

# Preguntas frecuentes y respuestas rápidas para una Contratación Pública Responsable

## KIT ASESORAMIENTO

Actualización de referencias y recursos

<https://contratacionpublicaresponsable.org>

La compra de bienes y la contratación de obras y servicios por parte del sector público se ha convertido en una práctica habitual, mucho más desde la aprobación de normativas sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que han obligado a muchas entidades públicas, especialmente a los ayuntamientos, a externalizar una parte importante de los servicios que venían prestando con personal funcionario. Ésto se debe a la incapacidad (legal) que en estos momentos tienen la mayoría de los organismos públicos para contratar o para crear entidades empresariales u organismos públicos.

A este contexto se suma el impacto acumulado de las distintas crisis de los últimos años —económica, sanitaria e inflacionaria— que han condicionado la capacidad de actuación del sector público y la gestión de los recursos disponibles. Aunque se han puesto en marcha medidas de recuperación y se han impulsado marcos normativos orientados a una contratación pública más estratégica y responsable, en la práctica el precio sigue teniendo un peso muy relevante en muchos procesos de compra y contratación.

Esta centralidad del criterio económico ha limitado, en numerosos casos, la incorporación efectiva de criterios sociales, laborales, ambientales y de igualdad, lo que ha derivado en una devaluación de las condiciones de ejecución de los

contratos. Como consecuencia, se han visto especialmente afectadas las condiciones laborales de las personas que participan en ellos y la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía, poniendo de relieve la necesidad de avanzar hacia modelos de contratación pública que integren de manera real y sistemática estos criterios.

**Llegados a este punto ¿qué se puede hacer?** Desde la Economía Social y Solidaria creemos que las políticas de contratación con el Estado y sus instituciones deben ser coherentes con el resto de las políticas, especialmente con las que promueven el bienestar y la equidad social, la dignidad en el trabajo, el respeto a la negociación colectiva y a los convenios laborales, la sostenibilidad medioambiental y la cooperación y solidaridad con otros países, para hacer de la gestión algo más efectivo y eficiente. Para ello los contratos entre instituciones y entidades privadas deben estar gestionados, preferentemente, por aquellas que garanticen condiciones laborales dignas y de calidad, que aseguren la equidad de género y la inserción socio-laboral de colectivos desfavorecidos así como el desarrollo económico local, con el objetivo de prestar el mejor servicio a la ciudadanía a la vez que asegure una gestión ambientalmente sostenible. En definitiva, las Administraciones Públicas deben apostar por entidades que potencien sus objetivos sociales, económicos y ambientales para favorecer un cambio de modelo de desarrollo.

**Las entidades y empresas de la Economía Social y Solidaria queremos ser un aliado para prestar servicios públicos con criterios de calidad, eficiencia, sostenibilidad, equidad social y protección de los Derechos Humanos.**

Para poner en práctica una Contratación Pública Responsable es necesario entender la maraña conceptual, legal y administrativa que compone un proceso de contratación pública. Por ello, a través de esta pequeña guía queremos ayudarte a identificar si un contrato incorpora, o puede incorporar, cláusulas sociales, de género, ambientales y de Comercio Justo en alguna de sus diferentes fases. Respondemos a tus principales preguntas y ejemplos prácticos.

Especialmente nos referimos a la consideración de criterios de sostenibilidad (en su cuádruple variante: económica, cultural, social y ambiental) en los procesos de compra y contratación administrativa del sector público, donde el precio deja de ser de-terminante y se equilibra con otros criterios, especialmente con aquellos que pretenden satisfacer necesidades y exigencias sociales y ambientales. Se trata, especialmente, de que los procesos de contratación integren valoraciones que promuevan un modelo de Desarrollo Sostenible e inclusivo, así como el bienestar social.

En definitiva, la Contratación Pública Responsable es un nuevo paradigma que no tiene en cuenta exclusivamente la mejor oferta desde un punto de vista económico o técnico, sino que establece unos requisitos mínimos de sostenibilidad y adjudica el contrato utilizando una pluralidad de criterios para su valoración. Son consideraciones que tratan de incentivar y valorar positivamente la adquisición de productos y servicios que minimicen su impacto sobre el medio ambiente y la salud humana, que promuevan la equidad social con el fin de contribuir a un Desarrollo Sostenible y mejoren la coherencia, al tiempo que mantienen la eficacia y eficiencia de la gestión pública.

**Actualmente la contratación administrativa (de carácter general) de todos los Estados miembro de la Unión Europea está basada normativamente en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública (junto con la Directiva 2014/23/UE, sobre concesiones, y la Directiva 2014/25/UE, para los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales).** Su aprobación supuso un avance importante en las posibilidades de considerar criterios sociales y ambientales. Su aprobación supuso un avance importante en las posibilidades de considerar criterios sociales y ambientales.

**En España, la contratación pública se regula principalmente por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP),** que transpone al ordenamiento jurídico español las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE. La LCSP

permite incorporar consideraciones sociales y ambientales en todas las fases del procedimiento, siempre vinculadas al objeto del contrato y respetando los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y competencia.

Atendiendo a la normativa aplicable, y con la intención de mejorar las compras y contrataciones públicas, algunos ayuntamientos y gobiernos regionales han comenzado a elaborar instrucciones para la consideración criterios de tipo social, de género, ambiental y de Comercio Justo en sus procesos de contratación pública.

El artículo 46 de la Directiva 2014/24 sobre contratación pública permite a las entidades del sector público optar por adjudicar un contrato en forma de lotes separados, y pudiendo decidir el tamaño y el objeto de dichos lotes. Además, dicho artículo (de obligada transposición) permite igualmente limitar el número de lotes que puedan adjudicarse a un solo licitador, incluso en el caso de que se puedan presentar ofertas para varios o todos los lotes. Ésta es una potente herramienta al servicio de las entidades públicas para favorecer la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) porque reducen los requerimientos relativos a la solvencia técnica, económica y financiera de los posibles contratistas y porque al limitar el número de lotes en el que puede ser adjudicataria una empresa, facilita que puedan acceder a prestar el servicio público un mayor número de empresas que de otra forma lo tendrían difícil.

A continuación se detallan los aspectos más importantes a tener en cuenta de cara a desarrollar un proceso de contratación pública que incida, especialmente, en la consideración de cláusulas sociales, ambientales y éticas de Comercio Justo.

### **1º ¿Qué quiero comprar o contratar?**

Definir bien lo que se quiere contratar es básico para iniciar el proceso. Desde el comienzo hay que tener claro que con el contrato a licitar no sólo se pretende cubrir la mera prestación de un servicio público, la realización de una obra o el suministro de bienes, sino satisfacer necesidades y exigencias sociales y ambientales. Para ello, es recomendable que se indague sobre la existencia de posibles compromisos

adquiridos por parte de la entidad pública en relación al consumo de productos sostenibles como el papel reciclado o el café de Comercio Justo, la defensa de los Derechos Humanos, el compromiso con la igualdad de género o con la contratación con empresas de inserción, centros especiales de empleo u otras entidades de la Economía Social y Solidaria.

El compromiso político (plasmado, por ejemplo, en un acuerdo de pleno o el órgano de gobierno) ayuda a redactar el objeto del contrato. Por ejemplo, para la contratación de un servicio de jardinería podríamos indicar que perseguimos favorecer la inserción sociolaboral de personas en situación o en riesgo de exclusión social o la contratación de mujeres en un sector infra representado, o para la contratación de un suministro de alimentos que éstos hayan sido producidos en base a principios de agricultura ecológica.

## **2º ¿Cómo identificar y definir bien los criterios que deseo considerar en el contrato?**

Una vez definido lo que se quiere contratar, debemos establecer las especificaciones y condiciones en las que se ejecutará el contrato. En este sentido hay que detallar las consideraciones sociales y ambientales que se desean asegurar y que pueden estar relacionadas tanto con las mejoras de las condiciones laborales de las personas trabajadoras adscritas al contrato, como las formas de producción o composición de los bienes a contratar. Es necesario indagar en el mercado para saber si existen alternativas que cumplan con los criterios a considerar, y así asegurar que son factibles de introducir en los pliegos tanto desde el punto de vista jurídico (garantizando su legalidad) como desde el punto de vista material (que se pueda prestar por alguna empresa).

A este respecto existe bibliografía y herramientas útiles: la web de Contratación Pública Responsable (<https://contratacionpublicaresponsable.org>), las guías “Buying Social” (2ª edición, 2021) y “Buying Green” (Comisión Europea), así como los criterios de Compra Pública Verde (EU GPP criteria) y el Ecolabel europeo. Para

contraste y consulta del mercado, resultan especialmente útiles la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP), TED (DOUE-S) y la herramienta europea eCertis.

Se recomienda abrir procesos participativos en los que se implique a la ciudadanía y los agentes económicos y sociales para determinar cuáles son las prioridades y objetivos sociales que deben estar presentes en los procesos de contratación. Es aconsejable que, por un lado, se compartan estas aspiraciones con sindicatos y organizaciones empresariales, asociaciones vecinales y de consumo, ONGDs, Asociaciones de Mujeres u otros agentes que puedan estar implicados a través de jornadas informativas, órganos y espacios de participación ciudadana, etc. En relación a la realización de pliegos de contratación, también se puede apostar por el procedimiento de contratación conocido como “diálogo competitivo” y facilitar la participación de las empresas que potencialmente puedan estar interesadas para recoger sus inquietudes, propuestas de mejora e indagar así en qué es asumible por el mercado.

### **3ª ¿Cómo introducir los criterios sociales y ambientales en los pliegos de contratación?**

Si el contrato es menor se puede adjudicar directamente, a no ser que la entidad pública tenga una normativa interna que regule este tipo de contratos.

En todo caso, los contratos menores representan una oportunidad para apoyar a empresas de la Economía Social y Solidaria, a PYMES o empresas innovadoras social y ambientalmente, por lo que se puede invitar exclusivamente a este tipo de entidades a presentar su oferta.

Existen entidades públicas que han optado por favorecer determinados sectores productivos o determinados tipos de empresa a través de su contratación menor.

Este es el caso del Ayuntamiento de Córdoba que a través de su instrucción para la inclusión de cláusulas y criterios sociales y ambientales en su contratación,

priorizará la invitación a presentar ofertas a entidades de la Economía Social tales como cooperativas, centros especiales de empleo y empresas de inserción.

Si se trata de un contrato que requiere de concurso público es necesario que se tenga claro qué criterios sociales y ambientales se desean considerar. Es importante que dichos criterios respondan a estándares reconocidos y que no vulneren principios fundamentales de los Tratados Constitutivos de la Unión Europea, como el de no discriminación o transparencia. Como ya indicamos con anterioridad existe información accesible suficiente en la web para poder hacernos idea de qué se puede incorporar y en qué fase del proceso de contratación.

### **Algunos criterios generales que se pueden considerar son los siguientes:**

- 1. Consideraciones de tipo ambiental:** evitar que la composición de los bienes o suministros a adquirir contengan sustancias tóxicas y nocivas para la salud y el medio ambiente; promover el uso de materiales reciclados o reutilizables; reducir el uso de equipos, como los automóviles; favorecer procesos productivos que reduzcan la emisión de gases efecto invernadero (GEI) para luchar contra el Cambio Climático; apostar por las energías renovables, la eficiencia energética y la movilidad sostenible, la agricultura ecológica, la gestión forestal responsable y otras formas de producción sostenible; asegurar la minimización y separación de los residuos generados; aplicar medidas de gestión medioambiental relacionadas con el ahorro en el consumo de agua, energía, materias primas, etc,
- 2. Consideraciones de tipo social:** garantizar el cumplimiento del convenio laboral de aplicación durante la ejecución del contrato; valorar positivamente las mejoras en las condiciones laborales de las personas trabajadoras adscritas al contrato; asegurar la aplicación de medidas para promover la equidad de género, tales como asegurar la participación de mujeres en los órganos de dirección y/o gestión del contrato para asegurar la inclusión de la

perspectiva de género en los mismos, así como la contratación preferente de mujeres en caso de nuevas contrataciones de personal; favorecer la conciliación personal, laboral, social y familiar; la subcontratación de un porcentaje a entidades de Economía Social y Solidaria; garantizar las condiciones o requisitos de accesibilidad universal para todas y todos, la obligación o la preferencia de que en las nuevas contrataciones de personal se priorice a personas en riesgo o situación de exclusión social; la reserva de contratos a empresas de inserción y/o centros especiales de empleo; y el loteo o división de grandes contratos para favorecer la participación de las PYMES.

- 3. Consideraciones de tipo ético:** asegurar que en la cadena de producción del bien a adquirir se han respetado las Convenciones Fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) referidas a la edad mínima de trabajar, garantizar condiciones de salubridad e higiene laboral o la libertad de sindicación, entre otros; que la comercialización de dichos productos se haya realizado en base a principios de Comercio Justo para proteger los derechos y el desarrollo de los pequeños grupos de producción; y garantizar que las empresas que contratan con la Administración Pública no utilicen estructuras opacas o jurisdicciones no cooperativas para eludir sus obligaciones tributarias. Como referencia en España, puede consultarse la relación de jurisdicciones no cooperativas aprobada por la Orden HFP/115/2023, de 9 de febrero (y sus actualizaciones), así como la lista de la UE de jurisdicciones no cooperativas a efectos fiscales.

## ¿Qué hay que tener en cuenta en cada fase del proceso?

**Establecimiento del objeto del contrato :** es recomendable que el objeto de la contratación se vincule a los criterios sociales y ambientales desde esta primera fase. Por ejemplo: Contratación de un servicio de catering sostenible en el que se utilicen productos ecológicos y de comercio justo. Si existe algún compromiso

institucional con la consideración de criterios de género, sociales o ambientales en la contratación es recomendable que se mencione en este momento.

**División o loteo de contratos:** el artículo 46 de la Directiva 2014/24 sobre contratación pública posibilita el loteo o división de grandes contratos con ánimo de facilitar la participación de las PYMES. Además, también permite limitar el número de lotes que se pueden adjudicar a una misma empresa. Se recomienda que en grandes contratos se permita la concurrencia de las PYMES reduciendo las exigencias relativas a la solvencia, especialmente la económica, técnica y financiera, así como limitando el número de lotes al que una misma empresa puede optar para facilitar el acceso a la prestación de servicios públicos a más entidades.

**Especificaciones técnicas :** representan los requisitos de obligado cumplimiento que vienen a desarrollar el objeto del contrato. En relación a criterios de género, sociales y ambientales se puede exigir el uso de materias primas o ingredientes que la empresa utilice sea los que menor impacto ambiental tengan, así como integren condiciones o requisitos de accesibilidad universal para todas y todos , y el cumplimiento de estándares recogidos en ecoetiquetas, entre otros. Por ejemplo: se puede exigir que el papel a adquirir tiene que contener un 100% de fibras recicladas, y como mínimo el 65% de éstas deben ser de postconsumo. Se podrán presentar las certificaciones Ángel Azul, Cisne Nórdico o medio de prueba equivalente, como por ejemplo, la ficha del fabricante.

**Solvencia :** en los contratos de obras y de servicios se podrá exigir la presentación de medidas de gestión medioambiental, de equidad y de corresponsabilidad que se apliquen en el contrato a ejecutar. Obligatoriamente tendrán que ser medidas basadas en estándares reconocidos como ISO 14001:2015 o Reglamento EMAS. No es necesario que se exija la presentación de un sistema certificado por un tercero, bastaría con pedir la presentación de las medidas de gestión ambiental, de equidad y de corresponsabilidad a aplicar durante la ejecución del contrato a través de una declaración responsable en la que se detallen dichas medidas, que deberán estar basadas en todo caso en un sistema reconocido y estandarizado.

**Criterios de valoración de las ofertas :** una vez presentadas las ofertas, esta fase sirve para realizar una evaluación y valoración de las mismas y seleccionar la “económicamente más ventajosa” bajo un único criterio, que deberá ser necesariamente el precio, o una pluralidad de ellos, entre los cuales pueden considerarse criterios sociales, de género y ambientales.

En esta fase es necesario que se valoren de forma equilibrada y eficiente las mejoras que presenten cada una de las ofertas. La ponderación de cada uno de los criterios de valoración debe reflejar las prioridades de la propia entidad pública; por ejemplo, no es recomendable que el precio tenga una ponderación superior al 40% de los criterios de valoración ya que, de ser así, los licitadores se centrarán en mejorar el precio a toda costa, con la repercusión que ello puede tener en relación a la calidad del servicio (uso de materiales, condiciones laborales, etc.).

En cambio si la ponderación del criterio económico se equilibra con las consideraciones de tipo social, ambiental y técnico, los licitadores se centrarán en presentar ofertas que mejoren la calidad del servicio y satisfagan necesidades sociales y ambientales lo que permitirá prestar un mejor servicio a la ciudadanía y contribuir a la consecución de los objetivos sociales de la propia entidad pública.

Además, es necesario evitar la concurrencia de ofertas con precios excesivamente bajos que pongan en peligro la ejecución del contrato. Para ello, se debe definir en el pliego qué porcentaje de bajada puede considerarse “baja temeraria” u “oferta anormalmente baja”, en relación, por ejemplo, a estar por debajo de un tanto por ciento del precio medio de las ofertas presentadas, o de no cubrir suficientemente los costes salariales definidos por el convenio laboral al que se adscriban las personas contratadas para la ejecución del contrato.

De igual forma se recomienda que esta fase solo se utilice para valorar aquellas ofertas que amplíen el desarrollo de los criterios exigidos en otras fases del proceso, ya que si los criterios sociales, de género y ambientales sólo se aplican en esta fase, cabe la posibilidad de que la oferta ganadora no sea la que los aplique.

En todo caso hay que tener en cuenta que cuando se utilice más de un criterio, el precio no tiene por qué ser el que mayor ponderación tenga, incluso, en casos debidamente justificados, es un criterio que no tiene ni siquiera que incluirse entre la pluralidad de criterios objetivos considerados.

Por ejemplo, aquí podemos considerar como mejora, la inclusión de más productos de Comercio Justo en la oferta de los exigidos en las condiciones de ejecución, la mejora en relación a la ampliación del porcentaje de subcontratación con empresas de Economía Social o la presentación de medidas para promover la equidad de género en el desarrollo del contrato (formación, participación de mujeres en los órganos de decisión y/o gestión del contrato, preferencia por mujeres en las nuevas contrataciones de personal adscrito a la ejecución del contrato, etc.)

**Ejecución del contrato :** en esta fase se determinan las condiciones en las que se deberá ejecutar el servicio, obra o suministro contratado. También hay que definir los mecanismos de seguimiento y control que garanticen el cumplimiento de todo lo exigido. La empresa que resulte adjudicataria deberá cumplir con estas condiciones que han sido previamente establecidas y anunciadas por el órgano contratante. En concreto se deberían incorporar medidas en la ejecución del contrato para promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres (eliminando estereotipos y roles tradicionales de género, las brechas salariales y promoviendo la incorporación de medidas de corresponsabilidad) en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo, o garantizar el respeto de los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del Cumplimiento de las Convenciones Fundamentales.

Una vez redactados y aprobados los pliegos es hora de darlos a conocer a través de su publicación. Sin duda, las entidades y empresas de la Economía Social y Solidaria, como las cooperativas o las empresas de inserción, son entidades a las que conviene dar visibilidad e invitar a participar cuando sea pertinente.

En ese sentido puede consultarse el portal de Economía Solidaria de REAS (<https://www.economiasolidaria.org>) y el Mercado Social (<https://www.mercadosocial.net>), además de los registros y directorios oficiales aplicables en cada territorio. En todo caso, la difusión debe realizarse a través de los canales oficiales (perfil de contratante/PCSP y, en su caso, DOUE-TED).

También hay que tener en cuenta a las PYMES y las empresas que apuestan por la innovación y el desarrollo sostenible para hacerles llegar la invitación a participar en concursos públicos. Invitando expresamente a estas empresas se apuesta por la economía local, por la relocalización productiva y por la generación de empleo en el entorno.

#### **4ª ¿Cómo aplicar mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento de las condiciones del contrato?**

Una vez presentadas las ofertas, se adjudica el contrato. A partir de este momento es necesario aplicar los mecanismos de seguimiento y control definidos en los pliegos para garantizar que la empresa contratista cumple rigurosamente con los mismos y se satisfacen así los objetivos sociales y ambientales perseguidos. Dichos mecanismos deben ser sencillos tanto para la Administración Pública como para las empresas o entidades que ejecuten el contrato.

Por ejemplo, en caso de exigir determinadas condiciones relativas a la equidad de género (contar con un Plan de Igualdad, participación de mujeres en órganos de decisión y/o dirección del contrato, preferencia por las mujeres en las nuevas contrataciones para la ejecución de los contratos públicos, etc.) podrá solicitarse a la empresa contratista la remisión de informes periódicos en los que se recojan los indicadores pertinentes en relación al cumplimiento de la cláusula sobre promoción de la equidad de género.

De igual forma, podrían requerirse la presentación de albaranes, facturas o certificados de compra de suministros de producción ecológica durante la ejecución del contrato con ánimo de verificar el uso de los mismos.

## **5ª Seguir mejorando los contratos y comunicar los logros conseguidos**

Aunque parece baladí, para poner en valor estas medidas, es necesario que las instituciones del sector público comuniquen lo que están haciendo a la ciudadanía señalando el impacto alcanzado, lo que sin duda dará más coherencia y legitimidad a la acción de gobiernos y Administraciones.

Además, debe tenerse en cuenta que los criterios sociales y ambientales no son inmutables en el tiempo y que en todo momento deberían atender a los objetivos sociales que se marcan por parte de los gobiernos y la ciudadanía. Por consiguiente, es necesario que este tipo de procesos se enfrente con una óptica de mejora continua, con la que se puedan ir incorporando nuevas necesidades, innovaciones o exigencias sociales y ambientales.

El primer elemento que se debe identificar es si el objeto del contrato ha quedado vinculado a las exigencias u objetivos sociales y ambientales que se pretenden satisfacer. Lo primero que habría que observar es si el mismo hace alguna mención a criterios sociales o ambientales. No es lo mismo querer comprar “papel reciclado” que “papel” a secas. La primera definición incluye el criterio ambiental mientras que la segunda no.

Algunos objetivos de contratos pueden ser los siguientes:

- “Contratación de un servicio de jardinería para favorecer la inserción sociolaboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión social”.
- “Contratación de suministro de alimentos de producción ecológica y de Comercio Justo para el comedor de la Escuela Municipal”.

- “Contratación de productos textiles producidos respetando los derechos laborales básicos y bajo impacto sobre el medio ambiente”.
- “Contrato de organización de evento con criterios de sostenibilidad social y ambiental”.
- “Contrato de suministro de mobiliario urbano fabricado con madera procedente de bosques gestionados de forma sostenible”.
- “Contrato para un servicio de impartición de talleres en centros educativos que integre enfoques para el logro de la equidad de género y el Desarrollo Sostenible”.

Incluir los criterios sociales, de género y/o ambientales como elemento definitorio del contrato obliga a que los mismos tengan que tener un desarrollo y una concreción en alguna de las otras fases del proceso, que asegure que se cumplirán durante la ejecución, lo que excluye que dichos criterios sólo se incorporen como parte de las consideraciones de valoración de las ofertas, ya que éstas no aseguran que la oferta adjudicataria sea la que integre dichos criterios. Es decir, si se quiere adquirir “papel reciclado”, el pliego técnico deberá definir cuál debe ser la composición del papel, así como los estándares que debe cumplir, para que sea considerado como tal. Igual puede pasar en caso de querer que un servicio favorezca la inserción sociolaboral de determinados colectivos, que habrá que especificar, por ejemplo como condición especial de ejecución del contrato, que los nuevos contratos que realice la empresa contratista para realizar dicho contrato sea de personas con determinada circunstancia que le hace estar en situación o riesgo de exclusión social.

En definitiva, el objeto del contrato es el que determina todo el proceso de contratación y por ello es tan esencial que refleje los objetivos sociales y/o ambientales que se quieren satisfacer con el mismo.

Una vez evaluado el objeto del contrato, nos iremos a los pliegos del mismo.

Normalmente, en los concursos públicos, existen dos tipos de pliegos: el técnico y el administrativo.

El pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP) especifica qué se quiere contratar y contiene, especialmente, los requisitos y condiciones en las que debe ejecutarse el contrato.

Por otra parte el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) detalla el proceso que se seguirá para adjudicar el contrato; en el mismo se detallan cuestiones relativas a la solvencia económica, técnica y profesional de las empresas o entidades que quieran optar al contrato, la documentación a presentar, los criterios de valoración que se tendrán en cuenta y los términos de vinculación jurídica que, una vez adjudicado el contrato, adquiere el contratista con la Administración Pública.

A continuación se detallan algunas consideraciones a tener en cuenta:

**En los Pliegos Técnicos (PPTP)** hay que observar si entre los requisitos y exigencias técnicas se incluyen algunas estandarizaciones sociales y/o ambientales; éstas deben ser reconocidas a nivel internacional, europeo o nacional, y no pueden, en ningún caso, ser discriminatorias, por tanto todas las empresas han podido conocerlas previamente a la publicación del pliego y aplicarlas a su gestión. Normalmente, en los pliegos técnicos se hace mención a ecoetiquetas o sistemas de gestión en los que debe basarse la ejecución del contrato, ya sea para el suministro de bienes o para la prestación de un servicio.

En todo caso hay que saber que un pliego no puede exigir que se presente una determinada marca, patente, origen, sello o certificado (excepto en casos debidamente justificados) para poder concurrir, sólo debe hacerse mención al criterio social y ambiental objetivo que debe cumplirse especificando, a continuación, qué medios de prueba se considerarán válidos para acreditar que se cumple con el mismo; es aquí donde se pueden especificar los sellos y certificaciones correspondientes que aseguren el cumplimiento de las especificaciones exigidas, dejando la posibilidad al licitador a que pueda acreditarlo por medios alternativos y equivalentes como fichas del fabricante o análisis o estudios realizados por terceros.

Por tanto, si alguna Administración obliga a la inclusión en sus contratos de algún producto con determinada marca o sello podrá ser considerado discriminatorio y, por tanto, ilegal.

En el caso de grandes contratos, hay que observar si se han loteado o no. La Directiva 2014/24 sobre contratación pública promueve el loteo o división de contratos con el ánimo de facilitar la participación de las PYMES. Además también habría que examinar si se ha limitado el número de lotes que pueden ser adjudicados a una misma empresa.

Ofrecemos algunos ejemplos de criterios que pueden reflejarse en el pliego técnico:

- Si se quiere contratar “papel reciclado” hay que especificar qué porcentaje de su composición debe ser de fibra reciclada. Por ejemplo se puede reclamar como mínimo un 100% de fibras recicladas, y como mínimo el 65% de éstas deben ser de post consumo. Para verificar el cumplimiento de dicho requisito se podrá presentar la posesión de la ecoetiqueta Ángel Azul u otra ecoetiqueta de Tipo I similar así como otros medios de prueba equivalentes como, por ejemplo, la ficha técnica del producto emitida por el fabricante.
- Se puede solicitar para la prestación de un servicio de catering en el que se utilicen alimentos de producción ecológica. Para acreditarlo dichos productos deberán cumplir con el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos (aplicable desde 2022).
- En caso de diseñar una web o contratar un servicio para la gestión de un evento se podrá exigir que la oferta presente medidas basadas en los requisitos de accesibilidad universal recogidos en el Real Decreto Legislativo 1/2013 (texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social) y en la normativa de accesibilidad digital aplicable.

**En los Pliegos de Cláusulas Administrativas (PCAP)** conoceremos el proceso que se seguirá para adjudicar el contrato. Lo importante en esta fase es averiguar: (1) si se ha considerado algún criterio ambiental dentro de la solvencia técnica, siendo la única posibilidad que se exija la presentación de las medidas de gestión medioambiental a aplicar (excepto en los contratos de regulación armonizada donde se podrá exigir la presentación de un sistema de gestión ambiental certificado), (2) si se exige una determinada experiencia previa y (3) si en los criterios de valoración se han incluido algunos que valoren la sostenibilidad social y ambiental de la oferta. Lo más recomendable aquí es que se exijan mejoras de los criterios sociales y ambientales mínimos (y de obligado cumplimiento) recogidos como prescripciones técnicas o condiciones especiales de ejecución.

También, tenemos que identificar si entre las condiciones especiales de ejecución se han incorporado criterios sociales tales como: exigir medidas para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres durante la ejecución del contrato, la exigencia de que, en caso de nuevas contrataciones, se priorice a personas en exclusión o en riesgo de exclusión social, a colectivos desfavorecidos, incorporando la mirada de género, etc.

Es importante que se tenga en cuenta que todos los criterios aquí recogidos se refieren, en exclusiva, a medidas que deben ser efectivas sólo en el contrato y no en la actividad de toda la empresa contratista; esta diferenciación hay que realizarla para evitar condicionar la libertad de las empresas a organizarse y gestionarse como ellas mismas decidan, siempre atendiendo a la Ley.

A continuación ofrecemos algunos ejemplos de criterios que pueden reflejarse en el pliego administrativo en relación a las condiciones especiales de ejecución:

En caso de requerir de nuevas contrataciones de personas trabajadoras para la realización de un contrato público (de servicio u obras) se podrá exigir que se contrate, preferentemente, a personas en situación o riesgo de exclusión que se

encuentren en algunas de las realidades descritas en el Art. 2.1. de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, de regulación del régimen de las empresas de inserción.

- Si se quiere incorporar la perspectiva de género en los órganos de dirección y/o decisión vinculados a la ejecución de un contrato, se debería obligar a que dichos órganos siempre integraran a mujeres, por tanto, podría exigirse una participación mínima de mujeres del 40% de representación en dichos órganos. Este se podría acreditar durante la ejecución del contrato, a través del envío de informes en el que se especifique el género de las personas que participan en dichos órganos.
- Otro caso puede ser el de los productos utilizados en un servicio o exigidos en un suministro, especialmente procedentes de sectores como el textil o alimentos producidos en terceros países, como el café, el té o el cacao deban acreditar como condición especial de ejecución que cumplan con las Convenciones Fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la cadena de producción. Para ello bastará con presentar las certificaciones FAIRTRADE, Fair For Life u otro medio de prueba equivalente.

En relación a los criterios de adjudicación, como hemos especificado anteriormente, se debe observar si se ponderan criterios sociales, de género, ambientales o de Comercio Justo; así como si se valoran criterios que superen el mínimo exigido en las otras fases del proceso. Por ejemplo, se podría considerar la incorporación a las ofertas de más productos de producción ecológica y de Comercio Justo de los exigidos en otras fases del proceso como mínimos, la presentación de un plan o medidas para la promoción de la igualdad de género o la inserción sociolaboral durante la ejecución del contrato o alguna medida adicional en relación a la mejora de las condiciones especiales de ejecución del contrato relativas a la formación de las personas trabajadoras o a las medidas de gestión medioambiental a aplicar.

En este punto hay que remarcar que en caso de valorar las ofertas con una pluralidad de criterios, el precio no tiene por qué ser un elemento preferente o que

mayor puntuación reciba, ni tan siquiera debe considerarse como criterio en casos justificados.

La única exigencia que impone el LCSP en caso de que los criterios subjetivos superen a los objetivos, es decir los que requieren de una evaluación subjetiva frente a los que sólo necesitan de la aplicación de criterios evaluables de forma automática, es que deberá constituirse una comisión de personas expertas . Para no constituir dicha comisión, la ponderación de los criterios objetivos deben superar a los subjetivos. Cabe señalar que tanto el precio como la mayoría de los criterios sociales y ambientales son objetivos.

También hay que remarcar, en relación al precio, que es necesario que se especifique, como criterio de adjudicación, que se podrán considerar ofertas anormalmente bajas aquellas que, por ejemplo, no cubran ni tan siquiera el coste salarial que imponen los Convenios Colectivos a los que estén sujetas las personas trabajadoras (subrogadas o no) que participen del contrato . Para ello, los pliegos deben indicar los parámetros objetivos en función de los cuales se apreciará, en su caso, que las ofertas no tienen capacidad de ejecutar el contrato como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados. Entre dichos parámetros se puede especificar que una bajada del 20% sobre el precio medio de las ofertas presentadas será considerado un valor anormalmente bajo y que, por tanto, se solicitaría al licitador una audiencia para aclarar de qué forma consigue ofertar dicho precio, pudiendo ser excluido del proceso si no acredita, objetivamente, las medidas aplicadas, en especial, las relativas al cumplimiento del convenio laboral aplicable.

Sin duda, equilibrar la ponderación del precio con otras cláusulas de carácter técnico o relativas a la sostenibilidad mejora el rendimiento y la calidad del propio contrato. Así, se conseguirá que sea eficiente desde todos los puntos de vista y se atenderá tanto a la optimización de los recursos públicos como a la satisfacción de necesidades y exigencias sociales y ambientales. Es por ello que se recomienda que, por ejemplo, el precio no esté por encima del 40% de la ponderación total, con ánimo de poder equilibrarlo con el resto de criterios a ponderar.

A continuación, ofrecemos algunos ejemplos de criterios que pueden reflejarse en el pliego administrativo en relación a los criterios de adjudicación o valoración.

- No se aceptarán, y por tanto serán excluidas, aquellas proposiciones que oferten un precio inferior en un 10% a la media total de las proposiciones ofertadas por los licitadores. Las proposiciones que incurran en esta circunstancia serán excluidas al ser clasificadas como ofertas anormalmente bajas o desproporcionadas.
- Se valorará positivamente aquellas ofertas que aseguren la participación de las personas trabajadoras adscritas al contrato en los órganos de dirección y gestión del mismo.
- Se valorará positivamente, con una ponderación del 5%, aquellas ofertas que amplíen la cuantía anual de subcontratación para la ejecución del contrato de empresas de la Economía Social como cooperativas, sociedades limitadas laborales, empresas de inserción o centros especiales de empleo, o aquellas definidas en el artículo 4 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de economía social.
- Se valorará positivamente la presentación de medidas que promuevan la conciliación laboral y familiar de las personas trabajadoras durante la ejecución del contrato tales como: trabajo en turnos continuados de 7 horas diarias como máximo (1%), adaptación de horarios laborales a los horarios de guarderías y centros escolares (1%), etc.
- Se valorarán positivamente aquellas ofertas que incorporen un mayor número de productos de producción ecológica y procedentes de un Comercio Justo, respecto a los exigidos en las especificaciones técnicas del contrato. La puntuación máxima será de 5% y se repartirá de la siguiente forma: entre uno y tres productos adicionales (1%), entre cuatro y cinco productos adicionales (2%), entre seis y siete productos adicionales (3%), entre ocho y nueve (4%) y diez o más (5%).

Las entidades y empresas de la Economía Social y Solidaria representamos un aliado natural de la gestión de los servicios públicos, por compartir objetivos de interés público como son favorecer el bienestar social o la sostenibilidad ambiental. Es necesario que la Administración Pública y la ciudadanía reconozcan nuestra contribución a la democracia económica, a una distribución más equitativa de la renta nacional, a la igualdad entre hombres y mujeres, al fortalecimiento de hábitos más cooperativos en el ámbito empresarial, la atención de los colectivos sociales más vulnerables, especialmente los que tienen pocas oportunidades de participar del mercado laboral, y a la sostenibilidad ambiental de nuestras actividades. En este sentido debemos jugar un papel más preponderante en la prestación de servicios públicos.

Pero para ello es necesario que existan instrumentos y políticas (como instrucciones, planes, medidas, etc.) que hagan efectiva la consideración de criterios sociales y ambientales en los contratos públicos. Existen buenos ejemplos de ello.

Incluso, en algunos casos, deberíamos reclamar el cumplimiento de la ley, por ejemplo, en la aprobación de acuerdos para la reserva de contratos a centros especiales de empleo y empresas de inserción tal como exige la Ley de Contratos. Es necesario que se priorice la contratación de empresas con mayor compromiso social.

El propio LCSP establece dos formas de apoyar a entidades de la Economía Social y Solidaria:

- Todas las entidades del sector público están obligadas a aprobar un acuerdo donde se fije el porcentaje de sus contratos que se reservarán para empresas de inserción y centros especiales de empleo<sup>20</sup>.
- En caso de que dos ofertas empaten con la misma puntuación podrán aplicarse criterios de desempate para adjudicar el contrato a empresas que tengan en su plantilla personas con discapacidad o en situación de exclusión social, con entidades sin ánimo de lucro y Organizaciones de Comercio Justo.

Por su parte, los contratos menores son aquellos de importe inferior a 40.000 Euros (impuestos no incluidos) cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros (impuestos no incluidos), cuando se trate de otros contratos (suministros y servicios). Este tipo de contratación tiene la peculiaridad de que puede adjudicarse directamente, sin necesidad de concurso público, a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación. Aún así, para velar por la optimización de los recursos públicos y la transparencia de las Administraciones Públicas es recomendable pedir siempre más de una oferta.

En contratación menor puede incorporarse un enfoque responsable mediante un sondeo mínimo de mercado y la solicitud de varias ofertas, definiendo requisitos y criterios sociales y ambientales vinculados al objeto del contrato, aplicados de forma objetiva y verificable. Si se pretende limitar la participación a determinadas entidades (p. ej., centros especiales de empleo de iniciativa social o empresas de inserción), debe utilizarse, cuando proceda, el mecanismo de contratos reservados previsto en la Disposición adicional cuarta de la LCSP, y no la invitación excluyente en contrato menor.

## Bibliografía y recursos actualizados

### 1) Normativa y referencias oficiales (España)

- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). BOE (texto consolidado): <https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>
- Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026 (ENCP). PCSP (PDF): <https://contrataciondelestado.es/b2b/noticias/ENCP.pdf>
- OIReScon – Informes anuales de supervisión (IAS): listado oficial y descargas: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Oirescon/Paginas/ias.aspx>
- OIReScon – IAS 2025. Módulo I. Las cifras de la contratación pública en 2024 (PDF): <https://www.hacienda.gob.es/rsc/oirescon/informe-anual-supervision-2025/ias2025-modulo1.pdf>
- OIReScon – Informe Especial de Supervisión relativo a la Contratación Estratégica en 2024 (diciembre 2025, PDF): <https://www.hacienda.gob.es/rsc/oirescon/informes-especiales-supervision/ies-contratacion-estrategica2024.pdf>
- CNMC – Guías y recomendaciones para reforzar la competencia y prevenir colusión en contratación pública: <https://www.cnmc.es/impulsamos-la-competencia/contratacion-publica/guias-sobre-contratacion-publica>
- Real Decreto Legislativo 1/2013 (discapacidad e inclusión). BOE: <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2013/11/29/1/con>
- Real Decreto 1112/2018 (accesibilidad de sitios web y apps del sector público). BOE: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2018/09/07/1112/con>
- Orden HFP/115/2023 (jurisdicciones no cooperativas). BOE: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-3508>
- Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética. BOE: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-8447>
- Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular. BOE: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-5809>

- Plan de Contratación Pública Ecológica (AGE). MITECO:  
<https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/plan-de-contratacion-publica-ecologica.html>
- Ayuntamiento de Madrid – Planes de reserva de la contratación (DA 4ª LCSP):  
<https://contratacion.madrid.es/planes-de-reserva/>
- BOAM nº 9541 (03/01/2024). Acuerdo porcentaje mínimo de participación 2024 (CEE de iniciativa social y EI):  
<https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.b4c91589e7f6a5d829da39e5a8a409a0/?vgnnextchannel=257865dd72ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextfmt=default&vgnextoid=0a2891a2599cc810VgnVCM2000001f4a900aRCRD>
- GASETA MUNICIPAL (Barcelona, 06/05/2024). Acord d'aprovació del Pla d'Objectius de Contractació Pública Sostenible 2024 (PDF):  
<https://w123.bcn.cat/APPS/egasetta/home.do?publicacionsId=28256&reqCode=downloadFile>

## 2) Marco UE, revisión de directivas y guías de referencia

- Directiva 2014/24/UE (contratación pública). EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj?locale=es>
- Directiva 2014/23/UE (concesiones) y Directiva 2014/25/UE (sectores especiales). EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/>
- Comisión Europea (14/10/2025). SWD(2025) 333 final – Resumen ejecutivo de la evaluación de las Directivas de contratación pública (PDF):  
[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/SWD%282025%29333\\_0/090166e5238b9bf3?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/SWD%282025%29333_0/090166e5238b9bf3?rendition=false)
- Comisión Europea (14/10/2025). SWD(2025) 332 final – Evaluación completa de las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE (EUR-Lex): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52025SC0332>
- Consulta pública – Revisión de las Directivas de contratación pública (cierre 26/01/2026; propuesta prevista Q2 2026): <https://eu->

[mayors.ec.europa.eu/en/calls/commission-seeks-views-revision-public-procurement-directives](https://mayors.ec.europa.eu/en/calls/commission-seeks-views-revision-public-procurement-directives)

- Portal 'Have Your Say' (iniciativa revisión normas UE de contratación pública): [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/15492-EU-public-procurement-rules-revision\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/15492-EU-public-procurement-rules-revision_en)
- Reglamento (UE) 2018/848 (producción ecológica). EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX%3A32018R0848>
- Comisión Europea (2021). Buying Social – Guía de contratación pública socialmente responsable (2ª ed., PDF): <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767/attachments/1/translations/en/renditions/native>
- Comisión Europea (Buying Green!). Manual de Compra Pública Verde: <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/resources/buying-green-handbook-green-public-procurement>
- EU GPP criteria (criterios comunes de Compra Pública Verde): [https://green-forum.ec.europa.eu/green-business/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements\\_en](https://green-forum.ec.europa.eu/green-business/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements_en)
- TED (Tenders Electronic Daily – DOUE-S): <https://ted.europa.eu/es/>
- eCertis (documentación acreditativa en contratación pública transfronteriza): <https://ec.europa.eu/tools/ecertis/>

### 3) Recursos y portales especializados (operativos)

- Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP): <https://contrataciondelestado.es/>
- Observatorio de Contratación Pública (OBCP): <https://www.obcp.es/>
- Contratación Pública Responsable (REAS) – repositorio específico: <https://contratacionpublicaresponsable.org/>
- Ayuntamiento de BARcelona – Instrucciones y decretos en contratación: <https://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/es/documentos>