ninguno de los contratos analizados establece reservas de contratos a favor de Centros Especiales de Empleo y/o Empresas de Inserción.

El objetivo de este estudio ha sido hacer una aproximación a la metodología planteada en el artículo de referencia, y comprobar si mediante la aplicación de dichos indicadores se podría evaluar hasta que punto cumple una Administración Pública con la contratación pública responsable.

Cabe decir, que a nuestro entender, podría ser una buena técnica de medición y evaluación, aunque deberíamos tener en cuenta que es un trabajo que es viable en Administraciones y casos concretos, ya que abrir este tipo de estudios a casos más generales conlleva una inversión importante de tiempo (habría que analizar los contratos uno por uno).



OVES
GEEB



GEZKI

Señalar, por otro lado, que sería interesante realizar este mismo estudio en otras Administraciones y teniendo en cuenta diferentes franjas de tiempo, de esta manera podrían llevarse a cabo trabajos de comparación y posibles cambios y evolución en el comportamiento de las Administraciones en relación a los contratos públicos. Es por esta razón, por la que desde el Observatorio Vasco de Economía Social se está trabajando en el análisis del cumplimiento de la CPR por parte de otros Ayuntamientos, como son los de Orereta y Arrasate. Un estudio que nos permitirá tener una visión más amplia del nivel de cumplimiento por parte de las Administraciones, y poder realizar análisis comparativos entre unas y otras.

OVES/GEEB