IV

(Información)

INFORMACIÓN PROCEDENTE DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA

COMISIÓN EUROPEA

Adquisiciones sociales — Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas — 2.ª edición

(2021/C 237/01)

ÍNDICE

Página

Introducción 4

Capítulo 1 Definición, finalidad y beneficios de la contratación pública socialmente responsable 4

1.1 La contratación pública socialmente responsable y su definición 4

1.2. Establecer objetivos sociales y aplicarlos a la contratación pública 6

1.3. Finalidad y beneficios de la CPSR 9

1.4. Vínculos con la legislación y las políticas internacionales y de la UE 11

Capítulo 2 Una estrategia organizativa para las adquisiciones sociales 16

2.1. Introducir la CPSR en la agenda 16

2.2. Definir los objetivos 17

2.3. Celebrar consultas con las partes interesadas 17

2.4. Evaluar los riesgos, clasificar los contratos en función de su relevancia y establecer metas 20

2.5. Integrar la CPSR en los procedimientos y las políticas de contratación pública 22

2.6. Controlar y revisar los avances 23

Capítulo 3 Determinar las necesidades y planificar la contratación pública 25

3.1. El papel de la evaluación de las necesidades en la CPSR 25

3.2 Diálogo con el mercado 27

3.3 ¿Qué tipo de contrato? 31

3.4 Elegir un procedimiento 33

3.5 Definir e impugnar las especificaciones 35

3.6 Usar campos opcionales en los formularios normalizados 35

Capítulo 4 El procedimiento de contratación pública 36

4.1. Definir el objeto del contrato e identificar las normas pertinentes 36

4.2. El régimen simplificado 38

4.3. Reservas 41

4.4. Especificaciones técnicas 43
4.5. Cumplimiento del Derecho social y laboral y de los convenios colectivos 46
4.6. Criterios de exclusión y selección 48
4.7. Criterios de adjudicación 51
4.8. Evaluar las ofertas y verificar los compromisos 54
4.9. Ofertas anormalmente bajas 57
Capítulo 5 Definir y hacer cumplir las condiciones de los contratos 58
5.1. Hacer realidad los compromisos en materia de CPSR 58
5.2. Condiciones de ejecución de un contrato 59
5.3. Contratos por resultados sociales 63
5.4. Supervisar el cumplimiento 64
5.5. Subcontratar 65
5.6. Lidiar con los problemas 67
5.7. Aprender de cara a futuros contratos 68

La segunda edición de la guía se ha compilado en el marco del contrato n.º SI2.801176 – 728/PP/GRO/SME/18/D/021a entre la Comisión Europea y los Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI), con el apoyo de Public Procurement Analysis (PPA).

Ni la Comisión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre podrán considerarse responsables del uso que pudiera hacerse de la información contenida en la presente publicación.

Aviso importante

El objetivo de la guía es ayudar a los compradores públicos y fomentar buenas prácticas. Constituye un documento no vinculante que no afecta a los derechos y las obligaciones contemplados en la legislación de la Unión Europea. Está sujeto a la evolución de las prácticas de contratación pública y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que sigue siendo el único organismo competente para interpretar de forma vinculante el Derecho de la Unión.

Los conceptos, las ideas y las soluciones propuestos en el presente documento se entienden sin perjuicio de la legislación nacional y es posible que deban adaptarse para tener en cuenta el marco jurídico nacional.

Si bien la información contenida en esta guía se ha comprobado minuciosamente, la Comisión Europea no asume responsabilidad alguna en relación con los casos específicos que en ella se mencionan.

Se puede encontrar más información sobre la Unión Europea en internet (http://europa.eu).

INTRODUCCIÓN

La contratación pública socialmente responsable (CPSR) consiste en lograr resultados sociales positivos en los contratos públicos. La contratación pública tiene repercusiones para una gran cantidad de personas: los usuarios de los servicios públicos, las personas involucradas en la producción y la entrega, o el personal de la organización compradora. Más allá de las personas directamente afectadas, la CPSR puede influir en el mercado en general, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta.

Al comprar de manera inteligente, los compradores públicos pueden fomentar las oportunidades de empleo, la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de los trabajadores, el trabajo digno, la inclusión social, la igualdad de género y la no discriminación, la accesibilidad, el diseño universal y el comercio ético, y tratar de lograr un cumplimiento más amplio de las normas sociales. En lo que se refiere a algunos productos, obras y servicios, el efecto puede ser especialmente significativo, ya que los compradores públicos dominan una gran parte del mercado en sectores como la ingeniería civil, la atención sanitaria y el transporte.

Con el fin de plantar cara a los retos sociales, las autoridades públicas deben redoblar sus esfuerzos para obtener buenos resultados en todos los aspectos de la sostenibilidad (sociales y éticos, medioambientales y económicos). Los compradores públicos son inversores importantes en Europa, ya que en la actualidad gastan el 14 % del producto interior bruto de la Unión Europea (UE). Si utilizan su poder adquisitivo para optar por bienes y servicios con resultados sociales positivos, pueden contribuir de manera fundamental al desarrollo sostenible. Esta guía les brinda apoyo para abordar la dimensión social de la contratación pública sostenible.

Con toda probabilidad, la actual pandemia de COVID-19 tendrá repercusiones para el empleo, agravará las desigualdades, incrementará la precariedad y empeorará las condiciones laborales de los trabajadores en todo el mundo, aumentará la presión para la prestación de determinados servicios a la población y afectará a las empresas de menor tamaño. En sus estrategias de recuperación, los Estados miembros de la UE tendrán que mejorar la inclusión y la equidad social por medio de la educación y las capacidades, el empleo y la cohesión social y territorial, así como velar por que las transiciones ecológica y digital creen puestos de trabajo, generen un crecimiento sostenible y favorezcan la resiliencia socioeconómica. Las administraciones nacionales de la UE cuentan con un instrumento sumamente útil para alcanzar estos objetivos: unas prácticas de compra socialmente responsables.

El presente documento tiene por objeto concienciar a los compradores públicos de los posibles beneficios de la CPSR y explicar de manera práctica las oportunidades que ofrece el marco jurídico de la UE. A la hora de redactar esta guía, la Comisión celebró amplias consultas con compradores públicos con miras a identificar buenas prácticas y ejemplos de lo que puede lograrse, los cuales se exponen a lo largo de todo el documento.

La presente guía se ha elaborado pensando en los compradores públicos, pero también con la esperanza de que sirva de inspiración a otros agentes implicados en las contrataciones, ya sean proveedores de bienes o servicios, compradores privados, agentes de la economía social como empresas sociales u organizaciones no gubernamentales (ONG).

Sus capítulos abordan todos los aspectos del proceso de contratación, más allá del propio procedimiento de licitación. Exponen en detalle cómo pueden considerarse aspectos sociales a lo largo de todo el proceso y proporcionan numerosos ejemplos de prácticas reales de compradores públicos de toda la UE. En los capítulos 2 a 5, la mayoría de las secciones van seguidas de una lista de buenas prácticas cuyo objetivo es facilitar la compresión del texto. A tal fin, resumen en términos concretos las principales cuestiones tratadas en cada sección y explican qué pueden hacer los compradores públicos en la práctica si quieren plantear el proceso de contratación de forma socialmente responsable.

CAPÍTULO 1

Definición, finalidad y beneficios de la contratación pública socialmente responsable

1.1 La contratación pública socialmente responsable y su definición

La contratación pública socialmente responsable (CPSR) tiene por objeto abordar la repercusión que los bienes, servicios y obras adquiridos por el sector público tienen en la sociedad. Reconoce que a los compradores públicos no solo les interesa comprar al menor precio posible u obtener la mejor relación calidad-precio posible, sino que también quieren garantizar que la contratación genere beneficios sociales ([1]) y evite la aparición de efectos sociales adversos durante la ejecución del contrato o los mitigue. Como

([1]) En particular, el cumplimiento de las obligaciones y los principios establecidos en el Tratado y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tales como la igualdad ante la ley y la no discriminación.

comprador público, puede perseguir objetivos sociales a lo largo de todo el proceso de contratación, siempre que estos no sean discriminatorios y estén vinculados al objeto del contrato ([2]). En la Unión Europea, la CPSR debe efectuarse con arreglo a las Directivas sobre contratación pública de 2014 ([3]) y los principios consagrados en el Tratado de la Unión Europea ([4]) y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como de conformidad con acuerdos internacionales como el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los acuerdos de libre comercio bilaterales con capítulos relativos a la contratación pública ([5]) y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) ([6]).

La CPSR puede ser una herramienta muy eficaz para promover el desarrollo sostenible y alcanzar objetivos sociales de ámbito internacional, nacional, regional o local. Considera la contratación pública como un instrumento estratégico para gastar el dinero público de manera eficiente y sostenible. Las consideraciones sociales pueden combinarse con criterios ecológicos ([7]) y circulares ([8]) y la contratación pública de soluciones innovadoras ([9]) para así plantear la sostenibilidad en la contratación pública desde un enfoque más integral ([10]). Apoyar a los compradores públicos y mejorar su profesionalidad puede facilitar enormemente el uso satisfactorio de las consideraciones sociales y su integración con otras relacionadas con la sostenibilidad y la calidad ([11]).

La contratación pública socialmente responsable ayuda a las autoridades públicas a proporcionar servicios y productos de calidad a sus comunidades para obtener beneficios sociales y éticos adicionales aun cuando el presupuesto es limitado, por lo que puede contribuir a contrarrestar las consecuencias negativas de la crisis de la COVID-19. Para que la recuperación de la pandemia sea posible, las autoridades públicas de la UE tendrán que utilizar todos los instrumentos y herramientas a su alcance para subsanar los efectos socioeconómicos negativos. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia proporcionará unos recursos financieros sin precedentes de los que, en muchas ocasiones, se hará uso mediante la contratación pública. Por consiguiente, es esencial que los compradores públicos puedan aprovechar al máximo la flexibilidad de las normas de contratación pública, a fin de asegurarse de que estos recursos redunden en los mayores beneficios sociales y económicos posibles para sus comunidades. Para maximizar la repercusión de estos recursos en la recuperación, es fundamental alejarse de una lógica basada en la búsqueda del precio más bajo e introducir consideraciones relacionadas con la integración social, la igualdad, el empleo justo e inclusivo y los suministros éticos.

([2]) Este requisito fundamental de la CPSR se explica en la sección 4.1, y se dan ejemplos específicos de ello a lo largo de toda la guía.

([3]) La Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO L 94 de 28.3.2014, p. 1); la 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(DO L 28.3.2014, p. 65), y la 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 (DO L 94 de 28.3.2014, p. 243). En lo sucesivo, se hará referencia a ellas como «las Directivas sobre contratación pública».

([4]) El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

([5]) En el marco de diversos acuerdos internacionales, la UE se ha comprometido a permitir el acceso a su mercado de contratación pública a determinadas obras, suministros, servicios y operadores económicos de varios terceros países. El único acuerdo internacional plurilateral de la OMC es el ACP, que abre el mercado de contratación pública de la UE a las demás partes en dicho acuerdo. Además, varios acuerdos de libre comercio de la UE contienen capítulos dedicados a la contratación pública. Como destacan el artículo 25 de la Directiva 2014/24/UE y el artículo 43 de la Directiva 2014/25/UE, los compradores públicos de la UE deben conceder a las obras, los suministros, los servicios y los operadores económicos de los signatarios de esos acuerdos un trato no menos favorable que el concedido a las obras, los suministros, los servicios y los operadores económicos de la Unión, en la medida en que estos estén cubiertos por dichos acuerdos. Más allá de esta obligación, los operadores económicos de terceros países que no hayan suscrito ningún acuerdo que contemple la apertura del mercado de contratación pública de la UE o cuyos bienes, servicios y obras no estén cubiertos por un acuerdo de este tipo no tienen garantizado el acceso a los procedimientos de contratación pública en la UE y pueden quedar excluidos. Para obtener más información sobre la participación de terceros países en los procedimientos de contratación pública iniciados por compradores públicos de la UE, véanse las *Directrices sobre la participación de licitadores y bienes de terceros países en el mercado de contratación pública de la UE*, Comisión Europea, 2019 [C(2019) 5494 de 24.7.2019] (https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/c3f90a8b-4bc5-11ea-8aa5-01aa75ed71a1).

([6]) https://www.un.org/development/desa/disabilities-es/convencion-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-2.html.

([7]) Para obtener información sobre la contratación pública ecológica, véase *Adquisiciones ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica*, 2016 (https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_es.pdf).

([8]) Para obtener información sobre la contratación pública circular, véase *Contratación pública para una economía circular* (https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/cp_european_commission_brochure_es.pdf).

([9]) Para obtener información sobre la contratación pública de soluciones innovadoras, véase el Anuncio de la Comisión «Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación» (https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/ES/C-2018-3051-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF).

([10]) En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa» se destacan «las posibilidades de la contratación pública como herramienta estratégica para fomentar objetivos de política social sostenibles y la innovación». Para obtener más información, véase la Comunicación en el siguiente enlace: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0572&from=ES.

([11]) Para obtener más información sobre la profesionalización de la contratación pública, véase la Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, sobre la profesionalización de la contratación pública «Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública», y ProcurComp[EU], el marco europeo para los profesionales de la contratación pública: https://ec.europa.eu/growth/content/european-commission-unveils-procurcompeu-–-european-competency-framework-public-procurement_es.

La presente guía contiene múltiples ejemplos de prácticas de CPSR de toda la UE que se sirven de distintas estrategias y obtienen resultados reales, los cuales pueden tomarse como fuente de inspiración. Puede consultar más ejemplos de buenas prácticas de la UE y terceros países en los informes *Making socially responsible procurement work - 71 good practice cases* (Hacer que la contratación pública socialmente responsable funcione: setenta y un casos de buenas prácticas) ([12]) y *Buying for social impact - Good practice from around the EU* (Adquisiciones con impacto social. Buenas prácticas de toda la UE) ([13]), ambos disponibles en la página web de la Comisión donde se encuentran las herramientas de apoyo para compradores públicos ([14]).

1.2. **Establecer objetivos sociales y aplicarlos a la contratación pública**

Los compradores públicos tienen muchas maneras de incluir consideraciones sociales específicas en sus decisiones de compra. A continuación, figura una lista no exhaustiva de ejemplos de objetivos sociales que puede tratar de alcanzar por medio de la contratación pública. No obstante, recuerde que, de conformidad con las Directivas sobre contratación pública, cumplir las normas obligatorias en materia social y laboral durante la ejecución del contrato no es opcional, sino preceptivo ([15]). Los capítulos 4 y 5 de esta guía examinan cómo puede abordar estas cuestiones en distintas etapas del proceso de contratación. Deberá decidir cuáles de las consideraciones sociales que figuran más abajo son relevantes para su contratación, en función de sus objetivos y del objeto del contrato.

Alentar las oportunidades de empleo justas y la inclusión social

La CPSR puede impulsar:

— oportunidades laborales para los jóvenes y trabajadores de más edad;

— la igualdad de género (por ejemplo, facilitando la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, reduciendo la segregación sectorial y ocupacional ([16]), y garantizando la igualdad de trato en el puesto de trabajo);

— oportunidades laborales para las personas en situación de exclusión social por ser paradas de larga duración, carecer de hogar, sufrir discriminación o ser vulnerables por otros motivos;

— oportunidades de participación social y empleo para las personas con discapacidad, entre otras cosas mediante entornos de trabajo inclusivos y accesibles;

— la mejora de las políticas en materia de diversidad, la inclusión social y las oportunidades laborales para personas de colectivos desfavorecidos (por ejemplo, trabajadores migrantes, personas pertenecientes a minorías raciales o étnicas, minorías religiosas, personas con un nivel educativo bajo, y personas en riesgo de sufrir pobreza y exclusión social), y

— oportunidades de formación complementaria y reciclaje profesional para todos los trabajadores.

Brindar oportunidades a la economía social y las empresas sociales

Las organizaciones de la economía social y las empresas sociales ([17]) pueden ayudar a generar las oportunidades laborales y la inclusión social mencionadas anteriormente, con lo que su gasto tendrá un rendimiento social. Por ejemplo, las Directivas sobre contratación pública indican que se puede promover la inclusión social reservando contratos para empresas sociales cuyo objetivo es la integración laboral o para aquellos operadores que cuentan con al menos un 30 % de trabajadores desfavorecidos o con discapacidad ([18]). Asimismo, animan a los compradores públicos a dividir los contratos en lotes, que tal vez sean más accesibles para las organizaciones de la economía social y las empresas sociales ([19]).

([12]) https://ec.europa.eu/growth/content/making-socially-responsible-public-procurement-work-71-good-practice-cases_es.
([13]) https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3498035f-5137-11ea-aece-01aa75ed71a1.
([14]) https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_es.
([15]) Artículo 18, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE; artículo 36, apartado 2, de la Directiva 2014/25/UE, y artículo 30, apartado 3, de la Directiva 2014/23/UE. En lo sucesivo, a este conjunto de disposiciones se le denominará «la cláusula social y medioambiental». Véase la sección 4.5 para obtener información más detallada a este respecto.
([16]) La igualdad de género es un valor central de la UE, un derecho fundamental y un principio clave del pilar europeo de derechos sociales. La promoción de la igualdad entre mujeres y hombres es una tarea que la Unión debe desarrollar en todas las actividades, como le exigen los Tratados. Abarca, por ejemplo, el concepto de paridad de género que, además de englobar la escasa representación de las mujeres en sectores tradicionalmente masculinos como la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, también comprende la escasa representación de los hombres en sectores como la atención sanitaria, la asistencia social, la atención a la infancia y la educación primaria.
([17]) La economía social engloba asociaciones, fundaciones, cooperativas, mutuas y empresas sociales. Las empresas sociales son organizaciones que, con independencia de su forma jurídica, combinan una actividad empresarial con un objetivo social. Su finalidad principal es tener un impacto social, en lugar de maximizar los beneficios de sus propietarios o accionistas. Encontrará más información al respecto en el siguiente enlace: https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy_es.
([18]) Artículos 20 y 77 de la Directiva 2014/24/UE, artículos 38 y 94 de la Directiva 2014/25/UE y artículo 34 de la Directiva 2014/23/UE. En la sección 4.3 se habla en más detalle de las reservas.
([19]) Artículo 46 de la Directiva 2014/24/UE y artículo 65 de la Directiva 2014/25/UE.

Promover el trabajo digno

Como sinónimo de «trabajo digno», la Organización Internacional del Trabajo (OIT) utiliza el término «trabajo decente» ([20]), el cual define del siguiente modo:

«[U]n empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres».

En el marco de esta definición y en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ([21]), la UE promueve, dentro de sus fronteras y en las cadenas de suministro mundiales ([22]):

— un empleo seguro,

— unos salarios justos,

— unas condiciones de trabajo seguras,

— la protección social,

— la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres,

— la igualdad de género y la no discriminación a la hora de acceder al empleo,

— el diálogo social, y

— la protección de los derechos en el trabajo.

Garantizar la observancia de los derechos sociales y laborales

La UE aspira a promover el progreso social y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos europeos ([23]). La contratación pública contribuye a estos objetivos asegurándose de que los proveedores:

— cumplan las obligaciones aplicables en los ámbitos del Derecho social y laboral establecidas por el Derecho nacional, el Derecho de la Unión y los convenios colectivos celebrados con arreglo a este último;

— cumplan los convenios fundamentales de la OIT;

— respeten el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres, incluido el principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un trabajo de igual valor ([24]), y promuevan la igualdad de género ([25]);

— cumplan las leyes en materia de seguridad e higiene en el trabajo, y

— luchen contra la discriminación por motivos de género, edad, discapacidad, origen racial o étnico, religión o credo y orientación sexual, entre otros factores, y ofrezcan igualdad de oportunidades.

Accesibilidad y diseño universales

La adquisición de bienes, servicios y obras que sean accesibles para todas las personas, incluidas aquellas que tienen alguna discapacidad, es un aspecto fundamental de la CPSR y es obligatoria en los contratos públicos. El artículo 42 de la Directiva 2014/24/UE y el artículo 60, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE indican lo siguiente: «[L]as especificaciones técnicas se redactarán, salvo en casos debidamente justificados, de manera que se tengan en cuenta los criterios de accesibilidad para las personas con discapacidad o el diseño para todos los usuarios».

Esta disposición respalda que las autoridades nacionales cumplan la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) ([26]), en la que son partes la UE y todos sus Estados miembros. La CDPD establece obligaciones en materia de accesibilidad, y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha definido las adquisiciones accesibles como una cuestión fundamental para los gobiernos ([27]).

([20]) https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang–es/index.htm.

([21]) https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-holistic-approach-sustainable-development_es.

([22]) https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/employment-and-decent-work_es.

([23]) https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=157&langId=es.

([24]) Véanse el artículo 157 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la Directiva 2006/54/CE.

([25]) En las orientaciones políticas de la Presidenta de la Comisión Europea y en todas las cartas de mandato a los miembros de la Comisión Europea se hace hincapié en la importancia de la igualdad de género: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_es_0.pdf.

([26]) La observación general n.º 2, de la CPDP afirma lo siguiente: «Como parte de su examen de la legislación sobre la accesibilidad, los Estados partes deben también considerar sus leyes sobre contratación pública para asegurarse de que sus procedimientos en la materia incorporen los requisitos de accesibilidad. Es inaceptable que se utilicen fondos públicos para crear o perpetuar la desigualdad que inevitablemente se deriva de la inaccesibilidad de los servicios e instalaciones. La contratación pública debe utilizarse para aplicar medidas de acción afirmativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 4, de la Convención, a fin de garantizar la accesibilidad y la igualdad *de facto* de las personas con discapacidad».

([27]) Véanse, respectivamente, el artículo 9 de la CDPD y la observación general n.º 2 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La CDPD ([28]) reconoce además «la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones» y de que tengan «la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente». En otras palabras, los compradores públicos:

— Deben esforzarse por que se reconozcan las necesidades de las personas con discapacidad e implicaras en el proceso de compra. En el capítulo 3 de esta guía se tratan la evaluación de las necesidades y la colaboración de los proveedores para garantizar servicios públicos efectivos que tengan en cuenta los objetivos de inclusión social y profesional y las necesidades específicas de sus usuarios.

— Deben tener en cuenta la accesibilidad en las especificaciones técnicas ([29]), a fin de que las personas con discapacidad puedan acceder, por ejemplo, a servicios públicos, edificios públicos, medios de transporte público, información pública y bienes y servicios informáticos, incluidas aplicaciones web.

— Pueden utilizar criterios de adjudicación que premien a las ofertas con un nivel de accesibilidad superior al establecido en las especificaciones técnicas.

— Pueden incluir además cláusulas de ejecución que garanticen que los servicios adquiridos se proporcionen de tal modo que el resultado sea accesible, partiendo de una estrategia de diseño universal.

Respetar los derechos humanos y abordar las cuestiones del comercio ético

La contratación pública puede emplearse para abordar cuestiones sociales en las cadenas de suministro, como los derechos humanos ([30]) o los principios del comercio justo. El respeto de los derechos humanos básicos es una parte esencial de toda relación comercial que entable un Estado, tal y como establecen los Principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos ([31]). Además, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) declaró en 2012 que en la adjudicación de contratos públicos pueden tenerse en cuenta consideraciones de comercio justo ([32]), y las Directivas sobre contratación pública así lo reflejan ([33]).

El amplio alcance de los contratos públicos ([34]) y el carácter global de determinadas cadenas de suministro conllevan el riesgo de que su proceso de contratación lleve aparejadas violaciones de los derechos humanos. Casos como el del incendio de Rana Plaza en Bangladés son sumamente conocidos, pero en Europa también existen condiciones de trabajo peligrosas e inhumanas. Las Directivas sobre contratación pública exigen que se excluya a los operadores económicos que hayan sido condenados mediante sentencia firme por trabajo infantil y otras formas de trata de seres humanos, y establecen que todos los compradores públicos deben comprobar que se cumplen los convenios fundamentales de la OIT ([35]). La presente guía también examina cómo se pueden proteger los derechos humanos en la contratación pública de los modos siguientes:

— aumentando la transparencia en las cadenas de suministro mediante el control de los subcontratistas y los subsubcontratistas, entre otros medios;

— analizando los riesgos concretos presentes en las cadenas de suministro;

— exigiendo a los contratistas y los subcontratistas que adopten medidas para mejorar las condiciones de los trabajadores en la cadena de suministro y encarar las violaciones de los derechos humanos que pudieran ocurrir o que se detecten en el proceso de producción, y

— fomentando que los proveedores adopten códigos de conducta estrictos en materia de responsabilidad social.

([28]) www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html.
([29]) En relación con los contratos públicos y los servicios públicos, véanse respectivamente el artículo 42, apartado 1, de la Directiva 2014/24/UE y el artículo 60, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE.
([30]) Esto incluye cumplir con las obligaciones y los principios establecidos en el Tratado y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como con lo dispuesto en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la Carta Internacional de Derechos Humanos y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
([31]) Los Principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos son un conjunto de orientaciones dirigidas a los Estados y las empresas cuyo fin es prevenir, afrontar y subsanar las violaciones de los derechos humanos cometidas en operaciones comerciales. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas los adoptó en junio de 2011, y pueden consultarse en el siguiente enlace: https://www.business-humanrights.org/es/temas-centrales/principios-rectores-sobre-empresas-y-derechos-humanos/.
([32]) Asunto C-368/10, Comisión Europea/Reino de los Países Bajos, apartados 91 y 92.
([33]) Considerando 97 y artículo 67, apartado 3, letra a), de la Directiva 2014/24/UE; considerando 102 y artículo 82, apartado 3, letra a), de la Directiva 2014/25/UE, y considerando 64 y artículo 41 de la Directiva 2014/23/UE.
([34]) En este documento la expresión «contrato(s) público(s)» se usa para designar indistintamente a las concesiones y los contratos públicos.
([35]) Artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Prestar unos servicios sociales, sanitarios, educativos y culturales de alta calidad

Las Directivas sobre contratación pública establecen un «régimen simplificado» para servicios sociales, sanitarios, educativos y culturales específicos, entre otras categorías ([36]). Se exhorta a los compradores públicos a que tengan en cuenta «la calidad, la continuidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad de los servicios, las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios, incluidos los grupos desfavorecidos y vulnerables, la implicación y la responsabilización de los usuarios y la innovación» ([37]). Al contratar servicios sociales pueden aplicarse además normas de calidad, como el marco europeo voluntario de calidad de los servicios sociales de 2010 ([38]). En la sección 4.2 se analiza cómo han decidido aplicar los compradores públicos el régimen simplificado para obtener beneficios sociales.

Establecimiento y logro de metas de CPSR inteligentes en Nantes (Francia)

Objetivo de la contratación

El área metropolitana de Nantes lleva implementando prácticas de contratación pública socialmente responsable desde 2001. En 2017 se adoptó un Plan de Promoción de las Compras Responsables (SPAR, por sus siglas en francés) con el fin de reforzar la coherencia de las numerosas iniciativas desarrolladas en los quince años anteriores, así como los vínculos entre las actividades de contratación y las iniciativas en favor de las pymes.

Estrategia

El SPAR creó una guía interna para la contratación pública responsable que puso de relieve los métodos prácticos y el apoyo disponibles en el ámbito local, y designó una estructura de gobernanza del SPAR encargada de supervisar el desarrollo, la aplicación y el seguimiento de medidas de contratación responsable:

— A nivel político, se informa a todos los miembros electos relevantes del consejo metropolitano de las futuras inversiones para acordar conjuntamente sus cláusulas sociales y medioambientales. Estos miembros también evalúan periódicamente el impacto del SPAR.

— A nivel técnico, el equipo de contratación pública colabora con una red de embajadores de responsabilidad social de las empresas (RSE) en cada dirección. Los compradores ayudan a las direcciones operativas a integrar las cláusulas sociales y medioambientales en sus compras y a evaluar la calidad de las ofertas recibidas.

Resultados

En los dos últimos años, se han conseguido en Nantes múltiples logros clave en materia de CPSR. Por ejemplo:

— Se han añadido cláusulas de inclusión en 143 contratos de obras y en 1 918 de servicios, gracias a lo cual personas que se enfrentan a obstáculos para acceder al mercado laboral han trabajado 326 448 horas.

— Se ha centrado la atención en diversificar los contratos con cláusulas de inclusión con el objetivo de que lleguen a más personas (por ejemplo, los contratos de obras llegan a más hombres desempleados que mujeres).

— Se han añadido cláusulas relacionadas con la lucha contra la discriminación en varios contratos de prueba, gracias a lo cual se concedió a Nantes la etiqueta Diversidad, que reconoce a aquellas entidades que se esfuerzan por prevenir la discriminación y promover la diversidad mediante su gestión de los recursos humanos.

— Se han utilizado contratos reservados, con los que Nantes puede restringir, cuando procede, una licitación a talleres protegidos.

Lecciones aprendidas

Para que la contratación pública responsable tenga éxito, resulta crucial definir, controlar y actualizar en colaboración con todas las partes interesadas los criterios sociales y medioambientales que se incluyen en la política de contratación pública. Es necesario determinar los recursos específicos disponibles y poner en práctica las herramientas de verificación adecuadas.

1.3. Finalidad y beneficios de la CPSR

En su nivel más fundamental, la CPSR busca garantizar que se cumplan las obligaciones jurídicas en el ámbito social. Las Directivas sobre contratación pública exigen que los Estados miembros de la UE adopten las «medidas pertinentes» para garantizar que, en la ejecución de los contratos públicos, los operadores económicos cumplan el Derecho de la Unión, el

([36]) Título III, artículos 74 a 77, de la Directiva 2014/24/UE; título III, artículos 91 a 94, de la Directiva 2014/25/UE, y artículo 19 de la Directiva 2014/23/UE.
([37]) Artículo 76 de la Directiva 2014/24/UE y artículo 93 de la Directiva 2014/25/UE.
([38]) Un marco europeo voluntario de calidad de los servicios sociales (SPC/2010/10/8 final).

Derecho nacional, los convenios colectivos y las disposiciones de Derecho internacional en materia medioambiental, social y laboral ([39]). Si bien los Estados miembros han aplicado esta disposición de maneras distintas, queda claro que la contratación pública no puede ignorar las obligaciones sociales, en especial como protección frente a la competencia desleal de aquellos operadores que incumplen estas normas.

La declaración 22 del Tratado de Ámsterdam, relativa a las personas discapacitadas, ya indicaba que, al elaborar medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior, las instituciones comunitarias deben tener cuenta las necesidades de las personas con discapacidad ([40]). En el Tratado de Lisboa, Europa se comprometió a establecer «una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social» y a combatir «la exclusión social y la discriminación y [fomentar] la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño» ([41]). La magnitud de la contratación pública y su importancia para el mercado interior la convierten en una herramienta valiosa para hacer realidad estos objetivos. Asimismo, la CPSR puede contribuir al cumplimiento de compromisos internacionales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas ([42]). Para lograr el desarrollo sostenible, es necesario que los operadores económicos escuchen y tengan en cuenta las opiniones y los derechos de las personas, las comunidades y los grupos de la sociedad civil ([43]). Este tema se trata en más profundidad en los capítulos 2 y 3.

Además de contribuir a cumplir las obligaciones establecidas en las Directivas sobre contratación pública y otras leyes, la CPSR ayuda a los compradores públicos a lo siguiente:

Detectar los riesgos de incumplimiento de las normas del Derecho social y laboral

Las organizaciones que realizan activamente una CPSR tienen más probabilidades de detectar los riesgos de que se incumpla la legislación aplicable directamente a ellas o a sus proveedores. Ningún organismo público quiere ser noticia por llevar a cabo prácticas laborales ilegales o poco éticas en alguna etapa de sus cadenas de suministro. Las políticas y medidas de CPSR pueden ayudarlo a detectar los riesgos en la cadena de suministro y a minimizarlos durante la contratación y la gestión del contrato.

Fomentar mercados con conciencia social

La CPSR puede redundar en que se demande una producción más responsable y sostenible e incentivarla. Los compradores públicos pueden fomentar la innovación y el aumento de la competencia incitando al mercado a crear nuevas soluciones más sostenibles desde el punto de vista social. Además, la CPSR puede alentar la constitución de empresas que, más allá de sus resultados económicos, quieran tener un efecto positivo en la sociedad en su conjunto, como es el caso de las empresas sociales. Por ejemplo, especificar qué productos de tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) son accesibles para las personas con discapacidad puede favorecer la comercialización de productos de mayor calidad y más asequibles.

Demostrar una gobernanza socialmente responsable

Puede servirse de la CPSR para asegurarse de que atiende a los valores y las necesidades de la comunidad, así como para satisfacer el incremento de la demanda pública de que los Gobiernos actúen de forma socialmente responsable. De este modo, la CPSR puede ayudar a aumentar la confianza de la población en el Gobierno, además de tener repercusiones positivas en el personal que ejecute el contrato, que estará creando beneficios añadidos para sus comunidades.

Apoyar la integración y la inclusión

La CPSR fomenta la integración y la inclusión de colectivos que a menudo están marginados en la sociedad (como las personas con discapacidad, las personas en riesgo de pobreza y exclusión social, y las minorías) en las actividades del mercado. Además, puede generar oportunidades para las empresas propiedad de dichos colectivos, así como opciones de formación y empleo. La CPSR demuestra además cómo las consideraciones sociales y económicas se refuerzan mutuamente. Tal es el caso, por ejemplo, de las empresas sociales que prestan servicios públicos de un modo que genera valor añadido mediante resultados e efectos sociales.

([39]) Artículo 18, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE; artículo 36, apartado 2, de la Directiva 2014/25/UE, y artículo 30, apartado 3, de la Directiva 2014/23/UE.
([40]) Declaración 22 del Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos conexos.
([41]) Artículo 3, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE).
([42]) https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html y como se destaca en el documento de reflexión de la Comisión «Hacia una Europa sostenible en 2030», de 30 de enero de 2019 [COM(2019) 22].
([43]) La declaración 22 del Tratado de Ámsterdam relativa a las personas discapacitadas ya indicaba lo siguiente: «La Conferencia conviene en que las instituciones comunitarias, al elaborar medidas con arreglo al artículo 100 A [ahora el artículo 95] del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, deberán tener en cuenta las necesidades de las personas discapacitadas».

Garantizar un gasto público efectivo

El volumen de la contratación pública y los límites para la intervención social directa impuestos por las restricciones presupuestarias pueden hacer que la contratación sea una esfera interesante para promover objetivos sociales. Una contratación pública estratégica brinda oportunidades para emplear los presupuestos previstos con el fin de contribuir de manera positiva e innovadora a los retos sociales.

1.4. Vínculos con la legislación y las políticas internacionales y de la UE

La presente guía se centra en los requisitos y las oportunidades para la CPSR, que se derivan de las Directivas sobre contratación pública. No obstante, muchos otros instrumentos nacionales y de la UE son relevantes e influyen en la forma de poner en práctica la CPSR. En esta sección se destacan algunas de las leyes y políticas más importantes que afectan a la CPSR.

El Derecho de la Unión en materia laboral y contra la discriminación se ha formulado con el fin de proteger a los trabajadores en toda Europa. Esta legislación otorga a los trabajadores derechos relacionados con la igualdad de trato y la no discriminación ([44]), les facilita información sobre sus condiciones de trabajo, les permite conciliar su vida personal y profesional ([45]), les concede derechos relacionados con los contratos atípicos ([46]), regula su jornada laboral, protege su salud y seguridad, y garantiza la información y la consulta de los trabajadores ([47]).

Esta legislación es vinculante para los contratistas y subcontratistas de la UE, y los compradores públicos deben asegurarse de que estas disposiciones se apliquen en todos los lugares de trabajo. En los capítulos 4 y 5, se facilita información más detallada sobre la legislación pertinente.

La Comisión Europea intercambia ideas y coopera con distintas partes interesadas de todos los Estados miembros de la UE en lo que respecta a la promoción de prácticas laborales de calidad y decentes en las contrataciones públicas. En los últimos años, los interlocutores sociales europeos, es decir, las organizaciones sindicales y empresariales, han elaborado varias guías sectoriales relativas a la obtención de la mejor relación calidad-precio, a menudo con el apoyo financiero de la Comisión. Estas guías se refieren a la contratación de servicios de restauración ([48]), de seguridad privada ([49]) y de limpieza industrial ([50]). Estas guías de referencia insisten en los beneficios de contratar servicios basándose en criterios de calidad y buscando la mejor relación calidad-precio. Asimismo, presentan ejemplos concretos en el ámbito de los contratos de servicios de seguridad, limpieza y restauración que demuestran que para adoptar un enfoque basado en la calidad es necesario garantizar unas condiciones de trabajo justas para los empleados. También existe una guían relativa a la contratación pública en el ámbito de los servicios de ingeniería, la cual incluye indicaciones sobre cómo tener en cuenta consideraciones sociales ([51]).

Pilar europeo de derechos sociales

En 2017, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron el pilar europeo de derechos sociales, que sienta los principios para una Unión Europea más justa e inclusiva y coloca las prioridades sociales en el centro de la agenda europea ([52]).

([44]) En los ámbitos laborales véanse, entre otros, la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (DO L 204 de 26.7.2006, p. 23); el Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión (DO L 141 de 27.5.2011, p. 1); la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DO L 180 de 19.7.2000, p. 22), y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303 de 2.12.2000, p. 16).

([45]) Véanse, entre otras, la Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (DO L 348 de 28.11.1992, p. 1), y la Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma (DO L 180 de 15.7.2010, p. 1).

([46]) Véanse, entre otras, la Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal (DO L 327 de 5.12.2008, p. 9), y la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNIDE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada (DO L 175 de 10.7.1999, p. 43).

([47]) El documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2016)50 final, de 8 marzo de 2016, contiene un resumen del acervo social de la UE. En los siguientes párrafos se presentan otras iniciativas creadas con posteridad a esta fecha.

([48]) *La selección de la oferta más ventajosa en la contratación de servicios de restauración colectiva*https://contract-catering-guide.org/wp-content/uploads/2019/11/EFFAT-FSE_Best-Value-Guide_ES.pdf.

([49]) *La compra de servicios de seguridad privada de calidad*http://www.securebestvalue.org/wp-content/uploads/2014/11/Best_Value_Manual_ES1.pdf.

([50]) *Selección del valor óptimo: Guía para las organizaciones privadas y públicas adjudicadoras de contratos de servicios de limpieza*http://www.cleaningbestvalue.eu/uploads/1/6/7/9/16796136/es_cleaningbestvalueguide.pdf.

([51]) *How to derive MEAT criteria – Introducing quality criteria into public procurement* (Cómo determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa: la introducción de criterios de calidad en la contratación pública) https://www.efcanet.org/sites/default/files/2020-01/MEAT%20booklet_final.pdf.

([52]) https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_es.

En enero de 2020, la Comisión Europea presentó la Comunicación «Una Europa social fuerte para unas transiciones justas» ([53]), que reflexiona por primera vez sobre un plan de acción para aplicar el pilar europeo de derechos sociales y define la contratación pública socialmente responsable como una herramienta que puede garantizar que los fondos existentes se empleen de un modo que fomente la inclusión y las oportunidades de empleo.

También se ha adoptado legislación concreta a escala de la UE, la cual pone en práctica esta ambición de una Unión Europea más justa e inclusiva y afecta a los procedimientos de contratación pública. La Directiva (UE) 2019/1152, relativa a *unas condiciones laborales transparentes y previsibles* en la Unión Europea, pretende garantizar que todos los trabajadores, incluidos aquellos cuya actividad se enmarca en formas de empleo atípicas, tengan acceso a información sobre sus condiciones de trabajo y no estén sujetos a cláusulas abusivas. En concreto, exige que de aquí a 2022 todos los trabajadores de la UE:

— tengan acceso a información por escrito sobre los elementos esenciales de su trabajo desde el comienzo de la relación laboral;

— no sean sometidos a períodos de prueba de más de seis meses de duración, salvo en circunstancias excepcionales;

— puedan buscar un empleo adicional sin ser sometidos a un trato desfavorable, quedando prohibidas las cláusulas de exclusividad y limitando las cláusulas de incompatibilidad;

— sepan con una antelación razonable cuándo tendrá lugar la tarea que tengan asignada;

— reciban una respuesta por escrito a su solicitud de ser trasladados a un puesto más seguro, y

— reciban de forma gratuita la formación obligatoria que el empleador esté obligado a proporcionarles.

Asimismo, los Estados miembros deben promulgar normas que impidan que se abuse de los contratos de trabajo a demanda, como aquellos en que los empleadores no garantizan a los trabajadores una cantidad de trabajo concreta (denominados con frecuencia «contratos de cero horas»). Los trabajadores tienen también a su disposición un conjunto sólido de disposiciones de ejecución y sanción en caso de que sus empleadores incumplan estos requisitos.

Los contratos públicos pueden incluir cláusulas destinadas a garantizar que los empleadores (tanto los contratistas como los subcontratistas) respeten estas condiciones y que establezcan las sanciones apropiadas en caso de incumplimiento.

La Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, que los Estados miembros deben transponer, a más tardar, el 2 de agosto de 2022, introduce varios derechos mínimos nuevos en el ámbito de los permisos por motivos familiares y las fórmulas de trabajo flexible. Entre ellos cabe mencionar los siguientes:

— En el caso de los permisos de paternidad, los padres o los segundos progenitores equivalentes pueden disfrutar de al menos diez días de permiso en torno a la fecha de nacimiento de su hijo, con una prestación que se encuentre, al menos, al nivel de las prestaciones por enfermedad.

— Se consolida el derecho ya existente a un permiso de paternidad de cuatro meses, imponiéndose que dos de los cuatro meses no puedan transferirse de un progenitor al otro y garantizando una prestación adecuada. Además, los progenitores tienen derecho a disfrutar de su permiso de manera flexible.

— Se introduce un permiso para cuidadores al que pueden acogerse aquellos trabajadores que prestan cuidados o ayuda personales a un familiar o a una persona que viva en su mismo hogar. Los cuidadores que trabajen pueden ausentarse cinco días al año de su puesto de trabajo.

— Se amplía el derecho existente a solicitar fórmulas de trabajo flexibles (reducción de la jornada laboral, horario flexible y flexibilidad en el lugar de trabajo) a todos los trabajadores con hijos de hasta ocho años y a todos los cuidadores.

Una vez más, los contratos públicos pueden contener cláusulas que garanticen que los empleadores, incluidos los contratistas y los subcontratistas, respeten estas condiciones.

Otras iniciativas que la Comisión emprenderá próximamente en el ámbito de la sostenibilidad y los derechos laborales — por ejemplo, la propuesta de Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea ([54])— también podría afectar, en un futuro próximo, al modo en que deben ejecutarse los contratos públicos.

([53]) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Una Europa social fuerte para unas transiciones justas», de 14 de enero de 2020 [COM(2020) 14 final].

([54]) Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de octubre de 2020, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea [COM(2020) 682 final]. Esta propuesta legislativa deberá ser aprobada por los colegisladores de la UE y transponerse a nivel nacional.

Acta Europea de Accesibilidad

La Directiva (UE) 2019/882, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y los servicios ([55]), conocida como Acta Europea de Accesibilidad, establece normas y obligaciones comunes para armonizar los requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios. En consecuencia, velará por que las personas con discapacidad y los ancianos puedan acceder a los productos y servicios. También refleja la obligación, establecida en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), de facilitar que los Estados parte cumplan las obligaciones en materia de accesibilidad. Asimismo, ayuda a garantizar que las personas con discapacidad tengan la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente. La Directiva abarca los productos y servicios siguientes ([56]):

— los ordenadores y sistemas operativos;

— los terminales de pago y los cajeros automáticos;

— las máquinas expendedoras de billetes y las máquinas de facturación;

— los terminales de autoservicio interactivos que facilitan información;

— los teléfonos inteligentes;

— los equipos de televisión relacionados con los servicios de televisión digitales;

— los servicios de telefonía y el equipo conexo;

— el acceso a los servicios de comunicación audiovisual, como la radiodifusión televisiva, y los aparatos de consumo conexos;

— determinados servicios relacionados con el transporte aéreo de viajeros y el transporte de viajeros por autobús, por ferrocarril y por vías navegables;

— los servicios bancarios para consumidores;

— los libros electrónicos;

— el comercio electrónico, y

— las respuestas a las comunicaciones de emergencia al número único europeo de emergencia «112».

Los requisitos de accesibilidad obligatorios para estos productos y servicios se aplicarán a partir de 2025 ([57]).

Mejora de la accesibilidad de las fuentes de agua en el País Vasco (España)

Introducción y objetivos de la contratación

Con el fin de resolver los problemas causados por los residuos plásticos y reducir el consumo de agua embotellada, Mutualia, un proveedor de servicios sociales y asistencia médica que cuenta con diecisiete centros en el País Vasco, decidió instalar fuentes conectadas a la red pública de abastecimiento de agua para ofrecer agua del grifo en lugar de comprarla embotellada. El objetivo era ofrecer agua potable de calidad a distintas temperaturas.

Estrategia

El contrato se adjudicó a la oferta más ventajosa desde el punto de vista económico, por un valor inferior al umbral de la UE, ponderada atendiendo al precio (50 %) y la calidad (50 %). En los criterios de calidad se incluyeron consideraciones de accesibilidad como la altura de las fuentes y la facilidad de uso para las personas con movilidad reducida.

Mutualia otorgó más puntos a la empresa que ofrecía máquinas de agua fáciles de usar para las personas con dificultades visuales o con movilidad reducida en sus manos o brazos.

Resultados

En enero de 2019, Mutualia instaló cuarenta fuentes de agua nuevas en sus diecisiete centros de servicios y proporcionó botellas de agua reutilizables a los miembros de su personal. Se estima que Mutualia ahorra cada año 17 000 EUR en agua para sus pacientes, empleados y visitantes. Gracias a la inclusión de requisitos de accesibilidad, el adjudicatario incluyó botones más grandes para identificar el tipo de agua. Además, la posición de los vasos facilita que las personas que se desplazan en silla de rueda los cojan y llenen. Además, Mutualia tuvo en cuenta la altura del sitio

([55]) Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios (DO L 151 de 7.6.2019, p. 70).
([56]) Artículo 2 de la Directiva 2019/882/UE.
([57]) La Directiva contempla una exención para los servicios de transporte urbanos, suburbanos y regionales, así como para los servicios prestados por microempresas (empresas con menos de diez trabajadores cuyo volumen de negocios o balance anual no supera los 2 millones EUR).

donde se llenan los vasos, por lo que otorgó más puntos a las máquinas que se encontraban a menor altura.

Lecciones aprendidas

Gracias a la inclusión de criterios de accesibilidad, Mutualia pudo asegurarse de que las fuentes de agua adquiridas son adecuadas para todos los pacientes y visitantes del centro sanitario. Al facilitar que todas las personas tengan acceso a estaciones de recarga de agua, contribuyen a que se hidraten bien y estén sanas, además de ahorrarse en torno a 17 000 EUR en costes y reducir considerablemente los residuos plásticos.

Fuente:

https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue_91_Case_Study_173_Mutualia.pdf.

De conformidad con el artículo 42, apartado 1, de la Directiva 2014/24/UE y el artículo 60, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE, cuando la contratación esté destinada a ser utilizada por personas físicas, ya sea el público en general o el personal del comprador público, las especificaciones técnicas deben incluir los criterios de accesibilidad establecidos en los actos jurídicos de la Unión. Además, la Directiva 2014/24/UE y la Directiva 2014/25/UE obligan a que, cuando se adopten requisitos imperativos de accesibilidad mediante un acto jurídico de la Unión, las especificaciones técnicas se definan, en lo que respecta a la accesibilidad para las personas con discapacidad o el diseño para todos los usuarios, por referencia a ellos. El Acta Europea de Accesibilidad establece requisitos imperativos de accesibilidad respecto de los productos y servicios que regula. Estos requisitos imperativos de accesibilidad garantizan que los productos y servicios se diseñen y produzcan de tal manera que se optimice su uso previsible por parte de las personas con discapacidad. Además, en la medida de lo posible, deben ir acompañados en el producto o sobre él, de información accesible sobre su funcionamiento y características de accesibilidad. En los pliegos de contratación, puede mencionar las normas armonizadas o las especificaciones técnicas aplicables a los requisitos de accesibilidad para la prestación de productos o servicios que hayan elaborado organizaciones europeas de normalización como, por ejemplo, la norma EN 17161:2019 sobre accesibilidad.

Los requisitos de accesibilidad establecidos en el Acta Europea de Accesibilidad no son obligatorios para los productos y servicios que no entren en su ámbito de aplicación. No obstante, cuando el Acta Europea de Accesibilidad u otra legislación de la UE establezca normas y obligaciones en materia de accesibilidad para un producto o servicio concreto, si sus características, componentes o funciones cumplen los requisitos del Acta que correspondan, se entenderá que también cumplen con la otra legislación, salvo que se indique lo contrario. Los compradores públicos pueden decidir en cualquier caso aplicar requisitos de accesibilidad más exigentes que los establecidos en el Derecho de la Unión. El Acta Europea de Accesibilidad incluye además requisitos de accesibilidad voluntarios aplicables al entorno construido utilizado por los clientes de los servicios objeto de dicha Directiva. Los Estados miembros pueden exigir que se cumplan tales requisitos ([58]).

Directiva revisada sobre desplazamiento de trabajadores

Un trabajador desplazado es una persona que, durante un período limitado, realiza su trabajo en el territorio de un Estado miembro de la UE distinto de aquel en cuyo territorio trabaja habitualmente ([59]). En la UE hay aproximadamente tres millones de trabajadores desplazados ([60]), muchos de los cuales participan en la prestación de obras o servicios públicos. La Directiva sobre desplazamiento de trabajadores ([61]) se adoptó por primera vez en 1996, y en 2018 fue modificada de forma sustancial. Su objetivo es hallar un equilibrio entre la libertad para prestar servicios a escala transfronteriza y la protección de los trabajadores. La versión revisada de 2018 consolidó el principio de igualdad entre los trabajadores desplazados y aquellos del Estado de acogida, lo que incluye la igualdad de remuneración. Con arreglo a la Directiva revisada sobre desplazamiento de trabajadores ([62]), los trabajadores desplazados tienen derecho a todas las condiciones de trabajo obligatorias ([63]) en el Estado de acogida relativas a lo siguiente:

a) los períodos máximos de trabajo, así como los períodos mínimos de descanso;

b) la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas;

([58]) Considerando 49; artículo 4, apartado 4, y anexo III de la Directiva 2019/882.

([59]) Artículo 2 de la Directiva 96/71/CE.

([60]) *Fuente:Posting of workers - Report on A1 Portable Documents issued in 2018* (Desplazamiento de trabajadores: Informe sobre los formularios A1 expedidos en 2018), Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, noviembre de 2019, disponible en: https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22302&langId=en.

([61]) Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO L 18 de 21.1.1997, p. 1), modificada por la Directiva (UE) 2018/957.

([62]) La Directiva (UE) 2018/957 debía transponerse al Derecho nacional antes del 30 de julio de 2020 y no podía aplicarse antes de esa fecha. Las normas de la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores de 1996 seguirán siendo aplicables al sector del transporte por carretera hasta que se adopte una nueva Directiva que modifique la Directiva 2006/22/UE. Para más información, véase el documento *Practical Guide on Posting of Workers* (Guía práctica sobre el desplazamiento de trabajadores) de la Comisión Europea (2019): https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21472&langId=en.

([63]) Los establecidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas o por convenios colectivos y laudos arbitrales de aplicación universal o general.

c) la remuneración, incluido el incremento por horas extraordinarias; esta letra no se aplicará a los regímenes complementarios de jubilación;

d) las condiciones de desplazamiento de los trabajadores, en particular por parte de empresas de trabajo temporal;

e) la salud, la seguridad y la higiene en el trabajo;

f) las medidas de protección aplicables a las condiciones de trabajo de las mujeres embarazadas o que hayan dado a luz recientemente, así como de los niños y de los jóvenes;

g) la igualdad de trato entre hombres y mujeres y otras disposiciones en materia de no discriminación;

h) las condiciones de alojamiento de los trabajadores, cuando el empleador se las proporcione a trabajadores que se encuentren fuera de su lugar de trabajo habitual;

i) los complementos o los reembolsos en concepto de gastos de viaje, alojamiento y manutención previstos para los trabajadores que están fuera de su domicilio por motivos profesionales.

Después de doce meses —o, cuando el empleador lo justifique debidamente, dieciocho meses—, todas las condiciones de trabajo obligatorias conforme al Derecho laboral del Estado de acogida se vuelven aplicables al trabajador desplazado, salvo a) determinadas condiciones relativas a la formalización y rescisión del contrato de trabajo, incluidas las cláusulas de prohibición de la competencia, y b) los regímenes complementarios de jubilación.

Los compradores públicos deben ser conscientes de estos requisitos cuando evalúen las ofertas y supervisen el cumplimiento del Derecho laboral.

Convenios de la OIT

Las Directivas sobre contratación pública ([64]) mencionan explícitamente los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y es habitual que las leyes y normativas nacionales relativas a la contratación pública también exijan su cumplimiento. Los ocho convenios fundamentales abordan las siguientes cuestiones:

1) la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación;

2) el derecho de sindicación y de negociación colectiva;

3) el trabajo forzoso;

4) la abolición del trabajo forzoso;

5) la edad mínima;

6) las peores formas de trabajo infantil;

7) la igualdad de remuneración;

8) la discriminación (empleo y ocupación).

Creación de un grupo de trabajo para supervisar las condiciones de trabajo de los proveedores en el Ayuntamiento de Copenhague (Dinamarca)

Objetivo de la contratación

El Ayuntamiento de Copenhague combate el dumping social incluyendo en los contratos cláusulas laborales destinadas a garantizar unas condiciones de trabajo justas a todos los empleados de sus proveedores y de los proveedores de estos.

Estrategia

1) Remuneración y condiciones de trabajo justas
2) Competencia leal para todas las empresas
3) Más plazas de prácticas y para la adquisición de experiencia profesional para los jóvenes que se están formando

Con arreglo a dicha cláusula laboral y a la Directiva, los empleados de los proveedores del Ayuntamiento de Copenhague y sus subcontratistas que trabajen en Dinamarca tienen garantizados una remuneración mínima, que incluye un incremento por horas extraordinarias, períodos máximos de trabajo y períodos mínimos de descanso, y unas vacaciones anuales remuneradas mínimas.

([64]) Anexo X de la Directiva 2014/24/UE, anexo XIV de la Directiva 2014/25/UE, y anexo X de la Directiva 2014/23/UE.

Resultados

Copenhague ha creado un grupo de trabajo integrado por nueve personas cuyo objetivo es supervisar que todos sus proveedores, incluidos sus subcontratistas, cumplan las cláusulas laborales. Dicho grupo está autorizado a visitar todo tipo de lugar de trabajo en Dinamarca en cualquier momento. Se hace un seguimiento estrecho de las condiciones de remuneración y de trabajo de los proveedores de varios ámbitos, como la construcción, la limpieza y el transporte. Cada año se efectúan unas seiscientas comprobaciones del cumplimiento. En torno a una tercera parte son inspecciones in situ, mientras que el resto son investigaciones de las condiciones de empleados concretos a partir de documentos que reflejan su salario, su horario laboral y los impuestos que se les retienen, entre otros aspectos.

El grupo de trabajo plantea sus inspecciones desde un enfoque basado en el riesgo, centrando sus esfuerzos fundamentalmente en aquellos ámbitos en los que se considera que el riesgo de juego sucio es mayor. Cuando se detecta alguna infracción, se inicia un diálogo con el empleador. Si no se observa ninguna mejora, el empleador debe pagar una multa y, en última instancia, el Ayuntamiento tiene derecho a rescindir el contrato.

Lecciones aprendidas

Resultó que el enfoque basado en visitas aplicado por los agentes internos es más efectivo que subcontratar la supervisión de las condiciones de trabajo. En general, se considera al contratista principal responsable de todos los incumplimientos que se produzcan a lo largo de la cadena de suministro. La mayoría se producen en los eslabones inferiores de dicha cadena, en los subcontratistas y subsubcontratistas. Cuando existe la sospecha de un incumplimiento del contrato, es esencial recabar información sobre los trabajadores y su horario laboral exacto, lo que en ocasiones puede plantear dificultades. El Ayuntamiento de Copenhague ha puesto en marcha un proyecto piloto en el que los trabajadores tienen que fichar con una tarjeta de identificación cuando accedan a su puesto de trabajo y lo abandonen. Este sistema facilita que la atención se centre en los contratos en los que el riesgo de dumping social es mayor, pues facilita información sobre el número de trabajadores, el tipo de trabajo, el régimen laboral, el horario, etc.

Directiva contra la morosidad ([65])

Menos del 40 % de las empresas de la UE cobran en los plazos acordados en los contratos. Las consecuencias de la morosidad trascienden las relaciones contractuales específicas, ya que afectan a toda la economía. Cuando las empresas cobran tarde, despiden a trabajadores, retrasan los pagos a los proveedores y posponen sus planes de inversión. Esto supone un riesgo para toda la cadena de suministro, cuya resiliencia disminuye.

Conforme a la Directiva contra la morosidad ([66]), pagar a tiempo es una obligación que se aplica a las tanto a las transacciones comerciales entre autoridades públicas y empresas como a aquellas en las que solo intervienen empresas. Los compradores públicos deben asegurarse de pagar a su debido tiempo a sus contratistas, dentro del plazo de treinta días impuesto por la Directiva (este plazo puede ampliarse a sesenta días en el caso de entidades públicas que presten servicios de asistencia sanitaria, cuando proceda) ([67]). Asimismo, los compradores públicos pueden adoptar durante el proceso de contratación pública determinadas medidas encaminadas a aumentar las probabilidades de que los subcontratistas cobren puntualmente durante la ejecución del contrato. Encontrará más información al respecto en la sección 5.5.

CAPÍTULO 2

Una estrategia organizativa para las adquisiciones sociales

2.1. Introducir la CPSR en la agenda

Para que la CPSR sea posible, es preciso que haya liderazgo y compromiso en todas las estructuras de gestión, desde el nivel político hasta las principales autoridades decisorias y los responsables de los presupuestos. En el presente capítulo se examina cómo se puede garantizar este compromiso y presenta ejemplos de estrategias organizativas para la CPSR.

Poner de relieve los beneficios y las oportunidades

La CPSR puede ayudar a realizar progresos cuantificables en la consecución de objetivos sociales como la protección de los derechos humanos, el fomento de la igualdad, la creación de empleos de calidad y la inclusión tanto en las comunidades pequeñas como en aquellas de mayor tamaño. Por lo tanto, en principio debería ser sencillo recabar apoyo de alto nivel para su aplicación.

([65]) Para más información, véase: https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/late-payment_es.
([66]) Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (DO L 48 de 23.2.2011, p. 1).
([67]) Artículo 4 de la Directiva 2011/7/UE.

La CPSR puede contribuir además a objetivos globales. Por ejemplo, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 12 de las Naciones Unidas («Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles») insta a los Gobiernos a promover prácticas de adquisición pública que impulsen la Agenda para el Desarrollo Sostenible (meta 12.7) ([68]).

Hacer frente a los desafíos y las preocupaciones

Si quiere adoptar una estrategia de CPSR, debe hacer frente a los aspectos que podrían preocupar a los dirigentes, directores y responsables de los presupuestos, entre los que figuran el coste adicional percibido y los recursos necesarios para realizar adquisiciones sociales.

Mostrar ejemplos prácticos de la CPSR, ya san de su organización o de otros compradores públicos, es una manera efectiva de demostrar sus beneficios. Esta guía contiene múltiples estudios de casos de contratación pública socialmente responsable y eficiente en términos de costes.

También debe recalcar el coste de no hacer nada, que puede conllevar riesgos para la reputación, el incumplimiento de la legislación o que no se alcancen determinadas metas, o los costes indirectos que acarrean los problemas sociales para el sector público.

Buenas prácticas

— Consiga un apoyo de alto nivel para la CPSR poniendo de relieve las obligaciones y oportunidades que entraña, así como los riesgos de no hacer nada. Sustente su argumentación con ejemplos reales de contrataciones sociales que se hayan llevado a cabo en su organización o en otras.

2.2. Definir los objetivos

Como se ha mencionado en el capítulo 1, en la contratación pública pueden surgir muchas consideraciones sociales distintas. Crear una estrategia de CPSR puede ayudar a definir en qué aspectos debe centrarse la atención en las adquisiciones sociales.

Determinar los objetivos existentes

Plantéese la posibilidad de basar sus objetivos de CPSR en las prioridades ya definidas a escala europea, nacional, regional o local, como la inclusión social o la creación de oportunidades de trabajo para los colectivos desfavorecidos. Determine estas prioridades y piense en cómo podría contribuir la contratación pública a ellas.

Elaborar una lista de las políticas y actividades de contratación pública

Como comprador público, es posible que ya aplique políticas de contratación pública, como una política de contratación pública ecológica o sostenible, o estrategias industriales o de innovación centradas en sectores concretos. Elabore una lista de las actividades de contratación pública existentes y sus objetivos y determine las oportunidades existentes para adecuar la CPSR a dichos objetivos.

Conocer las prioridades existentes y elaborar una lista de las actuales políticas y actividades de contratación pública le permitirá identificar aquellos objetivos sociales de más relevancia. Además, vincular los objetivos de la CPSR a las políticas y prioridades existentes puede ayudar a legitimar las adquisiciones sociales y a aumentar la atención y los recursos que recibe la CPSR.

Buenas prácticas

— Entienda los objetivos sociales de su organización y piense en cómo encajan en las políticas y prácticas de contratación pública actuales. Determine las posibles sinergias, lagunas u obstáculos para alcanzar estos objetivos sociales a través de la contratación púbica.

2.3. Celebrar consultas con las partes interesadas

En una CPSR efectiva intervienen múltiples partes interesadas y, a la hora de elaborar una estrategia organizativa para realizar adquisiciones sociales, es fundamental celebrar consultas con ellas.

([68]) Véase https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/.

Consulta a las partes interesadas en la elaboración de una estrategia de CPSR en el Departamento de Contratación Pública del Ministerio Federal del Interior (Alemania)

Objetivo de la contratación

El Centro de Competencias para la Contratación Pública Sostenible del Ministerio Federal de Interior (KNB, por sus siglas en alemán) trabajó junto con la Asociación Federal encargada de las Tecnologías de la Información, las Telecomunicaciones y los Nuevos Medios de Comunicación (Bitkom) en una estrategia común para la adquisición de productos y servicios de TIC sostenibles. El principal objetivo de la iniciativa conjunta es que los compradores públicos y los proveedores colaboren con el fin de que en la cadena de suministro global de la producción de TIC se respeten las normas sociales y se garanticen unas condiciones de trabajo justas.

Estrategia

Una delegación de Bitkom, integrada por proveedores del sector de la TIC de distintos tamaños y con diferentes carteras de productos, y el KNB negociaron la tercera versión de la declaración entre 2017 y 2019. Conforme a dicha declaración, los compradores públicos de los Gobiernos federales, estatales y locales podrán comprobar si los contratos a gran escala hasta la tercera etapa de la cadena de suministro son transparentes y cerciorarse de si en la fabricación del elemento objeto de la contratación se han cumplido las normas laborales y sociales correspondientes. La declaración contempla el cumplimiento de los convenios fundamentales y de los convenios número 1, 102, 131, 155 y 170 de la OIT. Una vez acordado el borrador, se consultó a las partes interesadas. Los expertos de Bitkom y del KNB solicitaron a más de veinte representantes de la sociedad civil, las parroquias y otros compradores públicos que formulasen observaciones sobre la declaración y participasen en una reunión de seguimiento. El KNB y Bitkom pusieron en práctica directamente algunas de las sugerencias o las anotaron para evaluarlas en mayor profundidad, mientras que otras fueron rechazadas. Tras la publicación de la nueva declaración en mayo de 2019, el KNB y Bitkom invitaron a las partes interesadas a una segunda reunión con el fin de explicarles las decisiones adoptadas respecto de las observaciones y aportaciones que habían realizado.

Resultados

La consulta con las partes interesadas dio lugar a una versión actualizada de la declaración de compromiso. Muchas de las sugerencias realizadas por las partes interesadas fueron incluidas y ayudaron a aclarar determinados aspectos de la declaración. Asimismo, el proceso ayudó al KNB y a Bitkom a vincular la declaración a actividades de seguimiento de la sociedad civil. La declaración actualizada, que impone a las empresas unos requisitos de verificación más estrictos que antes, sirve de plantilla para la contratación de productos y servicios de TIC por parte de las entidades públicas de Alemania, que pueden emplear la declaración para asegurarse de que los proveedores cumplan los contratos de forma transparente y conforme a las normas laborales y sociales. En el caso de los contratos a gran escala, esta transparencia puede llegar hasta el tercer eslabón de la cadena de suministro.

Lecciones aprendidas

El proceso que se siguió para involucrar a las partes interesadas requirió un gran esfuerzo, en especial para evaluar las observaciones que formularon. Pese a ello, resultó útil en muchos sentidos, sobre todo los comentarios relativos a la inteligibilidad y la claridad de las normas. Mediante este proceso, las partes pudieron entender las opiniones y necesidades de todas las partes interesadas.

Para consultar a las partes interesadas se pueden realizar encuestas o entrevistas u organizar talleres, seminarios y conferencias que congreguen a interesados internos y externos relevantes y fomenten que la responsabilidad social se aborde de forma colaborativa mediante el diálogo participativo. Las consultas deben ser accesibles para que puedan participar en ellas personas con discapacidad.

Sentar la base de referencia para la contratación social

Consultar a las partes interesadas puede sentar la base de referencia de las prácticas actuales de contratación social. Por ejemplo: ¿algunas licitaciones incluyen ya requisitos sociales? ¿Es capaz el mercado de cumplir estos requisitos? ¿En qué medida las expectativas actuales reflejan las mejores prácticas del mercado?

Recopilar observaciones y opiniones de expertos

Implicar a las partes interesadas en el proceso de elaboración de la estrategia contribuye a su contenido y lo mejora, y puede hacer que estas asuman el compromiso de tratar de alcanzar sus objetivos.

Entre las partes interesadas a las que se puede consultar se encuentran:

— Los compradores públicos, que son expertos en adquisiciones, cuyas capacidades son necesarias para preparar y evaluar las ofertas.

— Los usuarios, incluidos empleados, ciudadanos y miembros de la sociedad civil (por ejemplo, personas con discapacidad y las organizaciones a las que pertenecen), que determinan la demanda de bienes y servicios e influyen en las expectativas sociales.

— Los interlocutores sociales, concretamente las organizaciones sindicales y empresariales, que pueden ayudar a garantizar las mejores condiciones de trabajo posibles a los empleados y que los convenios colectivos y la legislación nacional se cumplan durante la ejecución de los contratos y antes de ella.

— Las empresas (incluidas las organizaciones de la economía social y las empresas sociales), pues son posibles contratistas y subcontratistas que aportan su opinión sobre las prácticas actuales, las cadenas de suministro y las posibilidades de mejora.

— Otros organismos que pueden proporcionar información sobre cuestiones laborales.

— Organizaciones internacionales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que proporcionan materiales de referencia y a las que puede consultarse para obtener información.

— Asociaciones empresariales o sectoriales, que pueden difundir información y recabar las opiniones de los operadores del mercado.

— Otras organizaciones externas relevantes, incluidas ONG y grupos de ciudadanos, que contribuyen a promover la responsabilidad social, y expertos técnicos (por ejemplo, en materia de accesibilidad), cuya implicación puede incrementar la transparencia y la rendición de cuentas de la estrategia de CPSR.

Determinación de oportunidades para respaldar a las empresas sociales en el Ayuntamiento de Söderhamn (Suecia)

Objetivo de la contratación

A raíz de una propuesta oficial de su pleno municipal, el Ayuntamiento de Söderhamn inició un proceso orientado a investigar las oportunidades para designar al menos dos contrataciones públicas que tengan en cuenta criterios sociales y se centren en fomentar la inclusión social y las empresas sociales.

Estrategia

Se efectuó una evaluación de las necesidades y se empezó a dialogar con las empresas sociales para asociar los servicios que prestaban a las necesidades de los compradores. La evaluación de las necesidades y el diálogo con las empresas sociales dieron lugar a una licitación para adquirir cestas de fruta fresca para los empleados del Ayuntamiento una o dos veces a la semana. Solo empresas sociales pudieron participar en la licitación y presentar sus ofertas para este contrato, cuyo valor fue inferior al umbral requerido para aplicar las Directivas sobre contratación pública.

Resultados

La oferta ganadora proponía el reparto de cestas de fruta ecológica de producción local por parte de una empresa social de integración laboral. El proveedor pudo contratar a una persona desempleada de larga duración para el reparto de dichas cestas. El coste de las cestas era el mismo que el de una empresa comercial que trabaja con el sector privado. Además, el Ayuntamiento había concedido en el pasado un subsidio económico de 60 000 EUR al año al proveedor, que ya no lo necesitaba.

En 2016 el adjudicatario tenía cuatro empleados, mientras que en 2019 tenía nueve. Desde que ganó esta licitación inicial, la empresa social ha fundado además un centro cuya finalidad es ayudar al Ayuntamiento a facilitar la creación de más empresas sociales, con la contratación pública con una de sus estrategias de crecimiento. Junto con otras nueve empresas sociales, ha creado además una asociación nacional destinada a reunir a todas las empresas sociales de inserción laboral de Suecia en un mismo sitio web.

Lecciones aprendidas

Una pequeña contratación pública puede generar grandes resultados. En este caso, repercutió de manera positiva en el éxito comercial y social del proveedor. Aunque se trató de una adquisición de poca envergadura, el comprador tuvo que dedicarle tiempo y esfuerzo y fue necesario brindar una gestión y unas directrices de apoyo.

Las consultas con las partes interesadas son valiosas en todas las fases de la elaboración de la estrategia, desde el acuerdo inicial de los objetivos hasta el establecimiento de metas, la ejecución y el seguimiento de la CPSR. Un enfoque organizativo de la CPSR únicamente resulta convincente si las partes interesadas entienden la naturaleza del desafío, su papel en la solución y el efecto positivo que pueden tener sus acciones.

Buenas prácticas

— Celebre consultas con las partes interesadas relevantes, tanto internas como externas, para entender mejor los obstáculos y las oportunidades que entrañan las adquisiciones sociales y mejorar la idea que dichas partes tienen de las actividades de CPSR.

2.4. **Evaluar los riesgos, clasificar los contratos en función de su relevancia y establecer metas**

Dado que la mayoría de los compradores públicos disponen de recursos limitados, no es posible afrontar al mismo tiempo todos los problemas sociales asociados a todos los productos y servicios. Es más, no todos los productos y servicios acarrean el mismo nivel de efectos sociales y riesgos. Por lo tanto, tal vez tenga sentido que dé prioridad a un grupo más reducido de aquellos productos y servicios en los que la CPSR pueda ayudarlo más a alcanzar sus objetivos sociales.

Evaluar los riesgos

Una evaluación del riesgo de la contratación pública efectuada por su organización puede determinar los efectos sociales asociados a distintas categorías de adquisiciones. Por ejemplo, algunos sectores cuentan con una mayor proporción de trabajadores vulnerables o presentan una mayor desigualdad de género. Ciertos productos pueden incluir materias primas o ingredientes extraídos de zonas en conflictos o de regiones con normas del trabajo laxas.

Una evaluación del riesgo detecta aquellos acontecimientos o condiciones que pueden impedir que su contratación pública cumpla determinados objetivos sociales. Mide los riesgos basándose en dos factores: ¿qué probabilidad hay de que estos acontecimientos o condiciones tengan lugar? Y, en caso de que ocurran, ¿en qué medida afectarán a los objetivos sociales?

Estas son algunas de las cuestiones que deben tenerse en cuenta en una evaluación del riesgo de productos y servicios:

— Condiciones de trabajo básicas: ¿existe el riesgo de que en un sector concreto no se estén cumpliendo los convenios de la OIT o las normas nacionales o de la UE pertinentes? ¿Se sabe que las condiciones de trabajo en el proceso de producción (por ejemplo, productos textiles, dispositivos electrónicos, adoquines) o la prestación de servicios (por ejemplo, dumping social en la restauración, la limpieza y la construcción) son precarias?

— Mano de obra: ¿qué tipo de trabajadores intervienen en la producción y la prestación de servicios y qué riesgos entraña esto? Por ejemplo, ¿es habitual que un sector emplee contratos de cero horas y otros contratos atípicos, recurra a trabajadores indocumentados o migrantes, o trate a sus trabajadores de manera distinta dependiendo de su género, su raza u otros factores?

— Continuidad de los servicios: ¿existe el riesgo de que cambiar de proveedor o modificar las condiciones de un contrato en vigor repercuta negativamente en los usuarios del servicio en cuestión? Un análisis del riesgo y de los beneficios debe tener en cuenta las posibles consecuencias para la seguridad y el bienestar de las personas que utilizan los servicios y de sus cuidadores. Esto reviste especial importancia en el caso de los servicios sociales que ayudan a las personas en situaciones de vulnerabilidad, los ancianos o las personas con discapacidad.

— Vínculo con el objeto del contrato: los requisitos sociales deben estar suficientemente vinculados a los productos o servicios *concretos* que van a adquirirse (véase el capítulo 4). Este vínculo puede ser más difícil de determinar en el caso de las cadenas de suministro largas y complejas, como sucede en el sector de la TIC. Debe tener en cuenta hasta qué etapa de la cadena de suministro puede evaluar los riesgos.

Un modelo de evaluación consiste en clasificar, mediante una escala numérica, la probabilidad de que se produzca cada riesgo y las consecuencias que tendría. Esta clasificación podría formar parte también de las consultas a las partes interesadas. Debe dar prioridad a aquellos productos y servicios con una clasificación alta en términos de probabilidad y consecuencias en los que pueda establecer un vínculo claro con el objeto del contrato.

También es importante evaluar el riesgo de ofertas concretas, pues ayuda a detectar aquellos puntos de la cadena de suministro o la prestación de servicios en que los riesgos son mayores y garantiza que se respete el principio de proporcionalidad (es decir, que los requisitos de la licitación sean adecuados para alcanzar objetivos sociales concretos y no vayan más allá de lo estrictamente necesario).

Las cadenas de suministro largas y complejas presentan carencias en lo que respecta a la transparencia, por lo que los compradores públicos pueden tener dificultades para acceder a información. No obstante, muchas ONG están trabajando para que esta sea más accesible, como Electronics Watch ([69]) o Swedwatch ([70]), por ejemplo. Si bien parte de esta información podría centrarse en el comercio al por menor y el consumo público, sigue siendo enormemente relevante para productos similares adquiridos por el sector público. Puede ayudar a detectar riesgos sociales para los que existen herramientas y programas de verificación, con lo que evitarían restricciones indebidas a la competencia.

Evaluación de los riesgos de la contratación pública en el Organismo de Gestión Pública y Administración Electrónica (Difi) de Noruega

Objetivo de la contratación

El Organismo de Gestión Pública y Administración Electrónica (Difi) de Noruega ha facilitado una lista de productos de alto riesgo a los compradores públicos destinada a concienciarlos sobre la necesidad de defender con la diligencia debida la observancia de los derechos humanos. Gracias a esta lista, los compradores públicos pueden destinar los recursos adecuados a evaluar las ofertas y supervisar los criterios de CPSR durante la vigencia del contrato. La lista abarca distintos sectores (por ejemplo, el de los materiales de construcción, la electrónica y las TIC, el mobiliario, el material de oficina, los productos textiles y la alimentación) y todas las fases del proceso productivo, desde la extracción de las materias primas hasta el montaje final.

Estrategia

Difi extrae los datos para las evaluaciones del riesgo de informes, artículos, películas y estudios académicos. También se ha entrevistado a proveedores, y hasta cierto punto a organizaciones o iniciativas de los distintos sectores, con el fin de que aporten información sobre las cadenas de suministro. Se han empleado datos comerciales para delimitar las cadenas de suministro, ya que la transparencia y la trazabilidad suelen ser limitadas.

Resultados

La lista de alto riesgo de Difi proporciona información útil sobre los riesgos asociados a grupos de productos y, concretamente, a las categorías de productos que se seleccionen. Puede servir como instrumento de orientación para tener en cuenta el principio de proporcionalidad en lo que respecta a qué grupos de productos y categorías concretas deben elegirse cuando se usen instrumentos de CPSR para planificar la actividad de contratación pública. Además, puede ayudar a los proveedores de productos de alto riesgo a dar prioridad a la diligencia debida en materia de derechos humanos en sus cadenas de suministro globales. Véase más información sobre la lista de alto riesgo en el siguiente enlace: https://www.anskaffelser.no/public-procurement/socially-responsible-public-procurement/information-about-high-risk-products.

Lecciones aprendidas

Acceder a información sobre la cadena de suministro acarrea varias dificultades inherentes. En la mayoría de los casos, existe una falta de transparencia debido a la red compleja y dinámica de proveedores que intervienen desde el suministro de las materias primas hasta la fabricación y la llegada a Europa, o en el caso de los servicios prestados por agentes nacionales y no nacionales. La lista de alto riesgo de Difi es una herramienta útil para los compradores públicos cuando tienen que tomar decisiones sobre qué productos eligen en el marco de la CPSR. Al emplearla se puede mitigar el riesgo de que se produzcan violaciones de los derechos humanos en la cadena de suministro de productos de alto riesgo. No obstante, la lista no es exhaustiva, de modo que puede haber productos de alto riesgo que no estén incluidos en ella. En tales casos, los compradores públicos deben investigar en más profundidad los riesgos para los derechos humanos que entrañan dichos productos y servicios.

Clasificar los contratos en función de su relevancia

No todos los contratos brindan las mismas oportunidades para alcanzar objetivos sociales. Determinar cuáles son más relevantes puede ayudarlo a identificar aquellos con un mayor impacto potencial. Para ello, hágase las siguientes preguntas:

— ¿Qué riesgos sociales, o posibles beneficios sociales, se derivan del contrato y qué importancia tienen?

— ¿Tienen los contratos un volumen y una duración suficientes como para influir en las prácticas de los proveedores? De no ser así, ¿puede colaborar con otros organismos públicos a fin de agrupar la demanda en esa categoría concreta?

([69]) Electronics Watch es una organización independiente cuyo objetivo es unir a compradores del sector público y organizaciones de la sociedad civil de las regiones productoras de electrónica con personas expertas en derechos humanos y cadenas de suministro globales. Más información en: http://electronicswatch.org/es.

([70]) Swedwatch es una organización independiente centrada en las violaciones de los derechos humanos y las infracciones ambientales en diversos sectores, como el alimentario, el metalúrgico, el textil y los de explotación forestal y minera. Más información en: https://swedwatch.org/en/teman/public-procurement/.

— ¿Existen alternativas preferibles desde el punto de vista social y estas son asequibles? ¿La inclusión de consideraciones sociales restringiría la competencia indebidamente?

— ¿Cómo de larga es la cadena de suministro de un producto? ¿Cómo puede la contratación pública centrarse de manera efectiva en el punto de la cadena de suministro donde se producen los riesgos o donde pueden obtenerse beneficios?

— ¿El establecimiento de criterios de contratación pública verificables puede contribuir directamente a alcanzar objetivos sociales? Alternativamente, ¿existe una forma más efectiva de aplicar la política usando otras herramientas a disposición del comprador público?

— ¿Cuánta visibilidad tendrá la acción social? ¿Puede contribuir a concienciar a los trabajadores, los proveedores y, quizás, incluso a la población general sobre los problemas sociales presentes en las cadenas de suministro? ¿No actuar en este ámbito podría acarrear algún riesgo para la reputación?

— ¿Existen oportunidades para reservar un contrato a organizaciones sociales que apoyen de manera directa el empleo de personas con discapacidad o desfavorecidas?

A la hora de clasificar los contratos en función de su relevancia, especialmente cuando la CPSR sea obligatoria, es preciso tener en cuenta el umbral de contratación a partir del cual introducirá requisitos sociales. Las Directivas sobre contratación pública únicamente son aplicables a las licitaciones cuyo valor supere los umbrales definidos en función de la naturaleza del contrato y el organismo comprador ([71]). También puede aplicar la CPSR en contratos que no superen estos umbrales o que estén fuera del ámbito de aplicación de las Directivas.

Establecer metas

El establecimiento de metas demuestra un compromiso con los objetivos sociales, aumenta la motivación y proporciona un marco para medir los progresos.

Establezca una meta específica relacionada con cada objetivo social para cada categoría de productos o servicios relevante. Para ser efectivas, las metas deben poder medirse (cuantificarse) y alcanzarse (para lo cual hay que establecerlas teniendo en cuenta la base de referencia actual). Además, debe fijar la fecha en la que quiere lograrlas.

Buenas prácticas

— Realice una evaluación del riesgo para entender los efectos sociales de su contratación. Cuando sea necesario, consulte a expertos de otros departamentos de su organización (como el departamento laboral), organizaciones sindicales, proveedores u ONG independientes, con miras a entender mejor las cadenas de suministro de los productos y servicios que adquiere y las condiciones de trabajo existentes en ellas.

— Cree una estrategia de CPSR que detalle las categorías de contratación o los contratos específicos en los que dará prioridad a la CPSR. Para cada prioridad, establezca una meta que pueda medirse y alcanzarse, e indique cuándo debe lograrse.

2.5. Integrar la CPSR en los procedimientos y las políticas de contratación pública

Cuando introduzca la CPSR en los procedimientos y las políticas de contratación pública, tenga en cuenta los siguientes aspectos:

— El marco jurídico y reglamentario, lo que incluye determinar cómo cumple la CPSR la legislación nacional y de la UE en materia de contratación pública y las obligaciones internacionales de la Unión.

— El marco institucional, lo que incluye valorar si la contratación pública es centralizada o descentralizada y qué implicaciones tiene esto de cara a gestionar y supervisar la CPSR.

— La estructura de gestión, lo que incluye crear nuevas estructuras que guíen la integración de la CPSR, como un grupo de trabajo integrado por las principales partes interesadas, o designar a promotores de la CPSR en los departamentos pertinentes.

— La asignación de responsabilidades, lo que incluye identificar a los líderes, los expertos y los compradores en cargos adecuados que puedan impulsar la acción y garantizar que se alcancen las metas.

— El acceso a conocimientos técnicos, lo que incluye implicar a expertos de su organización en cuestiones relevantes para la CPSR; cooperar con los departamentos o las organizaciones pertinentes, tanto a nivel interno como externo, y ponerse en contacto con otras organizaciones que puedan asesorarlo o guiar la implementación de medidas de CPSR.

— La disponibilidad de profesionales y recursos, que implica valorar la necesidad de realizar actividades de desarrollo de la capacidad o de proporcionar directrices y criterios claros.

([71]) Los umbrales actuales pueden consultarse en el siguiente enlace: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_es.

Apoyar la integración a través de la comunicación

Comunique ampliamente los objetivos de la CPSR a fin de integrarla en su organización. Asegúrese de que el personal de su organización tenga claro cuáles son sus funciones y responsabilidades. Por ejemplo, puede organizar seminarios, distribuir boletines informativos o incluir información en la intranet de su organización, entre otras actividades de comunicación interna.

No obstante, la comunicación externa también es esencial. Comunicar los objetivos sociales al mercado antes de publicar las licitaciones permite que los proveedores tengan tiempo de reaccionar. Además, si comunica sus objetivos sociales a la población general, aumentará su rendición de cuentas y dará un ejemplo que puede inspirar acciones a mayor escala. También puede contribuir a alcanzar un consenso respecto de las prácticas que implican consideraciones sociales.

Por último, intercambiar conocimientos sobre buenas prácticas (o riesgos evitables) con otros compradores públicos puede acelerar el aprendizaje de la CPSR. Este intercambio puede producirse a escala local, regional, nacional e incluso internacional. En particular, el intercambio de conocimientos a escala de la UE puede ayudar a elevar el nivel exigido por los compradores públicos de toda Europa, lo cual puede promover por norma una mayor responsabilidad social.

Grupo de Trabajo de la Red Procura+ para la Contratación Pública Socialmente Responsable de TIC

Objetivo de la contratación

La Red Procura+ creó el Grupo de Interés en la Contratación Pública Socialmente Responsable con el objetivo de fomentar el diálogo sobre actividades de contratación pública y ayudar a los compradores públicos a adquirir equipo de tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC). El grupo está integrado por compradores públicos de toda Europa, tales como la Autoridad de Gran Londres, el Ayuntamiento de Estocolmo, el Ayuntamiento de Barcelona, Advanced Procurement for Universities and Colleges Scotland (APUC) y el Ayuntamiento de Haarlem.

Estrategia

Los miembros del Grupo de Interés se comunican y comparten lo que saben sobre la CPSR mediante reuniones periódicas, tanto presenciales como virtuales. Con el apoyo de Electronics Watch e ICLEI Europa, está desarrollando criterios, especificaciones y cláusulas que tienen en cuenta la responsabilidad social en toda la cadena de suministro de productos de TIC.

Resultados

Al contar y descubrir experiencias y ejemplos de buenas prácticas, los compradores públicos participantes pueden incrementar sus conocimientos generales y técnicos en materia de CPSR. El grupo sirve además como plataforma para presentar las próximas licitaciones y facilitar la comunicación entre los compradores públicos, los posibles proveedores y los revendedores, a fin de que conozcan sus respectivas necesidades y capacidades. Como parte de un esfuerzo común, el grupo ha desarrollado un conjunto específico de criterios: How to procure fair ICT hardware – criteria set for socially responsible public procurement (Cómo adquirir equipos de TIC justos: conjunto de criterios para una contratación pública socialmente responsable). Este documento contiene criterios de selección, especificaciones técnicas, criterios de adjudicación y cláusulas de ejecución del contrato. Se trata de un conjunto de criterios ambicioso que, en lugar de quedarse en el nivel metalúrgico, abordan los problemas que pueden surgir en la fase de exploración minera.

Lecciones aprendidas

Estar en contacto con otros compradores del sector público y compartir información sobre el mercado con ellos tiene su recompensa, ya que permite a los compradores públicos detectar las necesidades comunes y desarrollar estrategias para adquirir aquellos productos fabricados de forma socialmente responsable que mejor se ajusten a sus necesidades.

Buenas prácticas

— Integre su estrategia de CPSR en sus actividades de contratación pública. Asigne responsabilidades, plantéese la posibilidad de establecer un grupo de gestión y comunique ampliamente sus objetivos de contratación social, de modo que sus trabajadores y proveedores estén al tanto de sus expectativas y otros compradores públicos se sientan alentados a adoptar medidas similares.

2.6. Controlar y revisar los avances

Recopilar datos sobre los resultados de la CPSR

Para efectuar una CPSR efectiva es necesario establecer un sistema de control que mida los avances realizados en la consecución de las metas. Los sistemas de control pueden ser desde simples bases de datos que registren el uso de criterios sociales hasta sistemas especializados integrados en las plataformas de contratación pública electrónica.

Integración del control de la contratación pública sostenible en los sistemas de notificación existentes en Flandes (Bélgica)

Objetivo de la contratación

El Gobierno de Flandes lleva dedicando esfuerzos a la contratación pública sostenible desde 2008, cuando estableció la meta de que para 2020 el 100 % de sus contrataciones públicas debían ser sostenibles. Entre 2009 y 2015, adoptó dos planes de acción encaminados a orientar los avances hacia la consecución de esta meta, tras lo cual la contratación pública sostenible pasó a formar parte de una estrategia integrada de contratación pública. Ha establecido criterios mínimos de sostenibilidad para nueve grupos de productos, y ha propuesto orientaciones y criterios para otros diecisiete. Para que Flandes pueda considerar que una contratación pública es sostenible, los productos adquiridos deben cumplir estos criterios.

Estrategia

En 2017, se integró el control de la contratación pública sostenible en el sistema de gestión de contratos del Gobierno de Flandes. Cuando una contratación tenga un valor igual o superior a 30 000 EUR, hay que registrarlo en dicho sistema y deben responderse las nueve preguntas obligatorias sobre contratación pública sostenible que se indican a continuación:

1) Aplicación de criterios esenciales de sostenibilidad: plenamente integrados en el pliego de contratación/no integrados en el pliego de contratación o integrados parcialmente/la contratación no concierne a un grupo de productos para el que haya criterios esenciales definidos.
2) Aplicación de otros criterios de sostenibilidad: el pliego de contratación contiene uno o varios criterios de sostenibilidad/el pliego de contratación no incluye ningún otro criterio de sostenibilidad.
3) Certificados de gestión ambiental exigidos: relevantes y especificados en el pliego de contratación/relevantes pero no especificados en el pliego de contratación por motivos específicos/irrelevantes.
4) Acceso limitado a empresas sociales: sí/no.
5) Ejecución del contrato reservada en parte a empresas sociales: sí/no.
6) Inclusión de una cláusula de no discriminación: sí/no.
7) Inclusión de una cláusula social en el pliego de contratación centrada en el empleo, la educación y la formación: sí/no.
8) Inclusión de una cláusula ética: relevante e incluida en el pliego de contratación/relevante pero no incluida en el pliego de contratación por motivos específicos/irrelevante: la contratación no concierne a productos de alto riesgo.
9) Contratación pública de soluciones innovadoras: la innovación se da en una fase precomercial de investigación y desarrollo/la innovación se da tanto en la fase precomercial como en la comercial/la innovación se da en la fase comercial (contratación pública de soluciones innovadoras)/no hay ningún aspecto innovador.

Lecciones aprendidas
Resulta necesario controlar el uso de la herramienta para garantizar su eficacia. Tras observar un descenso en el uso de la contratación pública sostenible entre 2015 y 2016, Flandes pudo subsanar importantes obstáculos que le impedían alcanzar su meta de 2020. Entre otras cosas, introdujo cláusulas de sostenibilidad en las plantillas de las licitaciones y detectó aquellos acuerdos marco en los que era necesario intervenir.

Fuentes
http://www.procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Procura__case_studies/Procuraplus_case_study_Flanders.pdf y https://overheid.vlaanderen.be/monitoring-duurzame-overheidsopdrachten%20

Lo más efectivo es vincular el control de la CPSR a los sistemas de notificación y los procedimientos de auditoría existentes. Es probable que tenga que adaptar sus sistemas, por ejemplo, introduciendo nuevos campos de datos en el software de control. Asimismo, valore la posibilidad de realizar auditorías externas e independientes de los resultados de la CPSR, lo que incluye evaluar al comprador público en comparación con resultados anteriores o con los resultados obtenidos por otras organizaciones.

Revisar y mejorar la CPSR

Revise periódicamente los resultados de sus controles para cerciorarse de que avanza en la consecución de sus metas y de que sus acciones están contribuyendo a los objetivos de la manera prevista.

Informe a sus compañeros y a agentes externos cuando la organización alcance sus metas. Cuando así sea, vuelva a iniciar el proceso de consulta y establecimiento de metas, a fin de garantizar una mejora continua en relación con los objetivos sociales.

No es posible lograr un cambio sistémico en el mercado si los buenos resultados se producen de manera aislada. La CPSR puede ayudar a demostrar que el mercado es capaz de cumplir normas más estrictas, y comunicarlo puede elevar las expectativas de las partes interesadas.

Buenas prácticas

— Controle la aplicación de la CPSR y revise periódicamente los resultados para asegurarse de que está progresando, y modifique la estrategia o las prácticas de contratación pública según sea necesario.

CAPÍTULO 3

Determinar las necesidades y planificar la contratación pública

3.1. El papel de la evaluación de las necesidades en la CPSR

La evaluación de las necesidades puede ser la primera etapa del ciclo de la CPSR, antes de la publicación de la licitación. Su objetivo es comprobar que existe una demanda real de los productos, servicios u obras a que se refiere, así como encontrar formas de satisfacer dicha necesidad de la manera más socialmente responsable posible. Evaluar las necesidades reales en términos de resultados define el alcance y la naturaleza de los requisitos, permitiendo que el mercado responda de manera más flexible y, posiblemente, más eficiente en términos de costes. En el contexto de la CPSR, la evaluación de las necesidades consiste en:

— asegurarse de que lo que se compra cumple los requisitos sociales;

— formular la contratación pública y los contratos de tal modo que ofrezcan flexibilidad a lo largo del tiempo y garanticen que pueda participar una mayor variedad de organizaciones, tales como organizaciones de la economía social, empresas sociales, y asociaciones de voluntarios o sin ánimo de lucro, y

— aumentar los efectos y resultados sociales comprobando si la contratación pública brinda oportunidades para avanzar en la consecución de resultados sociales y éticos relevantes.

A continuación, se presentan algunos ejemplos de cómo puede repercutir la evaluación de las necesidades en los impactos y resultados sociales en la contratación pública:

— una autoridad local elige opciones de movilidad más flexibles y variadas con miras a ofrecer una mayor libertad de transporte a los ciudadanos de edad avanzada y las personas con discapacidad;

— una autoridad local presta servicios sociales y asistenciales adaptados a las necesidades de las personas, centrando su atención en aspectos de género ([72]);

— una administración pública incluye una cláusula en un contrato de construcción destinada a garantizar oportunidades de empleo y formación a las personas desempleadas y desfavorecidas;

— un hospital pide a un proveedor de equipo médico que garantice la transparencia de su cadena de suministro, a fin de controlar y verificar las condiciones laborales de los trabajadores en colaboración con organizaciones de la sociedad civil.

Las evaluaciones de las necesidades pueden ayudar a ahorrar dinero y generar un retorno social de la inversión, lo que las convierte en una parte esencial de la fase previa a la contratación pública. Puede requerir un cambio de mentalidad por parte de la organización que, en lugar de pensar en el número de unidades adquiridas, tendrá que empezar a pensar en cómo satisfacer las necesidades de manera sostenible y sin perder de vista los resultados sociales.

Consultar a los usuarios

Con frecuencia, los compradores no son los usuarios de los productos, servicios u obras que adquieren, que pueden ser otras personas de la misma organización, empleados de otro organismo público o ciudadanos (por ejemplo, pacientes de un hospital, residentes o estudiantes de un colegio o una universidad). Las consultas permiten detectar problemas sociales y velar por que el diseño de la licitación aproveche al máximo las oportunidades para generar efectos sociales positivos. Puede usar las siguientes técnicas para consultar a los usuarios antes de iniciar un proceso de contratación pública:

— publique un cuestionario o una encuesta en línea para determinar las necesidades y preferencias de los usuarios;

— observe y analice los patrones de uso existentes;

— invite a todas las partes interesadas relevantes a una reunión para examinar las prácticas actuales y planear juntos formas de mejorar los resultados sociales en la siguiente contratación pública, o

— invite a todos los usuarios a asistir a demostraciones de los proveedores, organizadas como parte de la consulta preliminar del mercado (véase la sección 3.2);

— asegúrese de que el cuestionario sea accesible para las personas con discapacidad.

([72]) Una evaluación de las necesidades también puede basarse en un análisis de género que, según la definición del Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), es un examen crítico de cómo las diferencias en los roles, las actividades, las necesidades, las oportunidades y los derechos/privilegios basados en el género afectan a hombres, mujeres, niñas y niños en determinadas situaciones o contextos. Los análisis de género estudian la relación entre las mujeres y los hombres y el acceso que tienen a los recursos, el control que tienen sobre ellos y las limitaciones a las que se enfrentan respecto al otro género. Véase: EIGE: «Gender mainstreaming. Concepts and definitions» [«Incorporación de la perspectiva de género. Conceptos y definiciones»].

Celebración de consultas con los usuarios con necesidades de movilidad especiales en Róterdam (Países Bajos)

Objetivo de la contratación

En Róterdam, 30 000 ciudadanos con necesidades especiales hacen uso de los servicios de transporte. Diferentes grupos destinatarios tienen a su disposición diversas opciones, lo que en el pasado ha dado lugar a que los servicios estén fragmentados y, en ocasiones, sean insuficientes. El Ayuntamiento de Róterdam decidió integrar todos los servicios de movilidad y operar sus flotas de manera más eficiente y, de este modo, proporcionar un transporte que atienda mejor las necesidades de sus clientes.

Estrategia

Róterdam llevó a cabo un amplio estudio centrado en los usuarios con el fin de descubrir las necesidades no satisfechas y los trayectos que requerían soluciones multidisciplinares. El Ayuntamiento se sirvió de un procedimiento innovador de contratación pública con compromiso de futuro en el que comunicó al mercado sus necesidades sociales y los resultados que esperaba obtener antes de publicar la licitación y se comprometió a adquirir el servicio recién creado si se ajustaba a sus especificaciones. En el proceso de diálogo con el mercado participaron representantes de grupos de usuarios finales, que presentaron directamente sus observaciones.

Resultados

El contratista adjudicatario es un consorcio de varias partes en el mercado, incluidas pymes, que ahora presta un servicio de transporte centrado en los usuarios con mecanismos destinados a la mejora continua. El servicio ofrece opciones de adaptación a las distintas necesidades de movilidad (incluido un presupuesto para movilidad personal), de modo que el Ayuntamiento de Róterdam puede tener en cuenta cada día las preferencias y características personales de los usuarios. Asimismo, les ofrece apoyo personal y formación para aprender a desplazarse con más independencia, con vistas a que gocen de una mayor autonomía. Además, los conductores están en contacto directo con organizaciones dedicadas al bienestar social a fin de supervisar y responder a las necesidades de los usuarios. Los vehículos adquiridos son prácticamente de emisión cero (eléctricos), y la inversión anual genera un retorno social de más de 2 millones EUR.

Lecciones aprendidas

No subestime la complejidad y los recursos necesarios para entablar un diálogo significativo. Inicie el proceso con tiempo suficiente, de modo que pueda obtener todos los detalles necesarios de los usuarios y proveedores, evaluar los aspectos jurídicos de su estrategia y asegurarse de que la solución personalizada está lo más adaptada posible a las necesidades de los usuarios.

Elaborar una declaración de necesidades

A partir de la información que recabe durante las consultas a los usuarios, debería poder elaborar un informe sencillo de las necesidades que describa los motivos de la compra y refleje otras alternativas.

El informe de necesidades puede usarse tanto para desarrollar el plan de negocio para la contratación pública como para informar a los proveedores durante la consulta preliminar del mercado y la licitación. También puede pedirse a las principales partes interesadas, como los usuarios de los servicios, los ciudadanos u ONG, que lean el informe de necesidades y lo refuten o apoyen desde una perspectiva social.

Buenas prácticas

— Convierta la evaluación de las necesidades en una de las primeras actividades de su proceso de contratación pública. Consultar a otros compañeros y a los usuarios finales lo ayudará a asegurarse de que va a adquirir el producto o servicio adecuado y de un modo que puede generar resultados sociales positivos.

Ejemplo de CPSR en un informe de necesidades

El comprador público solicita la renovación del contrato de servicios de limpieza para la limpieza diaria de todos los edificios municipales.

Para cumplir los compromisos de su política social, y tras consultar a sus empleados actuales y otras partes interesadas, el comprador público exige que el contrato se ejecute con las siguientes consideraciones sociales:

— una remuneración justa de los empleados, incluidas las horas extraordinarias trabajadas;

— posibilidades de promoción profesional, incluida la formación y turnos adaptados para poder asistir a cursos;

— compromisos de conciliación de la vida familiar y la vida profesional, usando contratos a jornada completa y a media jornada con turnos y horarios adecuados para el cuidado familiar;
— salud laboral garantizada con el uso de productos de limpieza inocuos.

3.2 Diálogo con el mercado

Antes de la licitación, es habitual realizar consultas del mercado con el fin de identificar a los posibles proveedores y los productos y servicios relevantes. Este proceso sirve de preaviso a los proveedores, que así tienen tiempo de prepararse para la licitación; por ejemplo, empresas tradicionales y sociales podrían crear una sociedad colectiva para reforzar los resultados sociales.

Es posible que algunos procedimientos, como los diálogos competitivos o los procedimientos de licitación con negociación, brinden también más oportunidades de dialogar con los licitadores durante el proceso de licitación. Después de una licitación, convendría informar a los licitadores de los resultados y asesorarlos para que mejoren su propuesta social de cara a futuros procesos.

El diálogo con el mercado para la CPSR puede servir para:

— encontrar posibles licitadores y soluciones con efectos sociales positivos;
— desarrollar la capacidad del mercado para satisfacer las necesidades y los requisitos sociales;
— influir en el diseño de la contratación pública y el contrato, de modo que los criterios sociales sean relevantes, estén vinculados al objeto del contrato, puedan alcanzarse y no sean discriminatorios;
— ayudar a los proveedores a presentar ofertas con componentes sociales sólidos, y
— proporcionar retroalimentación a los proveedores una vez concluido el proceso.

La mejora de la planificación y la gestión de la CPSR es uno de los beneficios del diálogo con el mercado, sobre todo cuando se lleva a cabo en el marco de un proceso de evaluación de las necesidades. Además, estas actividades permiten que los compradores públicos obtengan información sobre la capacidad de los posibles licitadores para hacer realidad sus objetivos y ambiciones sociales. El diálogo puede aumentar su credibilidad entre los proveedores y la confianza que tienen en usted; muchos agradecen poder reaccionar a los requisitos sociales antes de que se publique la licitación. En resumen, el diálogo con el mercado puede ayudar a crear las condiciones necesarias para ofrecer una CPSR en el seno del comprador público y en el mercado.

3.2.1. *Consulta preliminar del mercado*

Las normas de la UE permiten específicamente llevar a cabo consultas preliminares del mercado con los proveedores, al afirmar lo siguiente ([73]): «Antes de iniciar un procedimiento de contratación, los poderes adjudicadores podrán realizar consultas del mercado con vistas a preparar la contratación e informar a los operadores económicos acerca de sus planes y sus requisitos de contratación». También indican que, para ello, puede solicitar o aceptar el asesoramiento de expertos o autoridades independientes o de participantes en el mercado, siempre que dicho asesoramiento no tenga por efecto falsear la competencia y no dé lugar a vulneraciones de los principios de no discriminación y transparencia.

En la práctica, es crucial que se asegure de que las consultas preliminares del mercado se publiquen de manera transparente y con la debida antelación. Asimismo, debe velar por que toda la información que facilite a los participantes durante la consulta del mercado también se ponga a disposición de los demás operadores económicos que no puedan participar en ella, y dejar tiempo suficiente para la presentación de ofertas. Los compradores públicos tienen la responsabilidad de garantizar que todos los licitadores reciban el mismo trato en los procedimientos de contratación pública, por lo que las consultas de mercado no deben dar lugar a una ventaja o desventaja indebida para ninguno de ellos ([74]).

3.2.2. *Prepararse para la consulta preliminar del mercado*

El primer paso de toda consulta preliminar del mercado consiste en valorar qué resultados, también sociales, debe tener el contrato. Otra actividad preparatoria importante es elegir el equipo adecuado de su organización que dialogará con el mercado. Debe involucrar al personal dedicado a la contratación pública, al personal técnico y al personal de dirección y, cuando proceda, a los usuarios finales, así como a expertos internos o externos especializados en los componentes sociales del contrato.

([73]) Artículo 40 de la Directiva 2014/24/UE. Una disposición similar en relación con los contratos de servicios públicos está consagrada en el artículo 58 de la Directiva 2014/25/UE.

([74]) Aunque sigan siendo beneficiosas para la preparación de la contratación pública, en algunas ocasiones puede ser inevitable que las consultas del mercado previas a la publicación de la licitación falseen la competencia. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando den como resultado que uno o varios competidores tengan ciertas ventajas sobre los posibles licitadores que no participaron en la consulta. En estos casos, si no es posible adoptar otras medidas menos intrusivas para garantizar una competencia en condiciones de igualdad (como proporcionar cierta información a todos los licitadores o formular adecuadamente las condiciones de la licitación), para evitar dichos falseamientos puede ser necesario excluir a aquellos candidatos o licitadores que participaron en la preparación de la contratación pública.

A continuación, analice el mercado para evaluar cómo pueden satisfacer los proveedores las necesidades sociales asociadas al producto, el servicio o la obra planificada. Debe hacerse las siguientes preguntas:

— ¿Es el mercado lo suficientemente maduro como para cumplir los requisitos sociales? ¿Pueden los proveedores existentes satisfacer las necesidades sociales o se están haciendo un hueco en el mercado nuevos proveedores con innovaciones sociales?

— ¿Será el mercado capaz, desde el punto de vista técnico, de cumplir los requisitos sociales? Por ejemplo, ¿pueden los proveedores responder a las peticiones de información sobre las condiciones de trabajo en las cadenas de suministro o respetar las cláusulas de beneficio para la comunidad relacionadas con la creación de empleo? ¿Cómo se verificarán y harán cumplir dichos compromisos?

— ¿Cuántos proveedores pueden proporcionar lo que se necesita? ¿La capacidad del mercado implica que habrá competencia para la licitación o los requisitos sociales podrían limitar las ofertas?

— ¿Pueden los requisitos sociales unir a proveedores con diversos modelos de negocio, como organizaciones de la economía social y empresas sociales, de formas socialmente innovadoras? ¿Cómo funcionaría esto y cómo podría diseñarse la licitación para promoverlo?

— ¿Operan los proveedores de diferentes maneras o proporcionan otros bienes o servicios en distintas zonas geográficas? ¿Cómo afectaría esto a los aspectos sociales de la oferta?

La investigación y el análisis documental del mercado en cuestión pueden poner de manifiesto soluciones socialmente responsables ya disponibles, o los proveedores podrían desarrollar nuevos productos y estrategias que satisfagan las necesidades sociales.

Por último, antes de consultar directamente al mercado, hable con sus compañeros de otros compradores públicos para averiguar qué están adquiriendo para abordar los problemas sociales y qué lecciones han aprendido. Que otros compradores públicos cuenten qué funciona o no puede hacer que las personas responsables de adoptar decisiones y los compañeros con mayor aversión al riesgo se animen a plantear la contratación pública desde un nuevo enfoque social.

3.2.3. *Cómo interactuar con el mercado*

Existen varias estrategias y métodos para interactuar con el mercado. En buena parte dependen de los recursos y el tiempo disponibles, así como del nivel de innovación social requerido.

Cuestionarios para sondear a los proveedores y el mercado

Los cuestionarios son un método útil y comparativamente rápido para obtener información y determinar el interés de los proveedores en ofrecer soluciones sociales y su capacidad para hacerlo. Los cuestionarios deben promocionarse lo máximo posible, a fin de conseguir que los cumplimenten la mayor cantidad de proveedores posible.

Analizar las respuestas recibidas debería ayudar a definir el alcance y los siguientes pasos de la estrategia y el proceso de contratación pública. Tenga cuidado de no utilizar los datos para dar una ventaja directa o indirecta a ningún posible proveedor, aunque no sea de forma intencionada. Evitar dichas ventajas de manera transparente debería ser uno de los objetivos de esta estrategia.

Anuncio de información previa (AIP)

Los anuncios de información previa (AIP) son un método con el que habitualmente se avisa al mercado con antelación de la intención de adjudicar un contrato o acuerdo marco, y pueden usarse para iniciar una consulta del mercado. Debe publicar sus AIP en el sitio web Tenders Electronic Daily (TED), a fin de llegar a operadores de otras regiones que tal vez aborden los aspectos sociales con un enfoque diferente.

Si bien un AIP no genera ninguna obligación de iniciar un procedimiento de contratación pública y adjudicar un contrato, en la medida de lo posible debe contener detalles y plazos de la contratación prevista, pues estos datos ayudan a los participantes a centrarse. Asegúrese de indicar en el AIP qué respuesta espera del mercado; por ejemplo, que los posibles licitadores rellenen un cuestionario, presenten respuestas individuales o participen en una consulta de mercado.

Plan de contratación pública a futuro

Un plan de contratación pública a futuro avisa a los proveedores con antelación de próximas oportunidades de contratos y les da tiempo para planificar y prepararse para presentar respuestas de calidad. En estos planes puede incluir un informe de necesidades, a fin de proporcionar a los proveedores información más específica sobre sus necesidades y requisitos sociales.

Eventos para que compradores y proveedores se conozcan

Los eventos donde los posibles compradores conocen a los posibles proveedores ofrecen un foro donde:

El Ayuntamiento de Haarlem (Países Bajos) consulta al mercado sobre soluciones de TIC socialmente responsables

Objetivos de la contratación

En 2019, el Ayuntamiento de Haarlem organizó un encuentro para que proveedores y revendedores de productos y servicios de TIC conociesen a compradores. Esta consulta preliminar del mercado tenía el objetivo de examinar la respuesta del mercado y evaluar su disposición para incluir criterios de adjudicación y cláusulas de responsabilidad social en una licitación de equipo de TIC que se publicaría próximamente.

Estrategia

Antes del encuentro, el Ayuntamiento de Haarlem pidió a todos los proveedores que deseaban participar en él que pensasen las respuestas a varias preguntas, entre ellas:

1) ¿Qué debe incluir un comprador público en el pliego de condiciones para informar plenamente de las soluciones que propone para mejorar la responsabilidad en la cadena de suministro?

2) ¿Qué normas en materia de responsabilidad social debe esperar el comprador público que cumpla como mínimo un proveedor para ser considerado apto para esta licitación?

3) Si los compradores públicos les solicitasen información acerca de su programa destinado a garantizar la responsabilidad de los proveedores, ¿estarían dispuestos a facilitársela y en condiciones de hacerlo?

4) ¿Utilizan datos sobre los resultados en materia laboral y de derechos humanos en sus decisiones de abastecimiento? De ser así, ¿cómo podría comprobarse?

5) ¿Está su empresa, o la cadena de suministro, adoptando medidas para abordar los efectos laborales y en los derechos humanos durante la fase de extracción de la fabricación? Una vez más, ¿cómo podría comprobarse?

6) ¿Cuentan con una cadena de suministro que pueda a) satisfacer todos los requisitos y b) movilizarse con bastante rapidez después de la adjudicación del contrato?

El formato del evento brindó a los proveedores la oportunidad de realizar presentaciones breves con el fin de informar a los compradores públicos de la situación en que se encontraban y de cómo podrían responder a la futura licitación. Una parte clave del encuentro fue la Sesión de Café del Mundo, en la que los compradores públicos y los proveedores pudieron hablar directamente y en profundidad de algunas de las cuestiones planteadas durante el día. En esta ocasión, se invitó a otros compradores públicos a que asistieran y conversaran con los proveedores, con lo que el efecto de la colaboración se multiplicó.

Resultados

Al tener información sobre la futura licitación del Ayuntamiento de Haarlem y las preguntas clave conexas antes del encuentro con los compradores, los proveedores y revendedores tuvieron tiempo de prepararse. Esto es especialmente importante en aquellos sectores con cadenas de suministro complejas y criterios de innovación, ya que no se puede esperar que el representante de un proveedor conozca en profundidad todas las operaciones. La Sesión de Café del Mundo proporcionó al Ayuntamiento de Haarlem una perspectiva nueva respecto de la licitación que lo animó a fomentar los nuevos criterios de responsabilidad social, así como a combinarlos con un modelo de contratación circular.

Lecciones aprendidas

Los encuentros con los compradores son más provechosos cuando estos tienen un objetivo claro o quieren debatir con el mercado una necesidad concreta que han detectado. Estos aspectos deben comunicarse con antelación, de modo que los proveedores puedan valorar en qué situación se encuentran. Procure facilitar a los proveedores información, que puede ayudar a centrar los debates, sin saturarlos. Si quiere obtener información clave, destine una parte del evento a la conversación directa, en lugar de celebrar únicamente sesiones plenarias.

— los compradores pueden explicar sus necesidades y sus requisitos sociales;

— los proveedores pueden facilitar información sobre sus productos y servicios y exponer cómo pueden ejecutar los contratos de una forma socialmente responsable, y

— otras partes interesadas relevantes, como interlocutores sociales u ONG, pueden aportar su opinión como expertas.

Muchos compradores públicos organizan encuentros con los compradores, en los que se invita a los proveedores a una jornada de puertas abiertas para que conozcan a las personas encargadas de adquirir determinados productos y servicios. En estos eventos, los proveedores pueden obtener más información sobre las oportunidades de contratación y entender mejor las políticas y los procedimientos de contratación pública. En algunos casos, también se los invita a presentar sus soluciones y estrategias.

3.2.4. ***Diálogo durante el procedimiento de adjudicación y una vez terminado***

Diálogo con los proveedores durante una licitación

Durante el proceso de contratación oficial debe primar la cautela a la hora de comunicarse con los licitadores. No obstante, sí se puede hablar con ellos acerca de los aspectos sociales de sus ofertas, sobre todo en el caso de los diálogos competitivos, los procedimientos de licitación con negociación o los procedimientos que tienen lugar en el marco del régimen simplificado (véanse las secciones 3.4 y 4.1.1), entre otros. En estos procedimientos, existe la posibilidad de mejorar los aspectos sociales de las ofertas iniciales de los licitadores remitiéndoles observaciones basadas en los criterios de adjudicación de la licitación.

Implicación del mercado para adquirir indumentaria de trabajo socialmente responsable en Gante (Bélgica)

Objetivo de la contratación

En 2014, el Ayuntamiento de Gante actualizó su política de contratación pública con el fin de incluir objetivos sociales como fomentar el empleo de los grupos desfavorecidos, impulsar el crecimiento económico local e integrar normas internacionales y principios de comercio justo. En 2016, Gante, junto con la Asociación de Ciudades y Municipios Flamencos (VVSG), se embarcó en una misión destinada a adquirir indumentaria de trabajo más justa. Con ello se pretendía, fundamentalmente, incorporar garantías relativas a los convenios internacionales de trabajo e incrementar la transparencia a lo largo de toda la cadena de suministro textil.

Estrategia

El Ayuntamiento de Gante planteó la contratación en tres fases. En primer lugar, analizó licitaciones anteriores para detectar las mejores prácticas utilizadas en la región de Flandes en lo que respecta a la incorporación de la sostenibilidad en las especificaciones aplicables a la indumentaria de trabajo. En segundo lugar, llevó a cabo junto con la VVSG un estudio de mercado exhaustivo en el que evaluó el nivel de preparación del mercado, la transparencia de las cadenas de suministro y las posibilidades que ofrecía el etiquetado en el sector, y recabó las opiniones de los proveedores en lo tocante a la demanda sostenible y el uso de cláusulas sociales en las contrataciones públicas. El Ayuntamiento de Gante se dio cuenta de que el mercado no estaba preparado para generar los resultados ambientales y sociales que exigía. Por este motivo, en la tercera fase creó una caja de herramientas para una ropa de trabajo socialmente sostenible dirigida a los proveedores, el cual les facilita orientaciones para que mejoren de un contrato al siguiente. Basándose en esta caja de herramientas, el Ayuntamiento dividió el acuerdo marco en cinco lotes con distintos niveles de exigencia social y medioambiental, que aparecían definidos en ella, y en lo que respecta a la documentación justificativa que debían presentar los licitadores. Además, la caja de herramientas explica en detalle los pasos que deben seguirse para fabricar la indumentaria de trabajo de manera más responsable, y los proveedores se comprometen a seguirlos en las cláusulas de los contratos.

Resultados

Cuando es posible, se adquiere ropa de trabajo fabricada con algodón orgánico y de comercio justo y poliéster reciclado. El grado de madurez de las consideraciones sociales varía en función de la categoría de las prendas, y se formularon distintas ambiciones. Se solicitó a los proveedores que garantizasen la transparencia en la cadena de suministro, pero esta exigencia fue mayor en una categoría concreta. En términos generales, el objetivo era activar al contratista para que emprendiese un proceso de mejora continua de las condiciones sociales durante la vigencia del acuerdo marco. Para asegurarse de que mejoran, terceros verifican el desempeño de los proveedores en colaboración con el Ayuntamiento de Gante.

Lecciones aprendidas

El mercado está dispuesto a cooperar con el fin de mejorar de manera continua las condiciones laborales en la cadena de suministro, pero para ello es preciso implicar, incentivar y apoyar a los proveedores. Las cláusulas contractuales son solo una parte de la solución. Para tener éxito, es esencial establecer un diálogo y una colaboración con los proveedores, los cuales deberían comenzar antes de la publicación de la licitación y prolongarse durante la ejecución del contrato en cuestión.

Sesión informativa con los proveedores posterior a la licitación

Después de la adjudicación, reúnase con los licitadores que no hayan resultado elegidos para informarles de los motivos por los que su propuesta no cumplía los requisitos exigidos y explicarles en qué medida aplicaba los criterios sociales establecidos. Estas sesiones informativas pueden servir para aplacar las preocupaciones de los licitadores, descubrir sus opiniones sobre el proceso de contratación y los criterios sociales, y animar a los proveedores a que mejoren su propuesta social de cara a la siguiente oportunidad de contratación pública. Asimismo, puede reunirse con el proveedor adjudicatario para analizar los puntos fuertes y débiles de los componentes sociales de su oferta y discutir cómo se aplicarán y supervisarán durante la ejecución del contrato.

3.2.5. *Gestionar los riesgos en un diálogo con el mercado*

Dialogue con el mercado con suma cautela y de un modo que no falsee la competencia. Entre otras cosas, existe el riesgo de que:

— dé una ventaja indebida a un proveedor concreto, por ejemplo, ajustando las especificaciones a un posible proveedor o solución;

— entable una relación que resulte desfavorable para uno o varios proveedores, o

— no proteja los derechos de propiedad intelectual o la información delicada a efectos comerciales de un proveedor.

Estas son algunas de las medidas que puede adoptar para gestionar los riesgos que entraña dialogar con el mercado:

— planifique cómo y cuándo tendrá lugar el diálogo;

— explique claramente el proceso a todos los proveedores y asegúrese de que no tengan falsas expectativas;

— trate a todos los proveedores por igual, sin discriminación;

— proporcione la misma información a todos los proveedores;

— lleve un registro de todas las reuniones;

— asegúrese de incluir la misma información en los pliegos de condiciones, y

— deje tiempo suficiente para la presentación de ofertas, también por parte de aquellos proveedores que no hayan participado en la consulta del mercado.

Aunque consultar al mercado puede resultar abrumador, se pueden obtener unos beneficios sociales considerables si el proceso logra, de manera transparente, configurar el mercado para que ofrezca nuevas soluciones que realmente satisfagan las necesidades de los usuarios.

Buenas prácticas

— Asegúrese de estudiar el mercado antes de ponerse en contacto con los proveedores. Cuanto más sepa sobre las innovaciones sociales y las posibilidades de mejora, más realista será su informe de necesidades y, en consecuencia, el diálogo será más productivo y pertinente.

— Para que el diálogo con el mercado sea efectivo se necesitan tiempo y recursos, pero existen distintas opciones. Busque un método que sea adecuado para los medios de que dispone, el tamaño y el valor de la contratación pública, y los riesgos sociales conexos.

3.3 ¿Qué tipo de contrato?

El diseño del contrato puede ser fundamental para determinar el impacto social de la contratación pública.

Valor y duración del contrato

Asegúrese de que el valor del contrato no supone un obstáculo para que participen en la licitación organizaciones que puedan ofrecer valor social, como pymes, organizaciones de la economía social y empresas sociales. Los contratos de menor cuantía y la división en lotes pueden facilitar el acceso a organizaciones que ya generan beneficios sociales, dado que su valor puede ser más adecuado para sus capacidades productivas. No obstante, los contratos de muy escasa cuantía pueden limitar el ámbito de la competencia y restringir las posibilidades de invertir en resultados sociales. Tenga en cuenta que está prohibido fragmentar un contrato con la intención de eludir las obligaciones aplicables en la UE, a menos que esté justificado por razones objetivas ([75]).

([75]) Artículo 5, apartado 3, de la Directiva 2014/24/UE; artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2014/25/UE, y artículo 8, apartado 4, de la Directiva 2014/23/UE.

La duración del contrato también puede ser determinante para definir el alcance del retorno social de las inversiones. Los contratos breves, de un año o menos, pueden dificultar que el contratista obtenga resultados sociales e invierta en ellos. Este es especialmente el caso cuando se están introduciendo nuevos métodos o sistemas, por ejemplo, para supervisar los derechos humanos a lo largo de la cadena de suministro o formar a personal que antes estaba desempleado. Estas iniciativas tardan un tiempo en asentarse y en dar resultados; téngalo en cuenta cuando decida la duración del contrato. Si esta es insuficiente, también puede afectar negativamente a la calidad y la continuidad de un servicio, lo cual puede tener efectos perjudiciales para ciertos beneficiarios (como las personas en situaciones vulnerables). Supeditar la renovación o prórroga de un contrato a la consecución de determinados resultados sociales y a la ejecución satisfactoria general es uno de los posibles métodos.

Uso de lotes

Las normas de la UE hacen hincapié en la posibilidad de dividir los contratos en lotes y exigen que, en caso de que decidan no subdividirlos, los compradores públicos expliquen sus razones ([76]). El uso de lotes en la CPSR puede garantizar que los operadores de menor tamaño, las organizaciones de la economía social o las empresas sociales tengan opciones para competir, ya que es posible que no puedan llevar a cabo con éxito todos los aspectos de un contrato de mayor envergadura. También existe la posibilidad de limitar el número de lotes que se adjudican a un mismo licitador, sobre la base de criterios o normas objetivos y no discriminatorios predeterminados ([77]). Utilizar lotes puede ayudarlo a garantizar que múltiples organizaciones intervengan en la generación de beneficios sociales.

Los compradores públicos pueden definir los lotes atendiendo a distintos criterios. Por ejemplo, pueden dividirlos en función de lo siguiente:

— el tipo de entregable,

— el valor del contrato en cuestión, o

— el ámbito geográfico de la entrega.

Una consulta preliminar del mercado (véase la sección 3.2) puede aportarle información sobre cómo dividir los lotes de un modo adecuado para el mercado que fomente la mejor relación calidad-precio posible.

Puede aceptar ofertas para una combinación de lotes o para lotes concretos. En el primer caso, debe especificar en el anuncio de licitación cuáles pueden combinarse. Por otra parte, puede decidir limitar el número de lotes a los que puede concursar un proveedor, así como el número máximo de lotes que pueden adjudicarse a un mismo proveedor.

La decisión de no adjudicar un contrato en lotes puede ser adecuada en aquellos casos en que los lotes puedan:

— restringir la competencia,

— hacer que la ejecución del contrato sea excesivamente difícil desde el punto de vista técnico o costosa, o

— socavar la ejecución del contrato debido a la necesidad de coordinar a distintos contratistas para los lotes.

Elección del acuerdo marco o el contrato

Una forma de aumentar la eficacia de la licitación a la hora de implementar la CPSR puede consistir en celebrar acuerdos marco. Un acuerdo marco puede celebrarse con uno o varios operadores y permite adjudicar múltiples contratos sin tener que repetir todo el proceso de contratación pública. Los acuerdos marco pueden contribuir a la CPSR brindando una mayor flexibilidad en la adjudicación de los contratos. Además, pueden incrementar los incentivos para que los proveedores ofrezcan soluciones con un mayor retorno social, ya que tienen la posibilidad de que se les adjudiquen varios contratos, lo que les permitiría recuperar los gastos adicionales que pueda conllevar la aplicación de dichas soluciones.

El capítulo 5 contiene información adicional sobre la implementación de la CPSR a través de las cláusulas de los acuerdos marco y los contratos, incluidas las relacionadas con los subcontratistas.

Buenas prácticas

— Piense desde el principio cómo pueden influir el tipo y la duración del contrato en el valor social de la licitación. En su consulta del mercado, puede preguntar a los proveedores con qué tipo de contrato o acuerdo marco les resultaría más fácil generar resultados sociales.

([76]) Considerando 78 y artículo 46, apartado 1, de la Directiva 2014/24/UE; considerando 87 y artículo 65, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE. Los Gobiernos nacionales también pueden decidir que la división en lotes sea obligatoria para ciertos tipos de contrato.

([77]) Artículo 46, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE y artículo 65, apartado 2, de la Directiva 2014/25/UE.

3.4 **Elegir un procedimiento**

La Directiva 2014/24/UE y la Directiva 2014/25/UE permiten elegir entre cinco procedimientos de contratación ([78]):

— Procedimiento abierto: cualquier operador puede presentar una oferta.

— Procedimiento restringido: se selecciona a un mínimo de cinco licitadores para que presenten sus ofertas basándose en criterios objetivos.

— Procedimiento de licitación con negociación: se selecciona a un mínimo de tres licitadores para que presenten sus ofertas basándose en criterios objetivos; las ofertas pueden negociarse.

— Diálogo competitivo: se selecciona a un mínimo de tres candidatos para que proporcionen soluciones basándose en los requisitos descritos por el comprador público.

— Asociación para la innovación: se selecciona a un mínimo de tres candidatos para que desarrollen y proporcionen productos o servicios que todavía no existan en el mercado, estructurando los contratos en fases.

Recuerde que, con arreglo a la Directiva 2014/24/UE, el procedimiento de licitación con negociación y el diálogo competitivo solo pueden utilizarse en situaciones concretas ([79]), y en todas ellas debe invitar a un número de candidatos que garantice una verdadera competencia. Aunque la CPSR es posible en cualquiera de estos procedimientos, la estrategia exacta puede variar en función de por cuál se decante.

Si bien en un procedimiento abierto puede concursar cualquier proveedor, usted puede valorar sus capacidades técnicas y profesionales (incluida la experiencia previa) con un sistema de aprobado/suspenso, ya sea antes o después de evaluar las ofertas. Los procedimientos con múltiples fases (es decir, todos menos el procedimiento abierto) brindan la oportunidad de seleccionar a los licitadores con antelación en función de distintos criterios, entre los que puede incluirse la capacidad para llevar a cabo con éxito los aspectos sociales del contrato. El capítulo 4 contiene información adicional acerca de la evaluación de las capacidades técnicas y profesionales en la CPSR.

Uso del diálogo con los licitadores en una licitación de servicios de atención diurna para adultos con necesidades complejas

Objetivos de la contratación

El Consejo Escocés de Control Fronterizo quería mejorar sus servicios de atención diurna para adultos con necesidades complejas. El Consejo examinó los servicios existentes, entre otras cosas consultando a sus usuarios, y trató de mejorar la personalización y flexibilidad de los servicios de atención para adecuarse a las necesidades individuales. La dificultad residió en atraer a una gran variedad de posibles proveedores, incluidas organizaciones como empresas sociales, a fin de que presentasen ofertas para este nuevo tipo de contrato flexible, ya que el número de proveedores potenciales era limitado.

Estrategia

El Consejo optó primero por un proceso de contratación estándar, pero ninguna de las ofertas cumplía los requisitos necesarios para prestar los servicios oportunos de manera flexible. Tras ello desarrolló una estrategia que implicaba dialogar con múltiples proveedores del tercer sector. El equipo de contratación preparó un paquete informativo que explicaba el proceso y sentaba las bases para celebrar varias sesiones de diálogo con cada proveedor a lo largo de un mes. En ellas, los proveedores podían presentar sus planes a los usuarios de los servicios y sus cuidadores. Este diálogo permitió a las partes interesadas conversar con posibles proveedores, a fin de comprender las especificaciones finales de la licitación y hacer aportaciones a ellas. El modelo coproducido definitivo se analizó con todos los implicados y se introdujo en la fase final del proceso de contratación. Posteriormente, se evaluaron las ofertas presentadas y se adjudicó el contrato.

Resultados

El modelo de coproducción dio lugar a una mayor cantidad de ofertas y de más calidad; de hecho, la respuesta fue mejor de lo que se esperaba en un principio. La licitación ha redundado en la disminución del número de personas que tienen que salir de su zona para acceder a servicios asistenciales y en un aumento de la eficiencia valorado en 200 000 libras esterlinas (GBP) en un período de cinco años, el cual ha sido posible gracias al modelo de contratación. Además, el contrato ha definido la obligación de los contratistas de prestar los servicios de un modo válido para todos los usuarios finales, asegurándose de satisfacer sus necesidades particulares y los requisitos del Consejo.

([78]) Véanse el capítulo I de la Directiva 2014/24/UE (en particular, los artículos 26 a 31) y el capítulo I de la Directiva 2014/25/UE (en particular, los artículos 44 a 49).

([79]) Artículo 26, apartado 4, de la Directiva 2014/24/UE. De conformidad con la Directiva 2014/25/UE, el diálogo competitivo y el procedimiento de licitación con negociación con publicación previa pueden usarse sin necesidad de una justificación especial.

Lecciones aprendidas

La implicación colectiva de los proveedores, las partes interesadas y el Consejo generó más beneficios de los esperados. En particular, garantizó que las personas con discapacidad intelectual y sus cuidadores participasen en todo el proceso, y creó un sentido de responsabilidad con el nuevo servicio. El proceso de coproducción flexible brindó al proveedor del tercer sector importantes oportunidades para hablar con los usuarios del servicio y lo ayudó a definir su oferta. Como explicó el propio proveedor: «La oportunidad de reunirnos con las familias y los comisarios en una fase temprana nos permitió atender mejor las necesidades específicas del grupo de usuarios identificado».

El tamaño del mercado pertinente que ofrece soluciones socialmente responsables, el objeto y el ámbito de aplicación específicos del contrato previsto y la complejidad de este también pueden influir en la elección de un procedimiento u otro. Si se trata de una contratación relativamente simple y estándar y solo unos pocos proveedores pueden suministrar el producto o servicio en cuestión, un procedimiento abierto puede ser eficiente. En cambio, el procedimiento restringido puede ser más adecuado si el producto o servicio requiere unas capacidades financieras y técnicas considerables y puede ser proporcionado por una gran cantidad de proveedores, ya que le permite decidir el número de candidatos a los que se invitará a participar ([80]). Si el ámbito de aplicación específico del contrato es más complejo, no es posible definir las especificaciones técnicas con suficiente precisión o se requieren soluciones innovadoras, tal vez prefiera recurrir a un procedimiento de licitación con negociación o un diálogo competitivo, siempre y cuando se cumplan las condiciones de acceso oportunas. Las Directivas establecen los plazos mínimos de cada procedimiento, los cuales tienen en cuenta el requisito general de dar un margen de tiempo suficiente en función de la complejidad del contrato ([81]). Cuando fije los plazos, tenga en cuenta la calidad y la complejidad que espera en las respuestas. En ocasiones, puede ser contraproducente establecer unos plazos cortos si ello implica que debe dedicarse más tiempo a aclarar las ofertas recibidas.

Es posible que algunos compradores públicos teman que la CPSR dificulte que los licitadores cumplan los criterios de una licitación y piensen que no recibirán ofertas válidas. Una forma de atajar esta preocupación es celebrando consultas del mercado, de las que ya se ha hablado anteriormente. Algunos procedimientos permiten interactuar más con los licitadores, lo cual puede servir para garantizar que se responda adecuadamente a los criterios sociales. Por ejemplo, un procedimiento de licitación con negociación permite negociar determinados aspectos de los resultados sociales (por encima de los requisitos mínimos establecidos) y los mecanismos de información que se aplicarán. El diálogo competitivo y la asociación para la innovación pueden ayudar a subsanar problemas sociales complejos, pues permiten que los licitadores desarrollen y perfeccionen nuevas soluciones.

De conformidad con la Directiva 2014/24/UE, el diálogo competitivo o el procedimiento de licitación con negociación pueden aplicarse cuando el mercado no pueda satisfacer las necesidades del comprador público sin la adaptación de soluciones fácilmente disponibles o si se precisa un proyecto adicional o soluciones innovadoras ([82]). Estos procedimientos también pueden aplicarse a los contratos cubiertos por el régimen simplificado, que tal vez le ofrezcan más flexibilidad en ese sentido (véase la sección 4.2).

Si bien estos procedimientos pueden dar lugar a innovaciones sociales y ayudar a entender mejor las posibilidades para aumentar el valor social, se requieren recursos y conocimientos técnicos para gestionarlos. Una solución más sencilla puede ser realizar una consulta preliminar del mercado antes de iniciar un procedimiento abierto o restringido.

Por último, la contratación precomercial ([83]) puede resultar útil en aquellos casos en que necesite desarrollar soluciones innovadoras para satisfacer sus necesidades, también cuando haya objetivos sociales en juego ([84]). La contratación precomercial permite a los compradores públicos comparar posibles soluciones alternativas y elegir la más adecuada para cubrir una necesidad pública concreta. Las autoridades públicas pueden utilizarla para adquirir en paralelo servicios de investigación y desarrollo de varios proveedores que compitan entre sí para comparar soluciones alternativas y determinar cuáles ofrecen la mejor relación calidad-precio.

([80]) Artículo 65 de la Directiva 2014/24/UE y artículo 46 de la Directiva 2014/25/UE.

([81]) Artículo 47 de la Directiva 2014/24/UE, artículo 66 de la Directiva 2014/25/UE y artículo 39 de la Directiva 2014/23/UE.

([82]) Artículo 26, apartado 4, de la Directiva 2014/24/UE. De conformidad con la Directiva de servicios públicos, el diálogo competitivo y el procedimiento de licitación con negociación con publicación previa pueden usarse sin necesidad de una justificación especial.

([83]) La contratación precomercial queda fuera del alcance de las Directivas sobre contratación pública (véanse el artículo 14 de la Directiva 2014/24/UE y el artículo 32 de la Directiva 2014/25/UE). La contratación precomercial no cubre la producción a gran escala de volúmenes comerciales de productos finales, que sí está incluida en el ámbito de aplicación de dichas Directivas. Para más información sobre la contratación precomercial, sus ventajas y sus limitaciones, véase https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/pre-commercial-procurement.

([84]) Para leer un ejemplo concreto de cómo se puede usar la contratación precomercial para prestar servicios asistenciales a una mayor cantidad de usuarios, véase https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/bioservo-technologies-gives-humans-robotic-super-strength-cyborgs.

Buenas prácticas

— Cuando vaya a decidir qué procedimiento quiere seguir, tenga en cuenta factores de CPSR como la capacidad actual del mercado para cumplir sus requisitos sociales, cuántas ofertas espera recibir y qué calidad desea que tengan.

— Los procedimientos flexibles pueden contribuir a garantizar una buena respuesta a los criterios sociales, dado que permiten interactuar más con los licitadores.

3.5 Definir e impugnar las especificaciones

Las especificaciones pueden determinar el alcance de la CPSR en un contrato determinado y afectar al ámbito de la competencia, por lo que es imprescindible definirlas correctamente. Una forma de hacerlo es celebrar una consulta del mercado para que las partes interesadas puedan opinar sobre las especificaciones preliminares. También puede ser útil llevar a cabo un proceso interno para impugnar las especificaciones.

En la sección 4.4 se analiza el uso de especificaciones basadas en el desempeño o los resultados en la CPSR. Ir más allá de definir especificaciones técnicas limitadas para un producto y servicio y exponer los requisitos en términos funcionales puede dar lugar a innovaciones sociales y favorecer que el mercado aporte nuevas ideas. A continuación se presentan algunos ejemplos:

— transporte plenamente accesible para todas las personas, incluidas aquellas con discapacidad, en lugar de autobuses con acceso para sillas de ruedas;

— arquitectura accesible para atender las necesidades de las personas con discapacidad, en lugar de centrarse en un solo tipo de discapacidad y, por ejemplo, crear carteles en Braille o sistemas de audiodescripción para los edificios, o

— transparencia en las cadenas de suministro y un proceso para supervisar los derechos laborales durante la fabricación del producto ofrecido, en lugar de simplemente exigir que se cumplan los convenios de la OIT.

Prestar atención al diseño de las especificaciones desde una fase temprana puede impulsar los resultados sociales de un contrato. Los procesos de evaluación de las necesidades, consulta del mercado y elección de la forma del contrato y del procedimiento, descritos anteriormente, garantizan la obtención de unos resultados sociales más relevantes y realistas.

Buenas prácticas

— La planificación de una contratación pública socialmente responsable es tan importante como la elección de las especificaciones y los criterios de la licitación. Cuando pueda y proceda, consulte al personal y los usuarios finales acerca de las necesidades sociales, dialogue con el mercado para exponer sus objetivos y conocer las opiniones de los proveedores, y elija la estrategia de contratación que pueda generar más resultados sociales positivos.

3.6 Usar campos opcionales en los formularios normalizados

A partir del 25 de octubre de 2023, los compradores públicos tendrán que rellenar formularios normalizados nuevos y actualizados ([85]) (formularios electrónicos) en los que podrán facilitar información sobre las consideraciones sociales y los criterios de accesibilidad que aplican en las contrataciones públicas (para obtener información sobre los aspectos de accesibilidad, incluidos los que se mencionan los formularios normalizados, véase la sección 4.4.1). Los formularios normalizados actualizados contendrán un campo opcional donde podrá indicar que está tratando de alcanzar un objetivo social mediante el procedimiento de contratación. Al utilizar esta opción, contribuirá a aumentar la precisión de los datos sobre el uso de la CPSR que se recopilen y analicen en su país y en toda la UE.

La correcta implementación de los formularios electrónicos es una inversión. Se requiere tiempo y recursos suficientes, pero producirá beneficios considerables en forma de tiempo que ahorrarán todos los usuarios y los encargados de la implementación. En concreto, al contrario de lo que ocurría con los formularios normalizados anteriores, los formularios electrónicos están diseñados para que los sistemas de contratación pública electrónica puedan cumplimentarlos en gran medida automáticamente y no tenga que hacerlo el usuario, lo que reduce significativamente la carga administrativa. Además, los formularios electrónicos pueden adaptarse a las necesidades nacionales. Para entender mejor el proceso y las opciones disponibles, véase el *eForms Policy Implementation Handbook* (Manual de aplicación de las políticas de los formularios electrónicos) ([86]).

([85]) Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1780 de la Comisión, de 23 de septiembre de 2019, por el que se establecen formularios normalizados para la publicación de anuncios en el ámbito de la contratación pública y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1986 (DO L 272 de 25.10.2019, p. 7) («formularios electrónicos»).

([86]) Véase https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/eforms_es.

CAPÍTULO 4

El procedimiento de contratación pública

El presente capítulo analiza con más detenimiento cómo puede aplicar la CPSR durante el proceso de adjudicación de un contrato. Se centra en las oportunidades previstas en las Directivas sobre contratación pública y cubre todas las fases de la licitación, desde la definición del objeto del contrato hasta la selección de la oferta ganadora. Basándose en la evaluación de las necesidades y la planificación a que se refiere el capítulo 3, su organización puede elegir cuál de las estrategias que se presentan a continuación es más adecuada para su contrato. Con frecuencia, esta elección implica utilizar más de una medida de CPSR como, por ejemplo, combinar criterios de exclusión y de adjudicación.

Cada sección contiene ejemplos de compradores públicos reales y recomendaciones de las medidas que se pueden adoptar.

4.1. **Definir el objeto del contrato e identificar las normas pertinentes**

Las Directivas sobre contratación pública no imponen una estrategia única válida para todos los contratos públicos. Los compradores públicos pueden elegir entre diversos procedimientos y técnicas, y algunos contratos o acuerdos financieros ni siquiera están cubiertos por las normas de contratación pública, como sucede con los contratos laborales o los servicios no económicos de interés general ([87]). En las contrataciones sujetas a las Directivas sobre contratación pública es fundamental determinar el objeto del contrato.

El vínculo con el objeto del contrato

El artículo 67, apartado 3, de la Directiva 2014/24/UE y el artículo 82, apartado 3, de la Directiva 2014/25/UE explican a qué se refiere la expresión «vínculo con el objeto del contrato». Se considerarán que los criterios están vinculados al objeto del contrato cuando se refieran a las obras, suministros o servicios que deban facilitarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen:

a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de las obras, suministros o servicios, o

b) en un proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida,

incluso cuando dichos factores no formen parte de su contenido material.

Una forma de verlo es que, si solo quiere comprar manzanas, no puede exigir que los licitadores también produzcan naranjas. Sin embargo, sí puede preguntarles en qué condiciones producen las manzanas, lo que incluye factores que pueden no ser evidentes al mirar el producto final (p. ej., las condiciones laborales).

Otros ejemplos de este capítulo muestran cómo el vínculo con el objeto del contrato se aplica a los criterios de CPSR en todas las fases de una licitación y qué estrategias no cumplen este requisito.

El objeto del contrato suele exponerse con una breve descripción de los productos, servicios u obras que pretende adquirir. En los procedimientos con un valor superior a los umbrales de la UE, aparece en el anuncio de licitación junto con los códigos oportunos del Vocabulario común de contratos públicos (CPV), que indican al mercado qué desea comprar exactamente y garantizan que los operadores interesados se enteren de la licitación. Los códigos del CPV también son importantes porque determinan cuál de los regímenes jurídicos establecidos en las Directivas se aplica al contrato. En el caso de los servicios sociales y otros servicios específicos adquiridos a través de un contrato público, las Directivas sobre contratación pública definen un régimen simplificado que brinda una mayor flexibilidad en el proceso de adjudicación ([88]). El CPV determina si el contrato está cubierto por el régimen simplificado y si puede reservarse o no para organizaciones con una misión de servicio público (véase la sección 4.3).

Decidir el objeto del contrato también es crucial para identificar las oportunidades relevantes para aplicar criterios sociales durante el proceso de licitación. De hecho, las Directivas sobre contratación pública indican claramente que los compradores públicos pueden aplicar criterios sociales a lo largo de todo el proceso de contratación, siempre y cuando dichos criterios estén vinculados al objeto del contrato (véase el recuadro anterior para obtener más información sobre lo que esto significa). El cuadro siguiente contiene algunos ejemplos de distintos tipos de contrato, las normas aplicables y las posibles estrategias de CPSR.

([87]) Servicios como la policía, la justicia y los regímenes obligatorios de seguridad social no están sujetos a una legislación europea concreta ni a normas del mercado interior y de competencia.

([88]) Título III, artículos 74 a 77, de la Directiva 2014/24/UE; artículos 91 a 94 de la Directiva 2014/25/UE, y artículo 19 de la Directiva 2014/23/UE. Véase la sección 4.2.

Cuadro 4.1

Ejemplos de estrategias de CPSR vinculadas al objeto de un contrato

Objeto	Normas aplicables	Ejemplo de estrategia de CPSR
Suministro de uniformes de hospital (valor estimado: 300 000 EUR).	Directiva 2014/24/UE (totalmente cubierto).	— Criterios de exclusión y selección para garantizar unas prácticas laborales éticas en toda la cadena de suministro. — Los criterios de adjudicación incluyen una referencia a etiquetas de terceros que certifican una fabricación ética. — Las cláusulas del contrato refuerzan los compromisos y permiten supervisar la cadena de suministro. — Las especificaciones técnicas exigen prácticas inclusivas en lo que respecta a la accesibilidad y la discapacidad.
Servicios asistenciales para jóvenes vulnerables (valor estimado: 1 millón EUR).	Directiva 2014/24/UE (régimen simplificado).	— Consulta preliminar del mercado para decidir la manera más efectiva de prestar el servicio. — Consulta con usuarios y expertos para identificar las necesidades de los usuarios, también en lo que respecta a la accesibilidad. — El contrato puede reservarse a organizaciones con una misión de servicio público (contratos reservados para servicios sociales). — Los criterios de adjudicación se centran en la calidad y la inclusión social (por ejemplo, priorización de características inclusivas para las personas con discapacidad y elementos de accesibilidad). — Las cláusulas del contrato pueden ligar el pago a los resultados (por ejemplo, la obtención de resultados positivos para los jóvenes previamente definidos).
Asociación público-privada (APP) para desarrollar una zona urbana que incluya viviendas sociales y servicios comunitarios (valor estimado: 25 millones EUR).	Directiva 2014/23/UE (Directiva relativa a la adjudicación).	— Los criterios de selección contemplan la experiencia en la realización socialmente inclusiva de proyectos en el pasado. — Las especificaciones técnicas deben incluir criterios de accesibilidad aplicables a todos los edificios, zonas públicas y servicios. — Las cláusulas del contrato incluyen la contratación y formación de una cantidad determinada de trabajadores desfavorecidos.

Aunque el cuadro anterior únicamente presenta una pequeña selección de los tipos de contrato donde las consideraciones sociales pueden estar en primera línea, muestra la amplia variedad de estrategias que contempla el Derecho de la Unión. Todas las estrategias de CPSR expuestas están vinculadas al objeto del contrato. Algunos ejemplos de estrategias que no estarían vinculadas al objeto del contrato son las siguientes:

— el requisito de que los licitadores cuenten con etiquetas/certificados de terceros para todos sus productos (incluidos los que no van a adquirirse) o contraten a trabajadores desfavorecidos en todas sus operaciones (en lugar de solamente para el contrato en cuestión);

— la concesión de puntos extra a los licitadores que accedan a hacer un donativo solidario o a apoyar un proyecto que no guarde ninguna relación con el contrato adjudicado;

— el requisito de que los licitadores cuenten con una política general de responsabilidad social, en lugar de requisitos específicos sobre la ejecución del contrato.

El considerando 97 de la Directiva 2014/24/UE y el considerando 102 de la Directiva 2014/25/UE refuerzan el tercer ejemplo. En lugar de exigir una política aplicable a toda la empresa, debería centrarse en los aspectos específicos de la responsabilidad social que desee abordar en el contrato. En algunos casos, que una empresa cuente con una política de responsabilidad social puede servir para demostrar (parcialmente) que cumple un requisito concreto. Por ejemplo, si su contrato incluye condiciones destinadas a proteger a quienes denuncien irregularidades en toda la cadena de suministro, los licitadores pueden señalar su política general de protección a los denunciantes y las medidas específicas que vayan a implementar para el contrato.

4.2. **El régimen simplificado**

Durante la reforma de las Directivas sobre contratación pública en 2014, se reconoció que debían aplicarse normas distintas a determinados servicios, en particular, a los relacionados con las actividades sociales, sanitarias, educativas y comunitarias. Debido a su naturaleza, estos servicios por lo general tienen un interés transfronterizo limitado y suelen organizarse de manera distinta en los distintos Estados miembros de la UE, con lo que reflejan las diferentes tradiciones culturales. Por estos motivos se creó un régimen simplificado independiente que crea oportunidades únicas para la CPSR.

Marco europeo de calidad de los servicios sociales

En 2010, se adoptó el marco europeo voluntario de calidad de los servicios sociales, que define los principios de calidad que deben cumplir los servicios sociales y criterios operativos que facilitan su ejecución y seguimiento. Está dirigido tanto a los compradores públicos encargados de los servicios sociales como a los proveedores de servicios y sus empleados.

Los principios de calidad generales indican que los servicios sociales deben estar disponibles, ser accesibles, asequibles, personalizados, globales y continuos y tener una finalidad. El marco explica en más profundidad cada uno de estos principios.

Los principios y criterios son especialmente relevantes para los servicios cubiertos por el régimen simplificado. Por ejemplo, pueden ayudarlo a estructurar las consultas a los usuarios y la implicación de estos en la planificación y la adjudicación de los servicios. Puede consultar el marco completo en este enlace.

El régimen simplificado para servicios sociales y otros servicios específicos ([89]) eleva el umbral para aplicar las normas de la Unión a dichos servicios y permite a los Estados miembros establecer normas nacionales relativas a su adjudicación. Debido al amplio margen de discrecionalidad que se deja a los Estados miembros de la UE en este ámbito, las normas de procedimientos aplicables a los servicios sociales y otros servicios específicos pueden variar enormemente entre unos y otros. Con arreglo al Derecho de la Unión, únicamente siguen aplicándose los principios básicos del Tratado de transparencia e igualdad de trato, así como el requisito de publicar un anuncio para dar a conocer el contrato e informar de su adjudicación.

En el marco de estos principios básicos, es posible aplicar procedimientos de adjudicación para los contratos sometidos al régimen simplificado, que son más flexibles que los utilizados en los contratos totalmente cubiertos. Por ejemplo, los usuarios y los proveedores de servicios potenciales pueden participar más activamente en el diseño del servicio, y pueden celebrarse negociaciones sobre diversos aspectos, como la calidad, la cobertura y los acuerdos de dotación de personal. También puede aplicar procedimientos que se basen en los establecidos en las Directivas sobre contratación pública, pero con adaptaciones específicas que los hagan más aptos para los servicios que vaya a adquirir ([90]). Por ejemplo, tal vez quiera reunirse con los licitadores para dialogar con ellos antes de publicar la invitación a presentar ofertas o el documento descriptivo, o ajustar los plazos o el número de licitadores a los que invita a la licitación.

En los recuadros incluidos en esta sección, se presentan más ejemplos de cómo se usa el régimen simplificado en las prácticas nacionales.

Ejemplos de leyes y orientaciones nacionales referentes al régimen simplificado: Francia y Escocia

En 2019, tres ministerios franceses publicaron conjuntamente una guía actualizada sobre los aspectos sociales de la contratación pública. Este documento es un reflejo de las Directivas sobre contratación pública, incorporadas al Derecho francés por medio del décret 2016-360 de 25 de marzo de 2016.

Entre otros muchos temas, la guía analiza el uso del «procedimiento adaptado» que, conforme a los artículos 27 y 28 del *décret*, puede utilizarse con los servicios sociales y otros servicios específicos. Sugiere maneras de usar este procedimiento para alcanzar objetivos sociales como la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas. Por ejemplo, los licitadores pueden ofrecer variantes para proponer distintas formas de lograr objetivos sociales.

Asimismo, la guía hace hincapié en que el procedimiento adaptado no permite que los contratos se reserven para una empresa concreta, pero que pueden usarse reservas cuando proceda.

([89]) Título III, artículos 74 a 77, de la Directiva 2014/24/UE y artículos 91 a 94 de la Directiva 2014/25/UE. El artículo 19 de la Directiva 2014/23/UE establece que a las concesiones relativas a los servicios sociales u otros servicios específicos únicamente se les aplican las normas relativas a la publicación de un anuncio de información previa y un anuncio de adjudicación y las normas sobre los recursos.

([90]) Es importante que indique en el anuncio del contrato si está usando uno de los procedimientos habituales o si lo ha adaptado para adjudicar un contrato del régimen simplificado.

La Direction des Affaires Juridiques francesa también ha publicado unas directrices sobre el uso del procedimiento adaptado, y ha insistido en que este debería favorecer la participación de más pymes y otros licitadores «no tradicionales».

En Escocia, se han preparado orientaciones específicas sobre la contratación de servicios asistenciales y de apoyo en el marco del régimen simplificado. Estas directrices señalan cuáles son las mejores prácticas en lo que respecta a la implicación de los usuarios de los servicios y los proveedores de asistencia sanitaria; la planificación de la contratación pública, incluidos los requisitos de beneficio para la comunidad, cuando proceda, y la gestión de los contratos tras su adjudicación. Además, facilita ejemplos de cómo se pueden proteger la continuidad y la calidad de los servicios en cada paso del proceso de contratación.

Gran parte de los servicios regulados por el régimen simplificado son servicios dirigidos a las personas. Como tales, tienen un impacto directo en el bienestar de quienes los reciben y requieren la realización de actividades de gran intensidad de mano de obra. Las normas de la UE de contratación pública reconocen la importancia de tener en cuenta múltiples consideraciones y aspectos cualitativos cuando se contrate estos servicios. Por este motivo, las normas nacionales aplicables a los contratos del régimen simplificado deben garantizar que los compradores públicos puedan tener en cuenta: la calidad; la continuidad; la accesibilidad; la asequibilidad; la disponibilidad y la exhaustividad de los servicios; las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios, incluidos los grupos desfavorecidos y vulnerables; la implicación y la responsabilización de los usuarios, y la innovación. Las normas nacionales pueden especificar también que los criterios de adjudicación de dichos contratos contemplen la calidad y la sostenibilidad de los servicios.

Conviene recordar que la prestación de los servicios, incluidos los servicios sociales, puede organizarse de distintas maneras. De hecho, algunos ni siquiera entran en el ámbito de aplicación de las normas de contratación pública. Por ejemplo:

— puede conceder una subvención a una o varias organizaciones comunitarias ([91]);

— su organización puede decidir prestar el servicio utilizando sus propios recursos, o

— su organización puede recurrir a un proveedor interno o cooperar con otros compradores públicos para prestar el servicio ([92]).

Es preciso tener en cuenta las normas sobre ayuda pública previstas en los artículos 107 y 108 del Tratado si existe el riesgo de conceder una ventaja selectiva a alguna empresa ([93]).

En las Directivas sobre contratación pública ([94]) figura la lista completa de los servicios sujetos al régimen simplificado; en la siguiente página se presenta un resumen de los más relevantes para la CPSR. Los resaltados en negrita pueden reservarse para organizaciones con una misión de servicio público (véase la sección 4.3).

Buenas prácticas

— Cuando defina el objeto de su contrato, piense en cómo este determina qué normas jurídicas se aplican; por ejemplo, si está sujeto al régimen simplificado.

— El objeto del contrato, junto con los códigos oportunos del CPV, también determina el alcance de los criterios de CPSR que puede aplicar. Por este motivo, debe asegurarse de incluir todos los aspectos relevantes (por ejemplo, el desarrollo de una zona urbana que incluya viviendas sociales y servicios comunitarios).

— Si se aplica el régimen simplificado, debe consultar las normas y orientaciones nacionales y valorar cómo organizar el procedimiento con el fin de maximizar el valor social, por ejemplo, implicando a los usuarios en el procedimiento de contratación.

Ejemplos de contratos adjudicados en el marco del régimen simplificado

Los anuncios publicados en el *Diario Oficial de la Unión Europea* muestran algunas de las formas en que se está usando el régimen simplificado para alcanzar objetivos sociales. Por ejemplo, en un contrato de servicios de prevención y bienestar comunitarios, un comprador público decidió utilizar un procedimiento de licitación con negociación con el objetivo de realizar un diseño conjunto y, posteriormente, ejecutar una serie de servicios de manera colaborativa.

([91]) Según lo previsto en el considerando 4 de la Directiva 2014/24/UE, «[…] la mera financiación, en particular mediante subvenciones, de una actividad, a menudo ligada a la obligación de reembolsar las cantidades recibidas cuando no se hayan utilizado para los fines previstos, no suele estar regulada por las normas de contratación pública». Véanse asimismo el considerando 114 de la Directiva 2014/24/UE y el considerando 120 de la Directiva 2014/25/UE.

([92]) En este caso se aplican las normas relativas a los contratos públicos y las adjudicaciones entre entidades del sector público establecidas en el artículo 12 de la Directiva 2014/24/UE y el artículo 17 de la Directiva 2014/23/UE. Los artículos 28 a 30 de la Directiva 2014/25/UE establecen normas aplicables a las relaciones especiales para la contratación de servicios públicos.

([93]) Para más información, véase http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html.

([94]) Anexo XIV de la Directiva 2014/24/UE, anexo XVII de la Directiva 2014/25/UE, y anexo IV de la Directiva 2014/23/UE.

El anuncio especificaba los resultados que se pretendían conseguir con la contratación pública, tales como:

— mejorar la calidad de vida de las personas y las comunidades;

— mejorar la salud y el bienestar generales de la población desde el nacimiento y a lo largo de toda la vida, y ayudar a las personas a mantener su independencia;

— permitir que las personas puedan elegir y controlar a qué servicios y apoyos acceden.

Los criterios de adjudicación se centran en el valor social y otros aspectos cualitativos del servicio.

Otro ejemplo es un acuerdo marco para la prestación de servicios de asistencia social a ancianos que también se adjudicó mediante un procedimiento de licitación con negociación. Se solicitó a los proveedores interesados que presentaran conceptos para apoyar a las personas frágiles que viven en sus hogares, incluida la facilitación de equipo para prestar asistencia remota.

Los criterios de adjudicación se centraron fundamentalmente en la calidad del servicio prestado, incluidos los conocimientos técnicos y los recursos destinados a su prestación, y en los métodos empleados para permitir que los destinatarios se queden en sus casas. Se recibieron cuatro ofertas en total, y el adjudicatario fue una pyme.

Cuadro 4.2

Extracto del anexo XIV de la Directiva 2014/24/UE. Servicios seleccionados sujetos al régimen simplificado y al artículo 77 de la Directiva 2014/24/UE o el artículo 94 de la Directiva 2014/25/UE, relativos a las reservas (en negrita)

Descripción	Código CPV
Servicios sociales y de salud y servicios conexos	75200000-8; 75231200-6; 75231240-8; 79611000-0; **79622000-0 [Servicios de suministro de personal doméstico]; 79624000-4 [Servicios de suministro de personal de enfermería]** y **79625000-1 [Servicios de suministro de personal médico], de 85000000-9 a 85323000-9 [Servicios de salud y asistencia social];** 98133100-5, **98133000-4 [Servicios prestados por asociaciones de carácter social]**; 98200000-5; 98500000-8 [Casas particulares con personas empleadas] y 98513000-2 a 98514000-9 [Servicios de mano de obra para particulares, Servicios de personal de agencia para particulares, Servicios de personal administrativo para particulares, Personal temporal para particulares, Servicios de ayuda en tareas domésticas y Servicios domésticos]
Servicios administrativos sociales, educativos, sanitarios y culturales	85321000-5 y 85322000-2, 75000000-6 [Servicios de administración pública, defensa y servicios de seguridad social], **75121000-0 [Servicios administrativos educativos], 75122000-7 [Servicios administrativos relacionados con la asistencia sanitaria]**, 75124000-1; de 79995000-5 a 79995200-7; de 80000000-4 [Servicios educativos y de formación] a 80660000-8 incluidos **80110000-8 [Servicios de enseñanza preescolar], 80300000-7 [Servicios de enseñanza superior], 80420000-4 [Servicios de aprendizaje electrónico], 80430000-7 [Servicios de enseñanza universitaria para adultos], 80511000-9 [Servicios de formación del personal], 80520000-5 [Instalaciones para la formación], y 80590000-6 [Servicios de tutoría];** de 92000000-1 a 92700000-8, incluidos **92500000-6 [Servicios de bibliotecas, archivos, museos y otros servicios culturales]**, **92600000-7 [Servicios deportivos]** 79950000-8 [Servicios de organización de exposiciones, ferias y congresos], 79951000-5 [Servicios de organización de seminarios], 79952000-2 [Servicios de eventos], 79952100-3 [Servicios de organización de eventos culturales], 79953000-9 [Servicios de organización de festivales], 79954000-6 [Servicios de organización de fiestas], 79955000-3 [Servicios de organización de desfiles de modas], 79956000-0 [Servicios de organización de ferias y exposiciones]
Servicios de seguridad social de afiliación obligatoria ([1])	75300000-9
Servicios de prestaciones sociales	75310000-2, 75311000-9, 75312000-6, 75313000-3, 75313100-4, 75314000-0, 75320000-5, 75330000-8, 75340000-1

Descripción	Código CPV
Otros servicios comunitarios, sociales y personales, incluidos los servicios prestados por sindicatos, organizaciones políticas, asociaciones juveniles y otros servicios prestados por asociaciones	98000000-3; 98120000-0; 98132000-7; **98133110-8 [Servicios proporcionados por asociaciones juveniles]** y 98130000-3
Servicios religiosos	98131000-0
Otros servicios administrativos y servicios gubernamentales	75100000-7 a 75120000-3; **75123000-4 [Servicios administrativos de alojamiento]**; 75125000-8 a 75131000-3
Prestación de servicios para la comunidad	75200000-8 a 75231000-4
Servicios relacionados con las prisiones, servicios de seguridad pública y servicios de salvamento en la medida en que no estén excluidos en virtud del artículo 10, letra h)	75231210-9 a 75231230-5; 75240000-0 a 75252000-7; 794300000-7; 98113100-9
Servicios internacionales	98900000-2 [Servicios prestados por organizaciones y entidades extraterritoriales] y 98910000-5 [Servicios específicos de organizaciones y entidades extraterritoriales]

([1]) Estos servicios no están cubiertos por la Directiva cuando se organizan como servicios no económicos de interés general. Los Estados miembros son libres de organizar la prestación de servicios sociales obligatorios o de otros servicios como servicios de interés general o como servicios no económicos de interés general.

4.3. **Reservas**

En muchos Estados miembros de la UE, los talleres protegidos y los programas de empleo son cruciales para ayudar a integrar en la población activa a las personas con discapacidad o desfavorecidas por otros motivos. Con frecuencia, estos talleres prestan servicios que los compradores públicos necesitan, como servicios de mantenimiento y reparación, almacenaje, o fabricación y montaje. Además, empresas de sectores muy variados, como el turismo o la informática, cuentan con programas de empleo protegido. Estos talleres y programas ofrecen empleo a personas con discapacidad, y también pueden proporcionárselo a otros trabajadores desfavorecidos.

En virtud de las Directivas sobre contratación pública ([95]), los Estados miembros pueden reservar el derecho a participar en los procedimientos de contratación a talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas desfavorecidas o con discapacidad. También es posible prever la ejecución de los contratos en el contexto de programas de empleo protegido estructurados y estables. Para poder acogerse a esta reserva, al menos el 30 % de los empleados de dichos talleres, operadores económicos o programas sean personas con discapacidad o desfavorecidas. También es posible reservar únicamente determinados lotes de un contrato.

¿Qué significa que una persona tenga una discapacidad o se encuentre en una situación desfavorecida? Aunque la definición exacta dependerá del Estado o los Estados miembros que decidieron someterse a las disposiciones de la UE relativas a los contratos reservados y, por lo tanto, quedará reflejada en el Derecho nacional, el siguiente recuadro presenta los grupos de personas que normalmente se considera que pertenecen a estas categorías ([96]). Tenga en cuenta que las categorías de «persona con discapacidad» y «trabajador desfavorecido» no son mutuamente excluyentes.

¿Quiénes son las personas con discapacidad y las personas desfavorecidas?

De conformidad con la CPDP, las **personas con discapacidad** incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

En ocasiones, estas personas obtienen un reconocimiento oficial de su discapacidad cuando:

a) el marco jurídico nacional reconoce que tienen una discapacidad, o

([95]) Artículo 20 de la Directiva 2014/24/UE, artículo 38 de la Directiva 2014/25/UE y artículo 24 de la Directiva 2014/23/UE.

([96]) Las listas que se presentan a continuación son meramente indicativas y se inspiran en el artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y (con algunas adiciones) en el artículo 2 del Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión (el «Reglamento general de exención por categorías»), respectivamente.

b) poseen una Tarjeta Europea de Discapacidad.

Las **personas desfavorecidas** pueden incluir a cualquiera que entre en una o varias de las siguientes categorías:

a) desempleados de larga duración (el período puede variar; por ejemplo, personas que no hayan tenido un empleo fijo remunerado en los últimos seis a veinticuatro meses);

b) jóvenes (por ejemplo, personas con entre quince y veinticuatro años);

c) personas que no cuenten con cualificaciones educativas de formación secundaria o profesional superior (Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 3), o hayan finalizado su educación a tiempo completo en los dos años anteriores y no hayan tenido antes un primer empleo fijo remunerado;

d) personas de más de cincuenta años;

e) adultos que viven como solteros y de los que dependan una o más personas;

f) personas que trabajen en un sector o profesión en un Estado miembro en donde el desequilibrio de género sea superior (por ejemplo, un 25 %) a la media nacional en el conjunto de los sectores económicos del Estado miembro de que se trate, si forman parte de ese grupo de género subrepresentado;

g) miembros de una minoría étnica en un Estado miembro o persona que necesiten desarrollar su perfil lingüístico, de formación profesional o de experiencia profesional para mejorar sus perspectivas de acceso a un empleo estable;

h) personas que puedan considerarse en riesgo de pobreza o muy necesitadas (p. ej., personas con privaciones materiales, que viven en hogares con una intensidad laboral muy reducida o sin hogar, etc.), o

i) personas que sufren otras condiciones que generan una situación de vulnerabilidad (p. ej., violencia doméstica, adicciones, etc.).

Además de la disposición general sobre las reservas antes expuesta, los Estados miembros pueden aplicar una reserva distinta a determinados servicios cubiertos por el régimen simplificado ([97]). Dicha reserva se centra en las organizaciones con una misión de servicio público vinculada al contrato adjudicado; por ejemplo, una fundación sin ánimo de lucro que promueve la alfabetización y que desea concursar para impartir clases de alfabetización para adultos. La participación en una licitación puede reservarse a tales organizaciones si cumplen una serie de condiciones en relación con sus objetivos, la reinversión de los beneficios, y la propiedad de los empleados o la gobernanza participativa ([98]). Esta reserva puede cubrir a empresas sociales, mutualidades dirigidas por los empleados y asociaciones caritativas, entre otras organizaciones.

La lista de servicios a los que puede aplicarse esta reserva es exhaustiva, por lo que no puede extenderse a otros. Además, para que a una organización se le pueda adjudicar un contrato en el marco de esta reserva, el mismo comprador público no puede haberle adjudicado un contrato para los mismos servicios con arreglo a la reserva en los tres años precedentes. Esta limitación no se aplicará si, durante el plazo de tres años antes mencionado, el mismo comprador público ha adjudicado a la organización un contrato para los servicios en cuestión por medio de una contratación no reservada. Por último, la duración máxima de los contratos adjudicados con arreglo a esta reserva es de tres años.

El objetivo de estas normas es garantizar que la reserva no falsee indebidamente la competencia. No obstante, recuerde que el uso de reservas es opcional. El hecho de que un servicio aparezca en la lista de servicios para los que existen reservas no le impide adjudicar un contrato para dicho servicio mediante un procedimiento no reservado que se rija por las normas del régimen simplificado.

Licitación reservada para la transformación alimentaria en Vendée (Francia)

Objetivo de la contratación

En 2011, el departamento de Vendée adjudicó un contrato a una empresa social que trabaja con personas discapacidad para que operase un centro de consolidación de productos agrícolas orgánicos. El centro respalda el almacenamiento, el tratamiento, el envasado y el reparto de comidas a centros de enseñanza secundaria. El objetivo era adquirir productos sostenibles y de calidad a un precio más bajo y facilitar el acceso a productores locales.

([97]) Artículo 77 de la Directiva 2014/24/UE y artículo 94 de la Directiva 2014/25/UE. Los servicios relevantes están destacados en negrita en el cuadro 4.2.

([98]) Estas condiciones están especificadas en el artículo 77, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE y en el artículo 94, apartado 2, de la Directiva 2014/25/UE.

Estrategia

El contrato se diseñó como una licitación reservada. El adjudicatario fue la organización ADAPEI-ARIA 85. Esta empresa social trabaja con personas con discapacidad, a las que no solo les ofrece un lugar de trabajo, sino también apoyo médico y social. La organización cuenta con más de 1 400 empleados. Se creó un grupo de consumidores para la adquisición conjunta de alimentos, fomentando así el uso del centro de consolidación. El contrato para la operación del centro se renovó en 2015.

Resultados

Adjudicar un contrato reservado a una empresa social que trabaja con personas con discapacidad permitió que el departamento obtuviese un impacto social positivo y garantizó el uso de alimentos orgánicos producidos localmente. Cada año se reparten más de 1 800 000 comidas a 31 centros de enseñanza secundaria.

Lecciones aprendidas

Este modelo ha logrado establecer una estrategia de compras compartida y global para el sector de la alimentación y el catering que abarca los tres pilares del desarrollo sostenible: medioambiental, social y económico. La estrategia ha establecido de forma eficaz vínculos entre las necesidades de los proveedores de servicios agroalimentarios y las necesidades de suministro de diversos compradores mediante la adjudicación de un contrato reservado a una empresa social. En la actualidad, el departamento se está planteando ampliar el programa con miras a incluir a otros compradores (residencias de ancianos, colegios, municipios) y, potencialmente, aplicar una estrategia similar para el pescado, para lo cual ya se está dialogando con el mercado.

Buenas prácticas

— Reservar un contrato para que organizaciones o programas con un fin social compitan entre sí puede ser una forma efectiva de lograr que la contratación pública genere un valor social.

— Consultar al mercado puede ayudar a identificar a las organizaciones relevantes que reúnen los criterios previstos en las disposiciones relativas a los contratos reservados y a determinar su capacidad para ejecutar los contratos (véase la sección 2.3, «Celebrar consultas con las partes interesadas»).

— Si las empresas sociales no tienen la capacidad necesaria para presentar una oferta por sí solas para un contrato reservado, plantéese la posibilidad de dividirlo en lotes o si pueden formarse asociaciones o consorcios para cumplir los requisitos. Recuerde que es posible reservar lotes específicos de un contrato más grande para que los ejecuten empresas sociales.

4.4. Especificaciones técnicas

Una vez que haya decidido el objeto de un contrato, debe definirlo mediante requisitos más detallados. Las especificaciones técnicas le dicen al mercado exactamente lo que desea adquirir, y pueden incluir aspectos sociales cuando estos sean una parte esencial del servicio que vaya a prestarse. Las ofertas que no cumplan con las especificaciones técnicas deben rechazarse ([99]), por lo que es importante incluir únicamente los requisitos esenciales ([100]). Como se explica en la sección 4.7, las preferencias deben especificarse en los criterios de adjudicación.

El vínculo con el objeto del contrato y las especificaciones técnicas

Las Directivas sobre contratación pública indican que las especificaciones técnicas pueden referirse al proceso o método específico de producción o prestación de las obras, los suministros o los servicios requeridos, o a un proceso específico de otra fase de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de la sustancia material de la contratación, siempre que estén vinculados al objeto del contrato y guarden proporción con el valor y los objetivos de este.

Esto significa que no hace falta que todas las especificaciones estén relacionadas con los factores visibles o discernibles en el producto o el servicio final. Por ejemplo, unos productos textiles que se fabrican con tintes tóxicos (que entrañan un riesgo grave para la salud de los trabajadores) pueden ser idénticos a otros que se fabriquen en condiciones más seguras.

([99]) El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) puso de manifiesto la obligación de rechazar aquellas ofertas que no cumplen las especificaciones en el asunto C-243/89, Comisión de las Comunidades Europeas/Reino de Dinamarca (Storebaelt), y el asunto C-561/12, Nordecon AS y Ramboll Eesti AS/Rahandusministeerium (Nordecon).

([100]) En caso necesario, pueden usarse variantes para ofrecer una mayor flexibilidad en las especificaciones. Las normas relativas a las variantes están estipuladas en el artículo 45 de la Directiva 2014/24/UE y el artículo 64 de la Directiva 2014/25/UE.

En las especificaciones técnicas, puede exigir que en los productos concretos que vaya a adquirir solo se usen tintes no tóxicos. Los requisitos más generales relativos a la seguridad de los trabajadores pueden incluirse en los criterios de selección o en las cláusulas de ejecución del contrato.

Las especificaciones pueden formularse de distintas maneras: utilizando normas europeas, internacionales o nacionales reconocidas; aplicando requisitos funcionales o de rendimiento, o combinando ambas estrategias. Las especificaciones basadas en el rendimiento pueden ser especialmente adecuadas para los servicios, en particular los que tienen un componente social. Por ejemplo, si va a comprar servicios de asistencia domiciliaria para ancianos, las especificaciones pueden exigir determinados resultados en lo que respecta a la independencia y el bienestar de los destinatarios del servicio. Debe formularlos de manera objetiva y transparente, de modo que sean comprensibles para todos los licitadores. También debe pensar cómo va a evaluar el cumplimiento; por ejemplo, puede solicitar a los licitadores una declaración donde expongan su estrategia para las visitas a domicilio, la formación del personal y el control de la calidad.

Las especificaciones técnicas deben cumplir el requisito general de permitir el acceso en condiciones de igualdad a todos los licitadores, por lo que debe analizar cómo afectan sus requisitos a la capacidad de distintos operadores (por ejemplo, organizaciones de la economía social y empresas sociales, entre otros) para competir. Para ello, puede preparar una versión preliminar de las especificaciones en la fase previa a la contratación y celebrar una consulta del mercado para que todos los operadores interesados le hagan llegar sus opiniones al respecto. Esto puede servir para garantizar que no incluya ningún elemento que pueda obstaculizar la participación o favorecer o perjudicar indebidamente a algún operador.

Además, consultar a los usuarios puede ayudar a garantizar que las especificaciones reflejen de verdad sus necesidades y no contengan elementos superfluos. Por ejemplo, los usuarios de una biblioteca pueden asesorarlo sobre la variedad y el formato de los materiales que vaya a proporcionarles, así como sobre las instalaciones y servicios que les gustaría tener a su disposición. En el capítulo 3 se analiza en detalle el papel que desempeñan la evaluación de las necesidades y las consultas a los usuarios en la CPSR.

4.4.1. ***Requisitos de accesibilidad en las especificaciones técnicas***

El artículo 42, apartado 1, de la Directiva 2014/24/UE y el artículo 60, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE estipulan lo siguiente:

Para toda contratación que esté destinada a ser utilizada por personas físicas, ya sea el público en general o el personal del poder adjudicador, las especificaciones técnicas se redactarán, salvo en casos debidamente justificados, de manera que se tengan en cuenta los criterios de accesibilidad para las personas con discapacidad o el diseño para todos los usuarios ([101]).

Esto significa que, para los compradores públicos (o las entidades del sector de los servicios públicos), prestar productos, servicios y obras que sean accesibles para todos los usuarios no es una opción, sino una obligación legal. En los formularios normalizados actualizados (para más información sobre los nuevos formularios normalizados, véase la sección 3.6) podrá usar campos opcionales específicos para indicar si su contratación incluye criterios de accesibilidad y aportar las justificaciones oportunas cuando no sea el caso.

Cuando el Derecho de la Unión defina requisitos de accesibilidad obligatorios, las especificaciones técnicas deben mencionarlos.

Así sucede con la Directiva (UE) 2019/882 *sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios*, conocida como el Acta Europea de Accesibilidad, que establece requisitos de accesibilidad comunes destinados a garantizar que las personas con discapacidad y los ancianos puedan acceder a los productos y servicios en condiciones de igualdad con los demás. También refleja la obligación prevista en la *Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (CDPD), según la cual los Estados partes deben proporcionar productos, servicios e infraestructuras accesibles.

Aunque los requisitos de accesibilidad del Acta Europea de Accesibilidad únicamente serán aplicables a partir de 2025 ([102]), existen motivos de peso para hacer referencia a ellos en los pliegos de contratación que se publiquen antes de esta fecha, habida cuenta de la obligación aplicable en virtud de la Directiva 2014/24/UE y la Directiva 2014/25/UE. Esto puede ayudarlo a cumplir con las normas de la UE relativas a las especificaciones técnicas y a asegurarse de que el mercado esté preparado para ofrecer una accesibilidad plena de 2025 en adelante.

El Acta Europea de Accesibilidad abarca los productos y servicios siguientes:

— los ordenadores y sistemas operativos;

— los terminales de pago y los cajeros automáticos;

([101]) La Directiva 2014/23/UE no contiene una disposición equivalente aplicable a las concesiones.

([102]) La Directiva contempla una exención para los servicios de transporte urbanos, suburbanos y regionales, así como para los servicios prestados por microempresas (empresas con menos de diez trabajadores cuyo volumen de negocios o balance anual no supera los 2 millones EUR).

— las máquinas expendedoras de billetes y las máquinas de facturación;

— los terminales de autoservicio interactivos que facilitan información;

— los teléfonos inteligentes;

— los equipos de televisión relacionados con los servicios de televisión digitales;

— los servicios de telefonía y el equipo conexo;

— el acceso a los servicios de comunicación audiovisual, como la radiodifusión televisiva, y los aparatos de consumo conexos;

— determinados servicios relacionados con el transporte aéreo de viajeros y el transporte de viajeros por autobús, por ferrocarril y por vías navegables;

— los servicios bancarios para consumidores;

— los libros electrónicos;

— el comercio electrónico, y

— el número único europeo de emergencia «112».

Requisitos de accesibilidad para los servicios de asesoramiento en línea en Espoo (Finlandia)

Objetivo de la contratación

El Ayuntamiento de Espoo ha incluido un requisito de accesibilidad en las especificaciones técnicas de sus licitaciones para servicios de asesoramiento en línea, con vistas a que el contenido sea accesible para las personas con discapacidad o deficiencias.

Estrategia

El servicio ofrecido debe ser accesible y ser conforme a los niveles A y AA de las Pautas de Accesibilidad para el Contenido Web (WCAG) 2.0. Estas comprenden, por ejemplo, la ceguera y la deficiencia visual, la sordera y la deficiencia auditiva, las dificultades de aprendizaje, las limitaciones cognitivas, la movilidad reducida, los trastornos del lenguaje, la sensibilidad luminosa y cualquier combinación de estas características. Las WCAG 2.0 definen los criterios de éxito como aquellas afirmaciones que pueden verificarse y, por consiguiente, no dependen de tecnologías particulares.

Resultados

El sitio web resultante ha mejorado la accesibilidad de los servicios de asesoramiento en línea del Ayuntamiento de Espoo, de modo que puede apoyar mejor a los ciudadanos que tienen alguna discapacidad o deficiencia.

Lecciones aprendidas

Incluir requisitos de accesibilidad en las licitaciones incrementa la usabilidad del servicio prestado y permite que los ciudadanos hagan un uso óptimo de los servicios públicos.

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Empleo de Finlandia: *Guide to Socially Responsible Public Procurement* (Guía para la contratación pública socialmente responsable), 2017.

Los requisitos imperativos de accesibilidad garantizan que los productos y servicios se diseñen y produzcan de un modo que maximice su uso previsible por parte de las personas con discapacidad y, en la medida de lo posible, vayan acompañados, en el producto o sobre él, de información accesible sobre su funcionamiento y **características** de accesibilidad. **Asimismo, el anexo III del Acta Europea de Accesibilidad establece requisitos de accesibilidad para el entorno físico** que los Estados miembros pueden aplicar. Dado que la obligación de incluir requisitos de accesibilidad en las especificaciones técnicas también se aplica a los contratos de obras, el anexo puede servir como punto de partida para los contratos de diseño y construcción.

En los pliegos de contratación pueden incluirse referencias directas a las normas armonizadas o las especificaciones técnicas relativas a los requisitos de accesibilidad para productos o servicios que hayan desarrollado organizaciones europeas de normalización, incluidas las que se elaboren en el marco del Acta Europea de Accesibilidad. Por ejemplo, la norma EN 301 549 ([103]) contiene requisitos de accesibilidad para los productos y servicios de TIC, mientras que la norma EN 17210 ([104]) incluye requisitos de accesibilidad para una gran variedad de edificios e infraestructuras.

([103]) Véase https://www.etsi.org/deliver/etsi_en/301500_301599/301549/03.01.01_60/en_301549v030101p.pdf.

([104]) Véanse https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/mandates/index.cfm?fuseaction=search.detail&id=392 y https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:110:0::::FSP_PROJECT,FSP_LANG_ID:65077,25&cs=1B1F504D7DCF7711690E22BAE7CED456A.

Otra legislación europea también puede establecer requisitos de accesibilidad para determinados productos y servicios, y cumplir el Acta Europea de Accesibilidad puede contribuir al cumplimiento de dicha legislación.

Buenas prácticas

— Las especificaciones técnicas deben redactarse con sumo cuidado, con vistas a incluir los aspectos sociales esenciales sin restringir de manera innecesaria la competencia.

— Las especificaciones funcionales o basadas en el rendimiento pueden ser particularmente adecuadas en el caso de los contratos de servicios que incluyan aspectos sociales, por ejemplo, para definir los resultados que se desea obtener con el servicio.

— Las especificaciones técnicas pueden referirse al proceso de producción, y no tienen por qué resultar evidentes en el producto final. No obstante, deben estar vinculadas al objeto del contrato y guardar proporción con su valor y sus objetivos.

— Es obligatorio incluir requisitos de accesibilidad en las especificaciones técnicas de todas las contrataciones públicas de elementos de uso público. El Acta Europea de Accesibilidad define algunos de estos requisitos para varios productos y servicios que se adquieren con frecuencia.

— Una vez que estén disponibles, sírvase de los campos opcionales específicos de los nuevos formularios normalizados para aclarar si ha utilizado criterios de accesibilidad y, en los casos debidamente justificados, explicar por qué no ha sido posible.

4.5. **Cumplimiento del Derecho social y laboral y de los convenios colectivos**

Las Directivas sobre contratación pública contienen una cláusula social y medioambiental ([105]) según la cual los Estados miembros deben tomar las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de contratos públicos, los operadores económicos cumplan «las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral».

Los acuerdos internacionales mencionados en este artículo figuran en un anexo ([106]); entre ellos figuran los ocho convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

— el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación,

— el Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva,

— el Convenio 29 sobre el trabajo forzoso,

— el Convenio 105 sobre la abolición del trabajo forzoso,

— el Convenio 138 sobre la edad mínima,

— el Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación),

— el Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, y

— el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil.

Además de la obligación general que tienen los Estados miembros de garantizar que se respeten estas disposiciones durante la ejecución de los contratos públicos, esta «cláusula social y medioambiental» tiene varias aplicaciones específicas más. Si se demuestra que el licitador incumplió el Derecho social o laboral o los convenios colectivos aplicables, este puede sufrir graves consecuencias. Por ejemplo:

— el rechazo de la oferta económicamente más ventajosa ([107]);

— la exclusión del procedimiento de contratación ([108]);

— el rechazo de ofertas anormalmente bajas ([109]), o

— la responsabilidad conjunta de los subcontratistas y los contratistas principales por cualquier incumplimiento de las obligaciones pertinentes conforme al Derecho medioambiental, social y laboral ([110]).

([105]) Artículo 18, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE; artículo 36, apartado 2, de la Directiva 2014/25/UE, y artículo 30, apartado 3, de la Directiva 2014/23/UE.
([106]) Anexo X de la Directiva 2014/24/UE, anexo XIV de la Directiva 2014/25/UE y anexo X de la Directiva 2014/23/UE.
([107]) Artículo 56, apartado 1, de la Directiva 2014/24/UE y artículo 76, apartado 6, de la Directiva 2014/25/UE.
([108]) Artículo 57, apartado 4, letra a), de la Directiva 2014/24/UE; artículo 80, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE, y artículo 38, apartado 7, letra a), de la Directiva 2014/23/UE.
([109]) Artículo 69, apartado 3, de la Directiva 2014/24/UE y artículo 84, apartado 3, de la Directiva 2014/25/UE.
([110]) Artículo 71, apartado 6, de la Directiva 2014/24/UE; artículo 88, apartado 6, de la Directiva 2014/25/UE, y artículo 42, apartado 4, de la Directiva 2014/23/UE.

La cláusula social y medioambiental es un instrumento sólido para respaldar la CPSR. Las autoridades nacionales pueden contar con medidas específicas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones mencionadas en la cláusula social y medioambiental o pueden confiar en que los compradores públicos verifiquen dicho cumplimiento en cada caso. Una forma de contribuir a su eficacia es mencionar en los pliegos de contratación las obligaciones específicas previstas en el Derecho social y laboral y los convenios colectivos aplicables al contrato, y pedir a los licitadores que confirmen su cumplimiento. A tal fin, los compradores públicos pueden solicitar a los licitadores pruebas del cumplimiento o autodeclaraciones. Esta petición debería reforzarse mediante cláusulas que exijan el cumplimiento de las obligaciones pertinentes durante la ejecución del contrato y vayan acompañadas de medidas de control efectivas (véanse las secciones 5.2 y 5.4).

Las obligaciones nacionales en el ámbito del Derecho social y laboral deben aplicarse siempre en consonancia con el Derecho de la Unión y con los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato. Por consiguiente, todo requisito que se imponga a los licitadores sobre la base del Derecho social y laboral nacional o los acuerdos colectivos no debe redundar en la discriminación directa o indirecta de licitadores o trabajadores de otros Estados miembros.

Del mismo modo, los requisitos de las licitaciones que se basen en el Derecho social y laboral nacional o los convenios colectivos no deben suponer una discriminación contra las obras, los suministros, los servicios ni los operadores económicos de los países del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) o de aquellos que tengan un acuerdo bilateral con la UE que incluya un capítulo relativo a la contratación, en la medida en que dichas obras, suministros, servicios y operadores económicos estén cubiertos por tales acuerdos.

Por ejemplo, no puede imponer las condiciones laborales de su Estado cuando un contrato se ejecute de manera remota en otro Estado miembro, en países del ACP o en países que tengan un acuerdo bilateral con la UE que incluya un capítulo relativo a la contratación pública.

La sección 5.2 contiene información adicional sobre la aplicación del Derecho social y laboral y los convenios colectivos en los contratos públicos.

Uso de la contratación pública en Cataluña (España) para reforzar los derechos de los trabajadores en las cadenas de suministro de productos electrónicos

Objetivo de la contratación

La Asociación Catalana de Municipios (Associació Catalana de Municipis, ACM) representa a más de 1 000 organismos locales, lo que equivale al 95 % de municipios de la región. Una de sus funciones consiste en actuar como compradora central, combinando distintas necesidades y ahorrando trámites administrativos a sus miembros. En 2018, la ACM se afilió a Electronics Watch, cuyas cláusulas sociales ahora se incorporan en las licitaciones, entre las que se incluye un acuerdo marco reciente para impresoras en el que están participando ochenta municipios.

Estrategia

Las cláusulas de Electronics Watch exigen que los contratistas actúen con la diligencia debida para lograr la transparencia en las cadenas de suministro, colaboren con controladores independientes y subsanen las violaciones de los derechos laborales y las normas de seguridad. Están en consonancia con la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública y son un reflejo de los Principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos y las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. Las cláusulas contienen un código de normas laborales que remiten al Derecho nacional y a los convenios fundamentales de la OIT.

Resultados

La solicitud inicial de divulgación de información recibió una respuesta positiva por parte de los contratistas, que facilitaron datos detallados sobre las cadenas de suministro de modelos de productos específicos y los centros de producción usados en el marco del contrato. A partir de los resultados de control existentes para estos modelos y centros, Electronics Watch pudo preparar una evaluación del riesgo para la ACM. La información que proporcionó un proveedor reforzó un proceso de colaboración en curso en una fábrica de impresoras ubicada en Asia Meridional. Sobre la base de los detalles del centro de producción, se pondrá en marcha un plan de control que aprovechará los conocimientos técnicos locales para supervisar los derechos laborales. La ACM ya tiene previsto incluir las condiciones contractuales de Electronics Watch en dos acuerdos marco más, uno para productos informáticos y otro para la transmisión en vídeo de los plenos.

Lecciones aprendidas

Es necesario que la industria, tanto los revendedores como las marcas y sus proveedores, sigan fortaleciendo la transparencia de las cadenas de suministro. En la actualidad, sigue teniendo dificultades para proporcionar información respecto a los componentes que, pese a ello, es fundamental para garantizar dicha transparencia, la cual está vinculada al objeto del contrato, como exigen las Directivas sobre contratación pública. Si más compradores públicos solicitan que se divulgue información acerca de los centros de producción, contribuirán a que esta petición acabe convirtiéndose en una práctica habitual en la industria.

4.6. **Criterios de exclusión y selección**

4.6.1. ***Motivos de exclusión***

Las Directivas sobre contratación pública reconocen que determinados operadores con prácticas delictivas graves o poco éticas no deberían poder ganar contratos públicos. También reconocen que las vulneraciones documentadas de la responsabilidad social corporativa o las deficiencias mostradas por el operador económico en el pasado pueden ser un motivo de exclusión. Los motivos de exclusión se dividen en dos categorías: obligatorios (que deben aplicarse en todas las licitaciones) y discrecionales (que los compradores públicos pueden decidir aplicar o que pueden ser impuestos por el Derecho nacional). El siguiente cuadro muestra los motivos de exclusión obligatorios y discrecionales más relevantes para la CPSR; las Directivas sobre contratación pública contemplan motivos adicionales ([111]).

Cuadro 4.3

Motivos de exclusión vinculados a la CPSR

Motivos de exclusión obligatorios ([1])	Motivos de exclusión discrecionales ([2])
Condena mediante sentencia firme por trabajo infantil u otras formas de trata de seres humanos.	Incumplimiento de las obligaciones en lo referente al pago de impuestos o cotizaciones a la seguridad social que se demuestre por los medios adecuados.
	Incumplimiento de las obligaciones aplicables con arreglo a la cláusula social y medioambiental, es decir, las obligaciones medioambientales, sociales y laborales establecidas en el Derecho de la Unión o el Derecho nacional, los convenios colectivos o los convenios fundamentales de la OIT.
Incumplimiento de las obligaciones en lo referente al pago de impuestos o cotizaciones a la seguridad social que quede establecido en una resolución judicial o administrativa firme y vinculante.	Falta profesional grave que ponga en entredicho su integridad.
	Deficiencias significativas o persistentes en el cumplimiento de un requisito de fondo en el marco de un contrato público anterior.
	Falsedad grave o incapacidad para presentar los documentos justificativos requeridos.

([1]) Artículo 57, apartados 1 y 2, de la Directiva 2014/24/UE. Véase también el artículo 80, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE y el artículo 38, apartados 4 y 5, en lo que concierne a las concesiones reguladas por la Directivas 2014/23/UE.

([2]) Artículo 57, apartados 2 y 4, de la Directiva 2014/24/UE y artículo 38, apartado 7, de la Directiva 2014/23/UE. En el caso de los contratos de servicios públicos, la aplicabilidad de los motivos discrecionales puede variar en función de las normas nacionales (véase el artículo 80, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE).

Debe pedirse a todos los licitadores que confirmen que ninguno de los motivos de exclusión obligatorios ni ninguno de los motivos discrecionales aplicables al procedimiento les conciernen. Las pruebas preliminares del cumplimiento se proporcionan a través del documento europeo único de contratación o pueden presentarse mediante otro formulario de autodeclaración, en función del contrato en cuestión. No obstante, puede solicitar documentos justificativos en cualquier momento cuando sea necesario para el correcto desarrollo del procedimiento ([112]).

En el caso de los motivos obligatorios, el período máximo de exclusión es de cinco años a contar desde la fecha en que se dictó la condena firme, salvo que en la sentencia se haya estipulado un plazo mayor. En el caso de los motivos discrecionales, el período máximo de exclusión es de tres años a contar desde el momento en que tuviese lugar el suceso en cuestión ([113]). En ambos casos, los licitadores pueden tratar de defender su fiabilidad a pesar de que existan uno o varios motivos de exclusión (este proceso se denomina «autocorrección»). A tal fin, deben aportar pruebas de las medidas específicas que hayan tomado para enmendar y evitar cometer otros delitos o faltas en el futuro, como el pago de una compensación por los daños ocasionados, la colaboración activa con las autoridades investigadoras y la adopción de medidas técnicas, organizativas y de personal concretas ([114]).

([111]) Artículo 57 de la Directiva 2014/24/UE, artículo 80 de la Directiva 2014/25/UE y artículo 38 de la Directiva 2014/23/UE.

([112]) Artículo 59, apartado 4, de la Directiva 2014/24/UE. También es posible rescindir un contrato si el contratista se encontraba en una de las situaciones de exclusión obligatoria en el momento de su adjudicación [artículo 73, letra b), de la Directiva 2014/24/UE; artículo 90, letra b), de la Directiva 2014/25/UE, y artículo 44, letra b), de la Directiva 2014/23/UE].

([113]) Artículo 57, apartado 7, de la Directiva 2014/24/UE, que también puede aplicarse a los servicios públicos (véase el artículo 80 de la Directiva 2014/25/UE) y artículo 38, apartado 10, de la Directiva 2014/23/UE. El Derecho nacional también puede especificar períodos de exclusión más breves.

([114]) Artículo 57, apartado 6, de la Directiva 2014/24/UE; artículo 80 de la Directiva 2014/25/UE, y artículo 38, apartado 9, de la Directiva 2014/23/UE.

Corresponde al comprador público evaluar estas medidas y decidir si son suficientes para permitir que el licitador participe en el procedimiento. De no ser así, debe facilitar al licitador una declaración de los motivos de su decisión.

Combatir el trabajo infantil en las cadenas de suministro: el Derecho francés y neerlandés

Es obligatorio excluir a las empresas condenadas de delitos relacionados con el trabajo infantil o la trata de seres humanos de los procedimientos de contratación pública. Dado que dichas infracciones se cometen a menudo en cadenas de suministro complejas, puede resultar difícil obtener información fiable sobre ellas. Francia y los Países Bajos han adoptado leyes de diligencia debida que obligan a las empresas a determinar si existen riesgos de trabajo infantil en sus cadenas de suministro, a adoptar medidas para combatirlo y a informar públicamente de tales medidas.

Cuando estas leyes se apliquen a los licitadores para un contrato, el incumplimiento de las obligaciones de diligencia debida puede conllevar su exclusión conforme al artículo 57, apartado 4, letra a), de la Directiva 2014/24/UE (incumplimiento de las obligaciones aplicables en virtud de la cláusula social y medioambiental). No será este el caso cuando estas leyes no se apliquen a un licitador, por ejemplo, debido a la ubicación de su sede o al número de empleados.

4.6.2. Criterios de selección ([115])

Mientras que los criterios de exclusión se centran en factores negativos que pueden impedir que adjudique un contrato a un licitador concreto, los criterios de selección pueden ayudarlo a identificar a los más indicados para llevar a cabo con éxito los aspectos sociales de su contrato. En particular, definir criterios de selección adecuados que se basen en la solvencia económica y financiera, los recursos técnicos y humanos, y la experiencia pueden ayudar a conseguir una CPSR y, al mismo tiempo, garantizar que un amplio abanico de organizaciones pueda presentar ofertas.

Estos son algunos ejemplos de criterios de selección que pueden favorecer la CPSR:

— requisitos de solvencia financiera (por ejemplo, volumen de negocios, rentabilidad) que se limiten a lo estrictamente necesario para garantizar que el licitador puede ejecutar el contrato sin restringir la participación de organizaciones de la economía social, empresas sociales, asociaciones sin ánimo de lucro y organizaciones comunitarias;

— criterios que exijan que las organizaciones o sus equipos posean una experiencia y unos conocimientos técnicos específicos y demostrables en cuestiones sociales relevantes para su contrato, como la accesibilidad, la igualdad de género y la no discriminación;

— la capacidad técnica para hacer un seguimiento de las prácticas laborales en toda la cadena de suministro ([116]), incluidos los sistemas de gestión y las asociaciones con otras organizaciones, o

— pruebas de la ejecución satisfactoria de contratos anteriores con requisitos sociales similares, por ejemplo, la contratación y la facilitación de oportunidades de mejora de las capacidades para los aprendices o los trabajadores desfavorecidos.

El vínculo con el objeto del contrato y la proporcionalidad en los criterios de selección

Todos los criterios de selección deben estar vinculados al objeto del contrato y ser proporcionados con respecto a él. Esto significa que no debe adoptar una estrategia genérica para definirlos, sino cerciorarse de que sean adecuados para alcanzar sus objetivos (incluidos los de CPSR) y no ir más allá de lo estrictamente necesario.

Por ejemplo, si solicita pruebas de las medidas de gestión de la cadena de suministro, no puede exigir que tengan un alcance mayor al de los productos o servicios que va a adquirir (p. ej., que incluyan todas las operaciones de una empresa). Asimismo, debe evitar establecer requisitos relativos a la experiencia previa que vayan demasiado atrás en el tiempo o sean demasiado restrictivos. Recuerde que algunos licitadores pueden poseer experiencia relevante en otros sectores o campos de actividad. Esta forma de plantear los criterios de selección también ayudará a garantizar que organizaciones de la economía social, empresas sociales y asociaciones sin ánimo de lucro puedan competir para su contrato.

([115]) Artículo 58 de la Directiva 2014/24/UE; artículo 80 de la Directiva 2014/25/UE, y artículo 38, apartados 1 y 2, de la Directiva 2014/23/UE.

([116]) Como establece el anexo XII, parte II, letra d), de la Directiva 2014/24/UE.

Las pruebas relativas a los criterios de selección proceden, en primer lugar, del documento europeo único de contratación, aunque en ocasiones pueden encontrarse en otros formularios de autodeclaración. Al igual que ocurre con los criterios de exclusión, es posible solicitar documentos justificativos en cualquier momento del procedimiento. Sin embargo, al contrario que en ellos, los criterios de selección deben ser específicos para cada contrato, a fin de garantizar que sean proporcionales y estén vinculados al objeto del contrato.

En lo que respecta a la accesibilidad, la norma EN 17161:2019 sobre diseño universal ([117]) establece una estrategia de diseño accesible para productos, bienes y servicios cuyo objetivo es llegar a una gama más amplia de usuarios. Puede mencionar esta norma en los criterios de selección en el marco de los requisitos relativos a la capacidad técnica, a fin de determinar si los licitadores cuentan con los procedimientos adecuados para ofrecer productos y servicios accesibles. En este caso también deben tenerse en cuenta pruebas que demuestren el cumplimiento de normas equivalentes.

Buenas prácticas

— Utilice los criterios de exclusión obligatorios y opcionales para asegurarse de que los licitadores no hayan infringido en ningún modo el Derecho social o laboral ni los convenios colectivos aplicables.

— Desarrolle criterios de selección que sean específicos para su contrato y aborden los aspectos sociales pertinentes en lo que respecta a los recursos técnicos y humanos y la experiencia previa. Evite aplicar criterios financieros o de otra índole que puedan impedir la participación de organizaciones de la economía social y empresas sociales.

— Piense con antelación qué tipo de pruebas va a solicitar a los licitadores antes de la adjudicación del contrato y cómo se mantendrá esta información actualizada durante su ejecución.

— Cuando reciba ofertas de otros Estados miembros de la UE, puede consultar eCertis ([118]), que lo ayudará a entender qué pruebas le está proporcionando la otra parte.

Aplicación de los convenios de la OIT en la adquisición de productos textiles por parte de un ministerio checo

Objetivo de la contratación

En 2015, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales checo desarrolló su propia Estrategia de Contratación Pública Socialmente Responsable, que utiliza para orientar la preparación de las licitaciones. Esta estrategia se aplicó en una licitación para ropa que organizaciones benéficas iban a repartir entre las personas que lo necesitaban. Su adquisición estuvo cofinanciada con fondos europeos.

Estrategia

Con el objetivo de evitar la violación de derechos laborales y sociales en el proceso de fabricación textil, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales exigió que los licitadores contasen con un sistema que garantizase que los derechos laborales protegidos por los convenios de la OIT (trabajo infantil, trabajo forzoso, etc.) no se hayan vulnerado durante la fabricación de los productos adquiridos. Este fue uno de los criterios de selección. En esta fase, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales únicamente se centró en las condiciones en los procesos de fabricación de los productos textiles en sí, no en la fabricación de las materias primas. Los licitadores podían demostrar el cumplimiento de este requisito adhiriéndose a la Fair Wear Foundation o presentando una autodeclaración. En el segundo caso, tenían que identificar al fabricante de cada tipo de producto, la marca y el lugar de producción. El objetivo era que el comprador tuviese cierto grado de control sobre las condiciones laborales en la cadena de suministro.

Resultados

El riesgo de violación de las normas laborales y sociales durante la fabricación de productos textiles disminuyó al aplicar requisitos sociales en la fase de selección, lo que aumentó la transparencia respecto de las cadenas de suministro de los licitadores. Según la información facilitada por el adjudicatario, una parte considerable de la fabricación tiene lugar en la Unión. Además, una parte corre a cargo de reclusos que, en el proceso, desarrollan habilidades profesionales y obtienen referencias que facilitarán su reintegración en la sociedad una vez que acabe su condena.

([117]) Véase https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:110:0::::FSP_PROJECT:62323&cs=13275480BC8D2104048D1E2104EAD11A2.

([118]) e-Certis es un sistema de información donde podrá descubrir los distintos certificados exigidos en los procedimientos de contratación pública en toda la Unión. Su función de búsqueda se puede utilizar en cualquiera de las lenguas oficiales de la Unión. Puede consultarlo en el siguiente enlace: https://ec.europa.eu/tools/ecertis/#/search.

Lecciones aprendidas

Unas peticiones sencillas en lo tocante a la transparencia de las cadenas de suministro pueden generar beneficios inesperados que superen los requisitos del contrato. Esta licitación demostró que es posible solicitar la transparencia de la cadena de suministro como una condición para la participación. Hacer un seguimiento de las condiciones durante la ejecución del contrato sigue planteando dificultades.

Respeto de los derechos humanos mediante la contratación pública en el municipio de Stavanger (Noruega)

Objetivo de la contratación

El Ayuntamiento de Stavanger, en Noruega, ha sido precursor en la aplicación de criterios éticos en sus contrataciones públicas, entre los que figuran criterios de selección específicos. Desde 2010, exige que los licitadores documenten sus cadenas de suministro, prestando especial atención a aquellos contratos en los que el riesgo de que se violen los derechos humanos es mayor.

Estrategia

Todos los años se lleva a cabo una evaluación del riesgo para todos los próximos contratos. En el caso de los contratos de alto riesgo, como los de productos textiles, dispositivos de TIC y equipo médico, se aplican unos criterios de selección integrales relacionados con el comercio ético que, entre otras cosas, exigen que los proveedores cuenten con sistemas para la trazabilidad de la cadena de suministro, un proceso de evaluación del riesgo y un código de conducta interno. Dicho código de conducta debe ser conforme a las condiciones éticas de contratación de Stavanger, las cuales se basan en los principales convenios de las Naciones Unidas y la OIT y en la legislación nacional en vigor donde se encuentre el centro de producción. Se celebran seminarios con los proveedores orientados a preparar el mercado. Durante la fase de ejecución del contrato, se emplea información de sistemas externos como la Ethical Trading Initiative, así como los datos obtenidos mediante reuniones individuales con los proveedores y cuestionarios.

Resultados

El uso de criterios éticos y los esfuerzos encaminados a garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas en los contratos seleccionados están obteniendo resultados de forma lenta, pero segura. Se considera que, al concentrarse de forma constante en los derechos humanos, la sostenibilidad y la responsabilidad social en la contratación pública, se ha logrado que estas cuestiones pasen a formar parte de las agendas de los proveedores y de las de otras partes de los sectores público y privado. Stavanger está incrementando su experiencia técnica en esta esfera dialogando con los proveedores y distintas redes y realizando inspecciones en la agencia tributaria y en las fábricas, entre otras cosas. El Ayuntamiento espera estar listo muy pronto para probar métodos aún más exhaustivos, como la aplicación de criterios de selección con nuevos criterios de adjudicación, a fin de garantizar el respeto de los derechos humanos y la sostenibilidad en la contratación pública. Los criterios que se emplean actualmente están vinculados al proceso de cualificación, por lo que el uso de criterios de adjudicación es el próximo paso lógico.

Lecciones aprendidas

Es necesario simplificar los procedimientos para garantizar que se cumplan las condiciones éticas de los contratos. Por este motivo, el Ayuntamiento participa en un comité de expertos con otros consistorios, organismos públicos y universidades de Noruega. El Ayuntamiento de Stavanger dirige un equipo dedicado a la industria textil y forma parte de un equipo centrado en los materiales de construcción. Además, participa en el Grupo de Interés en la CPSR de TIC de Procura+. Estas redes le brindan acceso a casos relevantes y a información que puede utilizar en los pliegos de contratación y para garantizar su cumplimiento.

4.7. **Criterios de adjudicación**

Los contratos cubiertos por las Directivas sobre contratación pública de la UE se adjudican atendiendo al criterio de cuál es la «oferta económicamente más ventajosa», con el que los compradores públicos pueden aplicar un amplio abanico de criterios cualitativos y relacionados con el coste. Las Directivas mencionan específicamente que en los criterios de adjudicación pueden tenerse en cuenta aspectos sociales, la accesibilidad, el diseño para todos los usuarios, y la comercialización y sus condiciones, entre otros factores ([119]). Los criterios sociales de adjudicación pueden mandar un potente mensaje al mercado en lo que respecta a la importancia de estos aspectos del contrato. Estos son algunos ejemplos de criterios sociales de adjudicación:

([119]) Artículo 67, apartado 2, letra a), de la Directiva 2014/24/UE; artículo 82, apartado 2, letra a), de la Directiva 2014/25/UE, y artículo 41, apartado 2, de la Directiva 2014/23/UE. La «comercialización y sus condiciones» puede incluir consideraciones de comercio justo, como estableció el Tribunal de Justicia en el asunto C-368/10 (véase el recuadro).

— *La metodología para garantizar la inclusión social en la prestación del servicio* Los licitadores deben presentar un plan detallado para llegar a todos los grupos destinatarios que se especifican en los pliegos de contratación.

— *La cantidad de oportunidades de aprendizaje profesional o formación creadas durante la ejecución del contrato y la calidad de estas*. Los licitadores deben detallar su estrategia de contratación y formación, facilitar una descripción de muestra de los puestos de aprendiz, y describir las estructuras de apoyo que se pondrán en práctica.

— *Una certificación de terceros que acredite que los productos facilitados en el marco del contrato se han obtenido de forma ética*. Se conceden puntos en función del porcentaje de productos con certificados de comercio justo o equivalentes. Si no dispone de una certificación de terceros, indique el motivo y describa las medidas internas adoptadas para garantizar la obtención ética de los productos ([120]).

— *Medidas para garantizar la igualdad de género*. Se conceden puntos en función de las medidas concretas adoptadas para luchar contra la discriminación e impulsar la igualdad de género (por ejemplo, formación del personal, conciliación, jornada flexible, etc.).

— *Requisitos adicionales de accesibilidad*. Se conceden puntos en función de las medidas específicas adoptadas para mejorar la accesibilidad más allá de los requisitos incluidos en las especificaciones técnicas ([121]).

El vínculo con el objeto del contrato y los criterios de adjudicación

Los criterios de adjudicación deben referirse a los productos, servicios u obras concretas que vayan a adquirirse. Esto implica que no se deben conceder (o quitar) puntos a un licitador solo porque cuente (o no) con una política de responsabilidad social. No obstante, dicha política *puede* servir como prueba del compromiso específico asumido por los licitadores en respuesta a los criterios de adjudicación.

Por ejemplo, si un criterio de adjudicación se centra en cómo se mejorará el bienestar de las personas mayores en el contexto de un contrato, los licitadores pueden apoyarse en parte en una política que defina su estrategia para trabajar con los usuarios de los servicios y formar a su personal. No obstante, no sería adecuado concederles puntos por las actividades que desempeñen en el marco de otros contratos.

Si quiere utilizar los criterios sociales de adjudicación de manera efectiva, debe pensar en cómo va a formularlos, qué ponderación aplicará y cómo los evaluará.

Con respecto a su formulación, se aplican los mismos requisitos de transparencia que a los demás criterios de adjudicación. Deben indicarse en el anuncio de licitación o los pliegos de contratación junto con su ponderación y los subcriterios que correspondan. Deben ser lo suficientemente claros como para que «todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes» puedan entenderlos ([122]). Deben garantizar la posibilidad de una competencia efectiva y permitir comprobar la información facilitada por los licitadores ([123]). Por último, deben estar vinculados al objeto del contrato, como se explica en el recuadro.

En cuanto a la ponderación, no existe un porcentaje máximo ni mínimo de puntos que pueda asignar a los criterios sociales de adjudicación. En el caso de contratos en que los riesgos sociales (por ejemplo, de violaciones de los derechos humanos) o los posibles beneficios sociales (por ejemplo, la mejora cuantificable del bienestar de un grupo vulnerable o de la participación de personas con discapacidad) sean elevados, tal vez tenga sentido que los criterios sociales de adjudicación tengan una ponderación alta. También depende de si los aspectos sociales se abordan en las especificaciones técnicas u otras partes de la licitación.

Ejemplos de criterios sociales de adjudicación combinados con otros criterios

Ejemplo 1:

Creación de oportunidades laborales para trabajadores desfavorecidos

Criterios de selección: Los licitadores deben aportar pruebas de que son capaces de contratar, formar y retener a trabajadores de uno o varios de los grupos desfavorecidos definidos. Para ello, pueden referirse a la experiencia adquirida en contratos anteriores ejecutados en cualquier sector. Debe demostrarse que el licitador o sus subcontratistas tienen la capacidad de contratar, formar y retener a dichos trabajadores durante un período similar al que abarca el contrato.

([120]) Véase la sección 4.8 para obtener información sobre los requisitos relacionados con el etiquetado y las certificaciones de terceros.
([121]) Por ejemplo, cuando las especificaciones técnicas exijan que el contenido web se ajuste al nivel AA de las Pautas de Accesibilidad para el Contenido Web (WCAG) 2.1, pueden asignarse puntos adicionales a las ofertas que se ajusten al nivel AAA.
([122]) Asunto C-19/00, SIAC Construction Ltd/County Council of the County of Mayo, apartado 42.
([123]) Artículo 67, apartado 4, de la Directiva 2014/24/UE; artículo 82, apartado 4, de la Directiva 2014/25/UE, y artículo 41, apartado 2, de la Directiva 2014/23/UE.

Criterios de adjudicación: Hasta el 15 % de los puntos disponibles se asignarán a las ofertas en función de la cantidad de oportunidades laborales ofrecidas a trabajadores desfavorecidos y la calidad de estas. Estos puntos se concederán atendiendo a los planes específicos de contratación, formación y retención de trabajadores desfavorecidos que se presenten.

Ejemplo 2:

Productos alimenticios con certificación de que cumplen condiciones de comercio justo

Criterios de adjudicación: Hasta el 10 % de los puntos disponibles se asignarán a las ofertas que incluyan uno o varios productos certificados por Fairtrade International o que cuenten con una certificación similar. Con el fin de comparar las ofertas, se tendrán en cuenta el valor y el volumen del producto o los productos con esta certificación que se suministrarán en el marco del contrato. Cuando los licitadores carezcan de una certificación de comercio justo por motivos que no puedan atribuirse a ellos, la oferta debe contener una explicación.

Condiciones de ejecución del contrato: Durante la vigencia del contrato, el proveedor se esforzará por incorporar a su oferta más productos con una certificación de comercio justo o equivalente. Una parte del precio del contrato se supeditará al cumplimiento de esta condición, de modo que se abonará un importe igual al coste al por mayor adicional de suministrar productos de comercio justo una vez que dichos productos se incorporen a la oferta.

Por último, la forma de plantear la evaluación determina la efectividad de los criterios sociales de adjudicación. Aunque un criterio social de adjudicación no tenga una ponderación particularmente elevada, puede establecer un umbral (por ejemplo, reservar el 60 % de los puntos disponibles para dicho criterio) que el licitador debe alcanzar para que su oferta pueda ser evaluada en más detalle ([124]). También es importante que todos los puntos aplicables a dicho criterio distingan adecuadamente el rendimiento social de cada una de las ofertas.

Asunto C-368/10, *Comisión Europea/Reino de los Países Bajos*

Este asunto se refirió a la adjudicación de un contrato para el suministro de té y café por parte de un comprador público neerlandés que incluyó una serie de criterios medioambientales y de responsabilidad social. El Tribunal de Justicia examinó dichos criterios detenidamente y concluyó que algunos no eran lo suficientemente transparentes (p. ej., exigir que los licitadores reúnan «criterios de sostenibilidad de las compras y de responsabilidad social corporativa», sin proporcionar más detalles al respecto).

No obstante, también sostuvo que podía considerarse que las etiquetas que acreditasen consideraciones de comercio justo estaban vinculadas al objeto del contrato. El artículo 43 de la Directiva 2014/24/UE y el artículo 61 de la Directiva 2014/25/UE codificaron y aclararon los principios formulados en esta sentencia. Para más información sobre el uso de etiquetas, véase la sección 4.8.

Los criterios de adjudicación pueden ser más efectivos si se los combina con la inclusión de otras medidas de CPSR en los criterios de selección, las especificaciones técnicas y las condiciones para la ejecución del contrato, como muestran los ejemplos que figuran a continuación.

Buenas prácticas

— Los criterios sociales de adjudicación pueden animar al mercado a obtener resultados más responsables socialmente y deben formularse con cuidado y ponderarse buscando maximizar su impacto.

— Piense cómo evaluará y comprobará las afirmaciones que hagan los licitadores en respuesta a los criterios de adjudicación, incluido el uso de certificaciones y etiquetas de terceros, cuando corresponda.

— Combine los criterios de adjudicación con especificaciones técnicas, criterios de selección y cláusulas relativas a la ejecución del contrato que le permitan abordar los riesgos sociales y mejorar los resultados sociales.

([124]) El TJUE aprobó este método en el asunto C-546/16, Montte SL/Musikene.

Desarrollo de criterios sociales de adjudicación para la adquisición de equipo y servicios informáticos en Alemania

Objetivo de la contratación

Dataport adquiere equipo y servicios informáticos para compradores públicos de los estados federales alemanes de Schleswig-Holstein, Hamburgo y Bremen, así como servicios informáticos para la administración tributaria de los estados federales de Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Baja Sajonia. El contrato implicaba el suministro de equipo informático (ordenadores personales y portátiles, monitores, teclados, ratones de ordenador y componentes informáticos) a 60 000 centros de trabajo y servicios informáticos a 30 000 centros de trabajo. El objetivo era adquirir exclusivamente equipo y servicios informáticos que se hubieran producido y se suministrasen de conformidad con las normas establecidas por la Organización Internacional del Trabajo.

Estrategia

El contrato se adjudicó en 2013. Se solicitó a los licitadores que presentasen un plan conceptual relativo a los criterios sociales donde figurasen, entre otras cosas, las medidas que habían tomado para garantizar que sus proveedores y los proveedores de estos cumplieran los ocho convenios fundamentales de la OIT. Con el fin de abordar los problemas sociales específicos existentes en la fabricación global de productos informáticos, los criterios de adjudicación hacían referencia además a los convenios 1, 30, 102, 115, 131, 135, 155, 158, 169 y 170 de la OIT. Se otorgaron puntos atendiendo a tres aspectos del plan conceptual:

— el alcance de las normas laborales y sociales cubiertas,

— la viabilidad del plan conceptual destinado a cumplir las normas sociales, y

— la documentación aportada para su verificación.

Puesto que los licitadores ofrecieron una gran variedad de opciones, se tomaron dos medidas para garantizar la calidad del mecanismo de control. En primer lugar, el pliego de condiciones exponía un posible plan de verificación, una serie de ejemplos de las medidas que podían adoptar los licitadores y posibles preguntas que podían responderse en un informe. En segundo lugar, en los criterios de adjudicación se dio especial prioridad a la viabilidad del plan conceptual (que representaba el 50 % de la puntuación total) y la documentación aportada a efectos de verificación (40 % de la puntuación total). Los licitadores tuvieron que aceptar que, durante la vigencia del contrato, las medidas presentadas en su plan conceptual se revisasen periódicamente. El plan conceptual y las obligaciones en él contempladas se incorporaron en el nuevo acuerdo marco.

Resultados

Todos los licitadores presentaron un plan conceptual que hablaba de cómo garantizar unas condiciones de trabajo justas en sus cadenas de suministro. El objetivo era generar conciencia en el sector de la informática sobre la creación de unas condiciones de trabajo justas en la cadena de suministro (incluida la extracción de las materias primas). Un especialista en la materia evaluó los conceptos de contratación socialmente responsable basándose en la medida en que los licitadores podían demostrar que sus procedimientos cubrían ampliamente los convenios de la OIT antes mencionados y que sus métodos tenían la calidad exigida. Los criterios sociales del plan conceptual influyeron en la adjudicación del contrato, puesto que representaron el 10 % de los puntos asignados a la calidad. El adjudicatario elaboró un código de conducta para los proveedores y aceptó presentar informes dos veces al año a un grupo de trabajo para demostrar el cumplimiento por su parte de los convenios de la OIT.

Lecciones aprendidas

A pesar de la difícil situación en el mercado y de la complejidad de las cadenas de suministro globales, la respuesta de los licitadores fue positiva. Los criterios de sostenibilidad cada vez son más importantes en las licitaciones, ya que los licitadores suelen ofrecer productos con unos precios y un rendimiento similares. Cada vez hay más transparencia respecto de las condiciones de trabajo en la cadena de suministro, las inspecciones efectuadas en los centros de producción, las deficiencias detectadas y las medidas correctivas adoptadas. A día de hoy, no existe ningún dispositivo informático que se fabrique por completo en condiciones de comercio justo. Dataport centra su atención en favorecer el diálogo entre los clientes, los proveedores de servicios y los fabricantes durante el procedimiento de licitación y una vez concluido, lo que requiere un intenso compromiso con el tema.

4.8. Evaluar las ofertas y verificar los compromisos

La estrategia que elija para evaluar y verificar los compromisos de CPSR es tan importante como los criterios que seleccione. Debe reflexionar detenidamente sobre cómo va a analizar las declaraciones que hagan los licitadores y cómo va a evaluar las ofertas. Si bien las Directivas sobre contratación pública no imponen un método de evaluación en particular, deben aplicarse los principios de transparencia e igualdad de trato. En el caso de los contratos con unos riesgos sociales o unos beneficios sociales previstos concretos, tal vez tenga sentido abordar la evaluación desde un enfoque distinto que el

que se aplique a los contratos más «típicos». Por ejemplo, quizá quiera incluir a interlocutores sociales, representantes de los usuarios u otros expertos en el panel de evaluación (siempre y cuando no exista un conflicto de intereses).

Cork (Irlanda) proporciona vivienda social asequible mediante un diálogo competitivo

Objetivo de la contratación

Con el fin de aumentar la oferta de vivienda social asequible, el Ayuntamiento de Cork (Irlanda) recurrió a un procedimiento de diálogo competitivo que estimuló la innovación y multiplicó las opciones del Ayuntamiento en lo que respecta a la ubicación y el diseño de estas viviendas.

Estrategia

El procedimiento de diálogo competitivo comprendió varias etapas. En primer lugar, se pidió a los promotores de viviendas que presentasen propuestas de proyectos que se evaluaron en función, por ejemplo, de su ubicación, el acceso a servicios, el transporte público, el régimen de propiedad existente y la probabilidad de obtener una licencia de obras. El Ayuntamiento de Cork se sirvió del diálogo competitivo con el fin de mejorar las propuestas y coproducir soluciones que satisficieran mejor las necesidades de vivienda social de la ciudad. Tras varias rondas de conversaciones cada vez más exhaustivas, el diálogo concluyó y se invitó a los proyectos preseleccionados a presentar una oferta para su evaluación.

Resultados

El procedimiento de diálogo competitivo dio lugar a la contratación de 11 planes de vivienda social con capacidades y regímenes de propiedad variados, creando un total de 215 nuevas viviendas. Al aprovechar solares abandonados, los nuevos planes contribuyen a la regeneración urbana, y se ha proporcionado una vivienda adecuada a las familias y personas que se encontraban en lista de espera.

Lecciones aprendidas

Aunque requiere una mayor cantidad de recursos por adelantado, la estrategia colaborativa respaldada por el diálogo competitivo ayudó a los promotores a estar mejor informados de las necesidades del Ayuntamiento, confirió una mayor certidumbre a las soluciones, evitó las disputas y creó oportunidades para conseguir una relación calidad-precio y una distribución de los riesgos mejores.

Emplear procedimientos que permitan interactuar de manera más directa con los licitadores, cuando se den las condiciones necesarias para usarlos ([125]), también puede ayudar a lograr una CPSR. Por ejemplo, el diálogo competitivo le permite reunirse con los licitadores y perfeccionar paulatinamente las soluciones, lo que puede acabar mejorando el contenido social de las ofertas. Las asociaciones para la innovación pueden ser el procedimiento más adecuado para los contratos encaminados a prestar un producto o servicio completamente nuevo. Tenga en cuenta que estos procedimientos requieren tiempo y recursos que gestionar, y que los licitadores participen en ellos. Puede ser un tiempo bien empleado si acaba dando lugar a un contrato que genere unos beneficios sociales cuantificables.

Debe pensar cómo verificará las declaraciones de los licitadores para todos los procedimientos en los que haya incluido criterios sociales. Una forma de hacerlo es haciendo referencia a certificaciones o etiquetas de terceros. De conformidad con la Directiva 2014/24/UE y la Directiva 2014/25/UE, puede mencionarlas en las especificaciones técnicas, los criterios de adjudicación o las cláusulas relativas a la ejecución del contrato ([126]). Estos son algunos ejemplos de etiquetas de terceros que tienen en cuenta consideraciones sociales:

— las certificaciones de Fairtrade International,

— TCO Certified,

— SA 8000,

— Fair for Life,

— la Organización Mundial del Comercio Justo,

— la etiqueta AAA de las WCAG 2.1 de la Web Accessibility Initiative o etiquetas de otras organizaciones de personas con discapacidad,

— los requisitos de accesibilidad DALCO de la norma UNE 170001-1:2007 sobre el entorno construido.

Para poder exigir unas etiquetas concretas en el pliego de contratación, estas deben cumplir varias condiciones orientadas a garantizar que sean objetivas y accesibles a todos los operadores interesados. Las etiquetas deben:

([125]) Véase la sección 3.4.
([126]) Artículos 43 y 44 de la Directiva 2014/24/UE y artículos 61 y 62 de la Directiva 2014/25/UE.

1) referirse únicamente a criterios que estén vinculados al objeto del contrato;

2) estar basadas en criterios verificables objetivamente y no discriminatorios;

3) establecerse mediante un procedimiento abierto y transparente en el que puedan participar todas las partes interesadas pertinentes, incluidos organismos públicos, consumidores, interlocutores sociales, fabricantes, distribuidores y organizaciones no gubernamentales;

4) ser accesibles para todas las partes interesadas, y

5) ser fijadas por un tercero sobre quien el operador económico que solicite la etiqueta en cuestión no pueda ejercer una influencia decisiva ([127]).

Si todos los criterios de la etiqueta cumplen estos requisitos y decide referirse a la etiqueta completa en su contratación, debe incluir una referencia precisa e inequívoca a ella en el pliego de contratación (por ejemplo, indicando la ley relevante por la que se aprobó la etiqueta o la documentación conexa), a fin de garantizar una transparencia plena. Aun cuando se refiera a una etiqueta que cumpla todos estos requisitos, debe admitir también otras etiquetas con criterios equivalentes. Si bien debe evaluar la equivalencia caso por caso, en general puede considerar que los requisitos son equivalentes si son, como mínimo, tan ambiciosos como los mencionados en el pliego de contratación. Cuando los licitadores no puedan obtener una etiqueta en los plazos oportunos por motivos que no se puedan atribuir a ellos, debe admitir otros medios de prueba adecuados (es decir, un expediente técnico).

Cuando una etiqueta no cumpla uno o varios de los requisitos antes expuestos, puede mencionar los criterios de esta que estén vinculados al objeto del contrato, pero no exigir la etiqueta propiamente dicha. Si una etiqueta contiene requisitos que son relevantes para su contrato y otros que no tienen ningún vínculo con el objeto de este, como las relativas a las prácticas de gestión generales, únicamente puede mencionar aquellos criterios que sí estén vinculados al objeto del contrato, en lugar de exigir la etiqueta como tal ([128]). Si indica claramente los criterios relevantes de la etiqueta en el pliego de contratación (por ejemplo, copiándolos directamente), ayudará a los posibles licitadores y facilitará que los requisitos de la licitación sean comprensibles y transparentes.

Alimentos de comercio justo para colegios de Múnich (Alemania)

Objetivo de la contratación

En 2017, Múnich publicó una licitación para un acuerdo marco destinado a suministrar comidas a más de 300 colegios. Múnich cuenta con una dilatada tradición de contratación socialmente responsable. Ya en 2002, el Ayuntamiento decidió no adquirir ningún producto que implicase el uso de trabajo infantil (o infringiese el convenio 182 de la OIT) y, desde entonces, ha adoptado medidas para promover el comercio justo en los procesos de contratación de productos textiles y alimenticios.

Estrategia

La licitación se dividió en cuatro lotes y contenía requisitos relativos al porcentaje de alimentos orgánicos que debían suministrarse y a la formación que debía poseer el personal de cocina. Además, el 5 % de los criterios de adjudicación se reservaron para otros aspectos sociales y medioambientales, como la presencia de materias primas certificadas por Fairtrade International, la Organización Mundial del Comercio Justo u organismos equivalentes.

Resultados

Se recibieron tres ofertas para cada lote, todas ellas procedentes de pymes. Se adjudicaron contratos a tres proveedores en los cuatro lotes. En total, estos contratos engloban más de 300 centros y proporcionarán alimentos a más de 490 000 niños en edad escolar.

Lecciones aprendidas

Es importante asegurar el compromiso de todas las partes involucradas (es decir, la dirección, los empleados, los padres, los niños, etc.), para que así sientan el proyecto como propio y velen por su éxito, así como para recabar buenas ideas.

Buenas prácticas

— Plantéese cómo valorará las declaraciones sobre CPSR de los licitadores incluyendo a expertos en la materia en el panel de evaluación y solicitando etiquetas o certificaciones de terceros.

([127]) Artículo 43, apartado 1, de la Directiva 2014/24/UE, y artículo 61, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE.
([128]) Artículo 43, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE, y artículo 61, apartado 2, de la Directiva 2014/25/UE.

— Cuando se den las condiciones adecuadas, los procedimientos que permiten interactuar directamente con los licitadores, como el diálogo competitivo, pueden ayudar a desarrollar y perfeccionar estrategias efectivas para alcanzar objetivos sociales.

— Revise los criterios y los requisitos subyacentes a cualquier etiqueta que quiera mencionar en el pliego de contratación para asegurarse de que estén vinculados al objeto del contrato y sean objetivos y no discriminatorios.

— Debe aceptar etiquetas o certificaciones equivalentes que aborden los mismos criterios y, cuando un licitador no pueda obtener una etiqueta o certificación en los plazos oportunos por motivos que no se le puedan atribuir, debe aceptar otros medios de prueba adecuados.

4.9. **Ofertas anormalmente bajas**

En algunos casos, el precio de una oferta suscita la preocupación de que el licitador no será capaz de cumplir los requisitos sociales y, por ejemplo, garantizar el cumplimiento de las normas de seguridad en el lugar de trabajo aplicables. De tales situaciones se ocupan las normas sobre las ofertas anormalmente bajas ([129]), que exigen que investigue cualquier oferta que parezca anormalmente baja y solicite al licitador una explicación sobre el precio propuesto. Estos son algunos de los factores que pueden indicar que una oferta debe ser investigada:

— precios que no parezcan cubrir los costes básicos que conlleva cumplir los requisitos de la licitación,

— precios que sean considerablemente inferiores al coste promedio de otras ofertas, o

— precios que sean considerablemente inferiores a la siguiente oferta de menor valor.

Las explicaciones del licitador pueden referirse a su proceso particular de producción o prestación o a las condiciones favorables de que disfruta, en cuyo caso la oferta no debe rechazarse si respeta todos los requisitos legales. No obstante, también debe pedírsele una confirmación de que cumple la legislación social y laboral y los convenios colectivos aplicables, de conformidad con la cláusula social y medioambiental ([130]). En caso de incumplimiento, la oferta debe rechazarse ([131]). Cuando compruebe que una oferta es anormalmente baja debido a que el licitador ha obtenido una ayuda estatal, podrá rechazarla por esa única razón solo si consulta al licitador y este no puede demostrar, en un plazo suficiente, que la ayuda era compatible con el mercado interior ([132]).

También puede encontrarse con precios anormalmente bajos en aquellas licitaciones en las que reciba ofertas de países de fuera de la UE, en cuyo caso se aplica el principio básico de igualdad de trato. Aunque los licitadores de terceros países pueden ofrecer legítimamente precios más bajos, es importante que se cerciore de que cumplen toda la legislación social y laboral aplicable (véanse la sección 4.5 y la sección 5.2 para obtener más información sobre la aplicación de las leyes sociales y laborales y los convenios colectivos en los contratos públicos). La Comisión Europea ha publicado un documento de orientación específico ([133]) donde encontrará más información sobre cómo evaluar las ofertas procedentes de terceros países, así como sobre la posibilidad de recibir ofertas anormalmente bajas.

Las ofertas anormalmente bajas deben investigarse con cautela, pues es crucial seguir una estrategia coherente y objetiva y brindar a todos los licitadores el derecho de réplica. No obstante, corresponde al comprador público decidir si las explicaciones proporcionadas bastan para confiar en la oferta o si esta debe ser rechazada. Recuerde que, si acepta una oferta anormalmente baja sin examinarla, podría estar generando una situación de desventaja para otros licitadores que sí respeten los requisitos sociales.

([129]) Artículo 69 de la Directiva 2014/24/UE y artículo 84 de la Directiva 2014/25/UE.

([130]) Artículo 18, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE; artículo 36, apartado 2, de la Directiva 2014/25/UE, y artículo 30, apartado 3, de la Directiva 2014/23/UE. Véase la sección 4.5 para más información.

([131]) Artículo 69, apartado 3, de la Directiva 2014/24/UE, y artículo 84, apartado 3, de la Directiva 2014/25/UE.

([132]) Artículo 69, apartado 4, de la Directiva 2014/24/UE y artículo 84, apartado 4, de la Directiva 2014/25/UE. En el siguiente enlace puede consultar más información sobre la aplicación de las normas relativas a la ayuda estatal: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html.

([133]) Comisión Europea: *Directrices sobre la participación de licitadores y bienes de terceros países en el mercado de contratación pública de la UE*, 2019 [C(2019) 5494 de 24.7.2019], disponible en: https://ec.europa.eu/growth/content/new-guidance-participation-third-country-bidders-eu-procurement-market_es.

Analizar ofertas anormalmente bajas en Valonia

Mediante su Plan de Acción sobre Contratación Pública Responsable, la Comisión Valona de Contratación Pública creó un grupo de trabajo destinado a analizar la cuestión de las ofertas anormalmente bajas. Este grupo de trabajo está integrado por representantes especializados en contratación pública de la administración regional, las autoridades locales, la Federación Valona de Empresas de Construcción, sindicatos y organismos externos de auditoría, como el Tribunal de Cuentas y el inspector financiero.

Tras analizar la legislación y la jurisprudencia en la materia, el grupo de trabajo propuso una metodología para investigar las ofertas anormalmente bajas. Esta consiste en cinco pasos:

1) corregir los errores aritméticos;

2) examinar y verificar los precios;

3) solicitar una justificación de los precios que en apariencia son anormalmente bajos;

4) decidir la conformidad de los precios;

5) informar al licitador.

Para detectar las ofertas anormalmente bajas, deben tenerse en cuenta las estimaciones de costes del comprador público, los precios pagados por otros departamentos u organismos, información estadística del mercado, la diferencia en la calidad de las ofertas y las explicaciones facilitadas por el licitador, entre otros datos. Las directrices establecen una metodología más específica basada en la desviación de un precio promedio ajustado que debe usarse en los contratos de obras y servicios susceptibles de fraude.

Buenas prácticas

— Detectar e investigar las ofertas anormalmente bajas es una parte esencial de la CPSR. A tal fin, puede resultar útil conocer los salarios, las cotizaciones a la seguridad social y otros costes aplicables en el sector.

— La exclusión no puede ser automática: los licitadores deben tener la oportunidad de explicar cualquier precio que parezca anormalmente bajo.

— Cuando un precio sea anormalmente bajo debido al incumplimiento de la legislación social o laboral o de los convenios colectivos aplicables, es obligatorio rechazar la oferta.

CAPÍTULO 5

Definir y hacer cumplir las condiciones de los contratos

Durante la ejecución del contrato es cuando realmente se ponen a prueba los compromisos relativos a la CPSR. Esta no puede hacerse efectiva si no se dan las condiciones contractuales oportunas y se dispone de los medios necesarios para supervisarlas y garantizar su cumplimiento. Este capítulo analiza en detalle cómo se pueden diseñar y ejecutar los contratos con miras a maximizar su valor social. Además de explicar las disposiciones pertinentes de las Directivas sobre contratación pública, presenta las distintas estrategias que están aplicando compradores públicos de toda Europa.

5.1. Hacer realidad los compromisos en materia de CPSR

La CPSR requiere prestar especial atención a las condiciones de los contratos, ya que normalmente exige que las partes se alejen de sus prácticas habituales. Por este motivo, es preciso señalar las condiciones sociales incluidas en el contrato a la atención de los licitadores e informarles de la supervisión que se llevará a cabo y de las consecuencias en caso de incumplimiento. El uso de condiciones estándar sin añadir cláusulas sociales específicas rara vez es apropiada en el caso de la CPSR. Tratar las condiciones del contrato en una fase tardía puede perjudicar a la CPSR porque, para que sea efectiva, es preciso valorar las condiciones contractuales desde el mismo momento en que comienza un procedimiento planificado.

Durante un procedimiento de licitación, puede añadir las condiciones contractuales que propone al pliego de contratación. Puede incluir una versión provisional e invitar a los licitadores a presentar observaciones o correcciones al respecto. En todo caso, en el contrato deben figurar todos los aspectos relevantes para que una oferta sea válida, como el precio y los compromisos que se asumen para responder a los criterios de adjudicación, en particular los vinculados a la CPSR. Cuando dichos compromisos superen las condiciones de referencia establecidas en el contrato, tendrá que adaptar las cláusulas de este como corresponda. Por ejemplo, si el borrador de su contrato estipula que durante el primer año de vigencia deben crearse al menos cinco puestos de aprendiz y el adjudicatario propone crear ocho, el contrato debe reflejar este último número.

Por lo general, el cumplimiento de las condiciones contractuales no se suele evaluar explícitamente durante un procedimiento de licitación, al contrario de lo que sucede con las especificaciones técnicas y los criterios de selección y adjudicación. Si bien las prácticas varían de unos países y organizaciones a otros, es habitual que los licitadores indiquen si aceptan las condiciones del contrato o las reservas que tengan, las cuales pueden ser negociables (dependiendo del procedimiento). Una vez más, tal vez deba seguir una estrategia distinta para hacer realidad la CPSR, pues conviene asegurarse de que los licitadores puedan llevar a cabo con éxito los aspectos sociales específicos del contrato y que estas condiciones se apliquen también a los subcontratistas cuando corresponda. Por ejemplo, si el borrador de su contrato incluye el compromiso de velar por que los convenios fundamentales de la OIT se respeten en toda la cadena de suministro, debe tener la certeza de que el adjudicatario cuenta con los sistemas adecuados para supervisar a sus subcontratistas. Estas consideraciones deben reflejarse adecuadamente en los criterios de selección o de adjudicación, así como en las condiciones del contrato, para así poder evaluar plenamente la capacidad y el compromiso de los licitadores en este ámbito y asegurar la transparencia y la igualdad de trato. Cuando el licitador proponga un método concreto para supervisar a sus subcontratistas, asegúrese de incorporarlo en el contrato. Asimismo, puede estipular que la cláusula que exige el cumplimiento de los convenios de la OIT se incorpore en todos los subcontratos y, al mismo tiempo, establecer que el contratista principal sigue siendo el responsable de garantizar su cumplimiento en toda la cadena de suministro.

Un último paso necesario para hacer realidad los compromisos en materia de CPSR consiste en asegurarse de que las personas implicadas directamente en la ejecución del contrato —a ambos lados— estén al tanto de las cláusulas sociales. En el seno de su organización, puede encargarse de gestionar el contrato alguien que no esté directamente implicado en la contratación. Es esencial que esta persona tenga el tiempo, la información y la motivación necesarios para vigilar de manera efectiva el cumplimiento de las cláusulas sociales. Como alternativa, puede tener sentido establecer un comité integrado por representantes de su organización y cualquier tercero con un interés directo en hacer cumplir los compromisos sociales, como sindicatos, organizaciones en favor de los derechos de las personas con discapacidad, expertos en accesibilidad, ONG, o ciudadanos o usuarios. En lo que respecta a los contratistas, tal vez quiera exigirles que designen a una persona directamente responsable de garantizar el cumplimiento de los compromisos sociales, y asegurarse de que esta persona asista a las reuniones de revisión del contrato.

Buenas prácticas

— Las condiciones sociales deben incluirse en las condiciones provisionales del contrato y publicarse al comienzo del procedimiento de licitación, señalándolas a la atención de los licitadores.

— Es posible que los contratos típicos no sean adecuados para la CPSR, y es preciso revisar con atención todas las condiciones para asegurarse de que no estén en conflicto con los requisitos de la licitación.

— Como parte del procedimiento, puede invitarse a los licitadores a que formulen observaciones acerca del borrador del contrato o propongan correcciones. La versión definitiva debe reflejar todos los compromisos específicos de la oferta ganadora.

— Asegúrese de que la persona o las personas encargadas de la gestión del contrato en ambas partes están al tanto de las disposiciones sobre CPSR y son capaces de garantizar su aplicación.

— Los contratos y documentos deben estar disponibles en formatos accesibles.

5.2. **Condiciones de ejecución de un contrato**

Las condiciones de ejecución de un contrato describen cómo debe ejecutarse un contrato. Las Directivas sobre contratación pública estipulan que las condiciones de un contrato pueden incluir consideraciones económicas o relacionadas con la innovación, consideraciones de tipo medioambiental, social, o relativas al empleo ([134]). Como ocurre con los criterios de selección y adjudicación, es necesario que estas condiciones estén vinculadas al objeto del contrato y figuren en el anuncio del contrato o el pliego de condiciones. En el recuadro de la derecha se explica qué significa que deban estar vinculadas al objeto del contrato. Las cláusulas de ejecución de un contrato deben cumplir el Derecho de la Unión, así como la legislación sobre el pilar social mencionada en el capítulo 1.

([134]) Artículo 70 de la Directiva 2014/24/UE y artículo 87 de la Directiva 2014/25/UE. Véanse asimismo los considerandos 64 a 66 de la Directiva 2014/23/UE.

Para ser efectivas, las condiciones de ejecución del contrato deben:

— redactarse de forma clara, evitando el uso innecesario de jerga jurídica;

— ser suficientemente específicas, con plazos y resultados definidos;

— asignarse a una parte o persona concreta;

— ir acompañadas de vías de recurso adecuadas en caso de incumplimiento, como sanciones económicas o medidas correctoras.

Las condiciones contractuales y el requisito de que estén vinculadas al objeto del contrato

Se considerará que las condiciones de un contrato están vinculadas al objeto de este cuando se refieran a las obras, suministros o servicios que deban facilitarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen:

a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de las obras, suministros o servicios, o

b) en un proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida,

incluso cuando dichos factores no formen parte de su contenido material (artículo 67, apartado 3). Esto significa que puede incluir condiciones como que se respeten los derechos humanos en toda la cadena de suministro, requisitos de comercio justo o que el contrato logre unos resultados sociales concretos. Sin embargo, no puede incluir requisitos generales relativos a la responsabilidad social de las empresas, a menos que se trate de obligaciones legales aplicables al contratista. Por ejemplo, no estaría vinculada al objeto del contrato la condición de que una empresa done cada año un porcentaje concreto de sus beneficios con fines benéficos.

En la sección 5.6 se analiza en más profundidad la función de las sanciones y los incentivos para lograr una CPSR. El cuadro 5.1 contiene ejemplos de condiciones sociales que cumplen los criterios antes mencionados y abordan distintos aspectos de la CPSR. Estas condiciones no están completas; para ser efectivas habría que definirlas y añadir cláusulas relativas a su supervisión y ejecución.

Cuadro 5.1

Ejemplos de cláusulas contractuales de CPSR

Tema	Ejemplo de condición provisional [1]
Accesibilidad (en un contrato de equipo de TIC para una oficina)	El contratista debe proporcionar el equipo accesible especificado configurado para que lo utilicen personas con discapacidad. Se impartirán sesiones formativas para los usuarios con discapacidad en las fechas que se acuerden con el comprador público, y mientras el contrato esté vigente se proporcionará asistencia a efectos de seguimiento por medio de un servicio de ayuda específico.
Inclusión social (en un contrato de publicidad de servicios públicos)	El contratista es el encargado de contactar con los grupos destinatarios indicados en las especificaciones y de aplicar las medidas especiales incluidas en su oferta para llegar a los usuarios de edad avanzada, los que sufren aislamiento social y los que no tienen acceso a internet. Pasados tres meses, se analizará la eficacia de estas medidas y se pedirá al contratista que adopte las medidas correctoras que determine el comprador público.
Empleo (en un contrato de obras de construcción)	Durante la vigencia de este contrato, el contratista tiene la responsabilidad de contratar, formar y dar empleo a, como mínimo, X [número especificado en la oferta] personas que se ajusten a una o varias de las categorías de «trabajador desfavorecido» definidas. Las condiciones de estos puestos de trabajo se especifican en un anexo del contrato. Todos los meses debe presentarse un informe donde se especifique el número de trabajadores desfavorecidos, la formación facilitada, las horas trabajadas y el salario percibido.

Tema	Ejemplo de condición provisional ([1])
Igualdad de género	El contratista se asegurará de que todos los mandos directos de los trabajadores que ejecuten el contrato realicen una formación sobre la igualdad de género en la contratación y el empleo que incluya, entre otros, aspectos relativos al embarazo y la maternidad; la menopausia; el acoso sexual; los permisos por motivos familiares, como los permisos parentales, y la conciliación de la vida laboral y la vida privada.
Cuantía del salario mínimo	El contratista y todos los subcontratistas que operen en la jurisdicción donde se celebre el contrato respetarán las cuantías de salario mínimo establecidas en [la ley o el convenio colectivo pertinente] y llevarán un registro de todas las horas trabajadas y de los salarios abonados. El comprador público podrá exigir en cualquier momento acceder a estos registros y a documentos que acrediten el importe de los salarios abonados.
Derechos humanos y laborales (en un contrato de uniformes)	El contratista velará por que en la ejecución de este contrato no se infrinjan los derechos humanos ni los ocho convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo. Los nombres y la ubicación de los centros de actividad de todos los subcontratistas y subsubcontratistas sometidos a este contrato figuran en un anexo de este. Asimismo, el contratista confirma que ha establecido un sistema adecuado, auditado por un tercero independiente, para garantizar que durante la vigencia del contrato se disponga de información precisa sobre las condiciones laborales de todas las personas implicadas en su ejecución.
Comercio ético (en un contrato de catering)	Los alimentos y las bebidas con un valor equivalente a, al menos, el 5 % del precio anual del contrato se proporcionarán con una certificación de comercio justo o equivalente. En el contexto del ciclo trimestral de planificación de los menús, el contratista especificará qué productos de comercio justo propone incluir en el menú y su valor estimado. Al final de cada año de vigencia del contrato, se examinará el valor de los productos de comercio justo y se añadirán otros productos certificados para el año siguiente.

([1]) Estas condiciones contractuales provisionales son meramente indicativas; habría que tener en cuenta las circunstancias específicas de cada contrato y adaptarlas a ellas.

Cumplimiento permanente de los motivos de exclusión

En la sección 4.6 se explica la función que desempeñan determinados motivos de exclusión obligatorios y discrecionales (como los relativos al trabajo infantil o la trata de seres humanos y el respeto del Derecho social y laboral). El cumplimiento de estas obligaciones básicas no debería limitarse a un momento puntual del procedimiento de licitación.

Las condiciones del contrato deben exigir que, durante su ejecución, se cumplan todos los motivos de exclusión obligatorios y los motivos discrecionales que pudieran introducirse en la licitación, siendo el contratista y los subcontratistas responsables de actualizar periódicamente sus declaraciones. Como se explica en la sección 5.6, debe ser posible rescindir un contrato cuando surja nueva información relativa al cumplimiento de los motivos de exclusión obligatorios.

Las condiciones de ejecución pueden ser objeto de revisión durante la vigencia del contrato, lo que brinda la oportunidad de aumentar con el tiempo el nivel de ambición ([135]). La capacidad de los contratistas para ejecutar los contratos también debería aumentar a medida que adquieran experiencia y ganen confianza en el cumplimiento de las condiciones sociales. Sopese cuál es la mejor manera de incentivar al contratista para que genere un valor social aún mayor. Por ejemplo, puede asociarlo a pagos adicionales en el marco del contrato ([136]), aceptar hacer públicos los resultados positivos o vincular el rendimiento social a la renovación o la ampliación del contrato, conforme a lo dispuesto en la licitación.

([135]) Toda modificación de un contrato tras su adjudicación debe regirse por las disposiciones sobre la modificación de los contratos (artículo 72 de la Directiva 2014/24/UE, artículo 89 de la Directiva 2014/25/UE y artículo 43 de la Directiva 2014/23/UE).

([136]) Por supuesto, esta posibilidad debería contemplarse ya en el pliego de contratación inicial; de lo contrario, cualquier cambio similar en un contrato tendría que satisfacer las condiciones de las normas relativas a la modificación de los contratos (véase la nota al pie 144).

Buenas prácticas

— Incluya condiciones referentes a la ejecución del contrato centradas en consideraciones sociales y relativas al empleo y que estén vinculadas al objeto del contrato.

— Redacte las cláusulas de los contratos con cuidado a fin de evitar el uso innecesario de jerga, especifique los plazos y los entregables, asigne las responsabilidades e incluya vías de recurso adecuadas en caso de incumplimiento.

— Piense si el nivel de ambición de los compromisos sociales debería aumentar a lo largo del contrato y cómo puede incentivar que el contratista persiga objetivos más ambiciosos.

Región de Valonia: inclusión de cláusulas sobre integración profesional en los contratos

Objetivos de la contratación

La región de Valonia tiene el objetivo de que en 2020 el 100 % de sus contrataciones públicas sean responsables. Con ese fin, ha puesto en práctica una serie de medidas de contratación diseñadas para fomentar la integración profesional, evitar el dumping social, apoyar a las pymes, mejorar la eficiencia de los recursos y reducir el impacto medioambiental.

Estrategia

Para respaldar la integración profesional, Valonia ha desarrollado cláusulas sociales estándar que deben incluirse en las licitaciones. Con ellas, las compañías se comprometen a facilitar oportunidades de formación a personas desempleadas cuando lleven a cabo obras públicas. La cláusula se ha concebido para ser flexible, de modo que las empresas pueden decidir si ofrecen prácticas a los aprendices directamente en sus plantillas o subcontratan labores concretas (como los trabajos de carpintería, pintura o demolición) a empresas sociales donde al menos el 50 % de los empleados sean personas con discapacidad o desfavorecidas (por ejemplo, desempleados de larga duración). Como resultado, la integración profesional se plantea de forma asociativa entre el comprador público, las compañías, las empresas sociales y las organizaciones de formación. Asimismo, Valonia ha creado un servicio de asistencia destinado a ayudar a los compradores públicos a integrar estas cláusulas en las licitaciones y a las compañías a ejecutarlas. Además, en línea se pueden consultar varios documentos de orientación y herramientas.

Resultados

En diciembre de 2018, se habían incluido cláusulas sociales en 442 contratos (con un valor total de casi 400 millones EUR). Gracias a ello, se crearon 410 plazas de prácticas y se celebraron 70 contratos con subcontratistas de empresas sociales. De 129 contratos con cláusulas sociales, el 78 % se ejecutaron por completo, el 9 % se ejecutaron parcialmente y el 13 % no se ejecutaron. El 83 % de las plazas de prácticas creadas fueron en profesiones en las que escaseaba la mano de obra (como la ingeniería eléctrica, la carpintería y la construcción). Tras completar la formación, el 60 % de los trabajadores en prácticas a largo plazo suscribieron contratos indefinidos o temporales (el 29 % y el 31 %, respectivamente). Por último, 30 subcontratistas de empresas sociales han recibido más de 3,5 millones EUR por los servicios que se les han subcontratado.

Lecciones aprendidas

Cinco años después de la publicación de los primeros contratos con cláusulas sociales, los resultados son positivos: la contratación pública ha demostrado ser una herramienta útil para fomentar la formación profesional y desarrollar asociaciones entre las compañías y las empresas sociales. Un sólido compromiso político y la implicación de todos los interesados relevantes en el proyecto fueron las claves para el éxito. En adelante, Valonia redoblará sus esfuerzos encaminados a simplificar los procedimientos con vistas a reducir la carga administrativa asociada a la ejecución y la supervisión de las cláusulas sociales.

5.3. **Contratos por resultados sociales**

En los contratos tradicionales, el pago se condiciona a que los contratistas realicen una actividad determinada. Reciben el dinero siempre que completen la actividad en cuestión, ya sea suministrar material de oficina, construir una carretera o prestar servicios sociales. No obstante, en muchos tipos de contratos públicos, más que la actividad en sí misma al comprador público le interesan sus resultados, sobre todo en el caso de los contratos con una dimensión social. Por ejemplo, es posible que el objetivo de una licitación que solicite que los proveedores de servicios trabajen con exconvictos sea reducir la tasa de reincidencia. Un contrato por resultados sociales podría definir una tasa de reincidencia objetivo (inferior a la de referencia) y supeditar parte del pago a su consecución.

Se pueden observar distintas formas de «pago basado en los resultados» en contratos públicos de Europa y el mundo entero. Este tipo de fórmulas han evolucionado en respuesta a la necesidad de aumentar la eficacia de la prestación de servicios y demostrar una buena relación calidad-precio. En ocasiones se las ha criticado por exponer a los proveedores de servicios a un riesgo excesivo, especialmente cuando se trata de pequeñas empresas, asociaciones benéficas o empresas sociales con una capacidad limitada para asumir riesgos financieros. Por este motivo, se han desarrollado varios modelos de contratos por resultados sociales que mitigan los riesgos para los proveedores de servicios. Uno consiste en abonarles una prima cuando los resultados sociales que obtengan superen las expectativas básicas del comprador público; por ejemplo, cuando se dé trabajo a un número de personas desempleadas superior al esperado. Estos tipos de contratos requieren que se trabaje con sumo cuidado para definir los resultados deseados adecuados, los valores de referencia y los niveles a los que se realizarán pagos adicionales, pero pueden ser una manera efectiva de incentivar la ejecución del contrato. Con frecuencia, para que los contratos por resultados sociales den frutos es preciso colaborar con las empresas sociales en el diseño conjunto de los servicios ([137]).

Otro modelo es el bono de impacto social, también denominado «bono de impacto en el desarrollo» cuando se emplea en el contexto de un país en desarrollo. En los bonos de impacto social intervienen al menos tres partes: un comprador público (al que en ocasiones se denomina «pagador en función de los resultados»), un proveedor de servicios y un inversor privado, que es quien asume el riesgo. El comprador público busca un ámbito que sea adecuado para un bono de impacto social (por ejemplo, campañas de salud pública, formación, medidas para activar el mercado laboral) y define los resultados que le gustaría que se lograsen (por ejemplo, el número de personas en situaciones de vulnerabilidad o con discapacidad a las que se da un empleo, resultados sanitarios o la continuidad de la educación). El inversor privado aporta capital para pagar al proveedor de servicios, y el comprador público le devuelve su dinero únicamente si se alcanzan los resultados definidos. El proveedor de servicios presta el servicio y puede recibir pagos adicionales en función de los resultados. En los bonos de impacto social, una cuestión central es cómo se evalúan los resultados; en ocasiones se encargan terceros independientes. Los bonos de impacto social pueden estar cubiertos o no por las Directivas sobre contratación pública en función de la estructura de los contratos y del proceso de selección.

Uso de bonos de impacto social para mejorar los resultados educativos en Lisboa

Objetivo de la contratación

En 2015, el Ayuntamiento de Lisboa estableció un bono de impacto social Junior Code Academy, cuyo objetivo era reducir el número de alumnos que repetían curso o abandonaban los estudios. También buscaba generar pruebas de los efectos que tiene la programación informática en las habilidades cognitivas, en concreto el rendimiento escolar y la capacidad de resolución de problemas, para fundamentar las políticas públicas en ellas.

Estrategia

El bono de impacto social se centró en tres colegios públicos de Lisboa. En cada uno de ellos, se seleccionó una clase que durante un año cursaría dos horas semanales de programación informática. Además, en cada colegio se creó un grupo de control para comparar los resultados de los niños que asistían a la clase de programación. A tal efecto, se compararía cómo habían mejorado sus competencias en portugués, matemáticas, razonamiento lógico y resolución de problemas. Con el fin de reducir el riesgo de este proyecto piloto, Lisboa concertó un bono de impacto social con la Fundación Calouste Gulbenkian, que aportó 120 000 EUR por adelantado que el Ayuntamiento le devolvería cuando el proyecto obtuviese los resultados acordados (según un evaluador independiente), en caso de que así fuera.

([137]) Para más información sobre los contratos por resultados sociales y los bonos de impacto social, véase https://golab.bsg.ox.ac.uk/the-basics.

Resultados

Al final del proyecto piloto, se determinó que los alumnos que habían recibido las clases de programación informática habían mejorado sus habilidades matemáticas y de razonamiento lógico. Sin embargo, no se alcanzaron todos los valores acordados en el bono de impacto social. En consecuencia, Lisboa devolvió a la Fundación Calouste Gulbenkian en torno al 25 % de la inversión inicial.

Lecciones aprendidas

Los bonos de impacto social pueden emplearse para reducir el riesgo de financiar un proyecto piloto innovador. No obstante, los resultados pueden tardar un tiempo en cristalizarse, por lo que los estos proyectos piloto deberían ser lo suficientemente largos como para que los inversores puedan alcanzar el impacto deseado. En este caso, el seguimiento indicó que los resultados estaban mejorando paulatinamente, sugiriendo que con más tiempo se podrían haber alcanzado los impactos deseados.

Fuentes:http://www.oecd.org/cfe/leed/SIBsExpertSeminar-SummaryReport-FINAL.pdf y https://maze-impact.com/report-sib-junior-code-academy/.

Constantemente se están desarrollando estrategias innovadoras para la contratación y la financiación de servicios públicos, y merece la pena valorar sus beneficios y desventajas en la fase de planificación. Los modelos antes expuestos pueden incentivar la consecución de resultados sociales; fomentar una mayor colaboración en el seno del sector público y entre el sector público y otros interesados, en particular las empresas sociales y la sociedad civil, y brindar acceso a nuevos recursos mediante la financiación privada. No obstante, entrañan sus propios costes y riesgos. Consultar a otros compradores públicos que hayan recurrido a estos modelos puede ayudarlo a determinar si se ajustan a sus necesidades o no.

Buenas prácticas

— Plantéese si su contrato debe incluir pagos vinculados a resultados sociales previamente definidos, y colabore con los proveedores de servicios a fin de establecer las metas adecuadas, las mediciones y condiciones de pago favorables.

— Asegúrese de que el diseño de su plan le permite llegar de manera proporcionada a todos los grupos destinatarios. Evite aquellas situaciones en que el tratamiento de beneficiaros con problemas sociales más fáciles de resolver pueda eclipsar financieramente el tratamiento de los grupos más vulnerables.

— Si el riesgo y la ausencia de capital están limitando su capacidad para conseguir un impacto social, los bonos de impacto social pueden ser una manera de conseguir inversiones privadas.

— Sopese minuciosamente los beneficios y las desventajas de estas estrategias y, cuando sea posible, hable con otros compradores públicos que hayan aplicado modelos similares antes de hacerlo usted. Analice los posibles resultados positivos y negativos. Para hacerlo, puede valorar el coste potencialmente elevado de las aportaciones que necesita para publicar contratos por resultados sociales y bonos de impacto social y su rentabilidad.

5.4. **Supervisar el cumplimiento**

Al contratista puede resultarle difícil poner en práctica las cláusulas sociales, sobre todo cuando son nuevas. Es probable que ambas partes necesiten más tiempo y recursos de los habituales para gestionar el contrato, y es buena idea mantener una comunicación abierta entre las partes para detectar y resolver posibles problemas. Su contrato debe incluir también mecanismos más estructurados para supervisar el cumplimiento. La forma adecuada de supervisión dependerá de diversos factores:

— la naturaleza de las cláusulas sociales, por ejemplo, si se refieren a la cadena de suministro o a los usuarios finales;

— la experiencia de ambas partes en la aplicación de este tipo de cláusulas;

— el nivel de confianza y comunicación entre las partes;

— los recursos y la capacidad disponibles para supervisar de manera efectiva la ejecución, y

— la disponibilidad de terceros apropiados para ayudar a la supervisión.

En términos generales, la supervisión del contrato puede ser efectuada por el cliente, el contratista, un tercero o de manera conjunta. El siguiente cuadro resume las principales características de cada uno de estos cuatro métodos.

Tipo de supervisión	Características principales
Cliente	El comprador público tiene la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de las cláusulas sociales y puede aplicar sanciones en caso de incumplimiento.
Contratista	El contratista tiene la responsabilidad de recabar y presentar información sobre el cumplimiento por su parte de las cláusulas sociales (autodeclaración).
Conjunta	El contratista tiene la responsabilidad de recabar y presentar información, y el comprador público debe revisarla o verificarla. Como alternativa, el contratista puede encargarse de supervisar determinados aspectos y el comprador público, otros.
Tercero	Un tercero, como un auditor o un organismo de certificación, tiene la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de las cláusulas sociales y presentar informes al respecto.

Independientemente del modelo que se elija, es importante que el contrato asigne las responsabilidades relacionadas con la supervisión, defina las actividades (por ejemplo, cuestionarios, reuniones, inspecciones, informes, auditorías) que deben llevarse a cabo y su frecuencia, y especifique las medidas de gradación ascendente y mediación que se aplicarán en el caso de que surjan problemas. A la hora de establecer mecanismos de supervisión que requieran que el adjudicatario presente información, tenga en cuenta la naturaleza, el grado de detalle y el tipo de pruebas que se necesitarán para supervisar adecuadamente la ejecución del contrato. Debe valorar qué información es realmente pertinente y proporcional a la naturaleza y los riesgos del contrato, así como la capacidad de su organización para evaluarla y verificarla. Por ejemplo, para supervisar la accesibilidad de un servicio resultaría útil definir los perfiles de quienes van a llevar a cabo la supervisión solicitándoles certificados relevantes que acrediten sus conocimientos técnicos en la materia. En la sección 5.6 se analizan las vías de recurso que pueden existir cuando se incumplen las cláusulas sociales. Llevar un registro preciso de todas las actividades de supervisión es especialmente importante para respaldar el uso de estas vías de recurso.

Buenas prácticas

— Prevea que necesitará tiempo y recursos adicionales para supervisar el cumplimiento de las cláusulas sociales.

— Puede ser sumamente efectivo combinar una comunicación abierta e informal con una supervisión más estructurada.

— Basándose en la naturaleza de las cláusulas sociales y otros factores, valore si es más adecuado que se encargue de supervisar su contrato el cliente, el contratista o un tercero o si es mejor optar por una supervisión conjunta.

— Asigne las responsabilidades de la supervisión y especifique claramente en el contrato las actividades, la frecuencia y las medidas de gradación ascendente y de mediación que se aplicarán.

5.5. **Subcontratar**

La subcontratación forma parte de muchos contratos públicos y debe tenerse en cuenta al formular y hacer cumplir las disposiciones sobre CPSR. Con arreglo a las Directivas sobre contratación pública, puede pedir a los licitadores que indiquen en sus ofertas la parte del contrato que tengan intención de subcontratar, así como los subcontratistas propuestos ([138]). Asimismo, puede verificar, o el Derecho nacional puede obligarlo a verificar, si existen motivos para excluir a alguno de los subcontratistas conocidos ([139]). De ser así, es posible que tenga que pedir a los licitadores que busquen un sustituto.

([138]) Artículo 71, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE; artículo 88, apartado 2, de la Directiva 2014/25/UE, y artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2014/23/UE.

([139]) Artículo 71, apartado 5, de la Directiva 2014/24/UE; artículo 88, apartado 5, de la Directiva 2014/25/UE, y artículo 42, apartado 3, de la Directiva 2014/23/UE.

Una vez que se adjudique el contrato, deberá pedir al contratista que le comunique el nombre, los datos de contacto y los representantes legales de sus subcontratistas, siempre que se conozcan en ese momento. Si esta información sufre alguna modificación o se designan nuevos subcontratistas, el contrato debe exigir al contratista que se lo notifique. En virtud de las Directivas sobre contratación pública, estos requisitos de información son obligatorios en el caso de los contratos de obras y de los servicios que deban prestarse en una instalación bajo la supervisión directa del comprador público ([140]). Para el resto de contratos, como los contratos de suministro, son voluntarios ([141]), si bien se recomienda encarecidamente incorporarlos a los efectos de la CPSR. Hacer cumplir las cláusulas sociales puede ser muy difícil si no se dispone de información básica sobre la identidad y la ubicación de los subcontratistas. Estos requisitos de información deben hacerse extensivos también a los subsubcontratistas y otros eslabones de la cadena de suministro.

Además de asegurar que tenga información sobre la identidad de los subcontratistas, su contrato debería garantizar que a estos se les apliquen las obligaciones sociales básicas previstas en las Directivas. Esto incluye los motivos de exclusión obligatorios y discrecionales (tales como la prohibición del trabajo infantil y la trata de seres humanos o la obligatoriedad de pagar los impuestos correspondientes y las cotizaciones a la seguridad social, entre otros) y la obligación de cumplir con las leyes medioambientales, sociales y laborales aplicables durante la ejecución del contrato, como establece la cláusula social y medioambiental ([142]) (véase la sección 4.5). Como se expuso en la sección 5.2, las condiciones del contrato deben exigir que todos los motivos de exclusión obligatorios y, en su caso, los motivos discrecionales se cumplan de forma permanente. Debe pedir a todos los subcontratistas que le proporcionen una declaración del cumplimiento por su parte y que la actualicen periódicamente.

Cuando el Derecho nacional así lo establezca, la responsabilidad por el incumplimiento de la cláusula social y medioambiental puede ser conjunta (o solidaria) entre el contratista y los subcontratistas. Asimismo, el contrato principal puede estipular que las cláusulas sociales deben incluirse en todos los subcontratos. No obstante, el contratista principal tiene la responsabilidad general de garantizar su cumplimiento durante todo el proceso de producción o prestación. Tenga en cuenta que las leyes y los convenios colectivos «aplicables» que se definen en la cláusula social y medioambiental variarán en función de la ubicación del subcontratista. Es recomendable que especifique qué leyes son aplicables basándose en la información que posea sobre la ubicación de todos los subcontratistas.

El pago puntual a los subcontratistas por parte del contratista principal es un aspecto de la subcontratación que también tiene consecuencias económicas y sociales. El retraso en los pagos puede generar peligrosos efectos en cascada que pongan en peligro la resiliencia de toda la cadena de suministro, ya que estos retrasos se trasladarán de un proveedor al siguiente. Usted puede contribuir a evitar estas consecuencias y favorecer la puntualidad en los pagos. Por ejemplo, puede incluir cláusulas en sus contratos que exijan que el contratista principal comunique que paga puntualmente a los subcontratistas, especialmente si se trata de pymes. En caso de retraso, el contratista principal deberá demostrar que ha abonado los tipos de interés legales. La Directiva 2014/24/UE y la Directiva 2014/25/UE también contemplan la posibilidad de efectuar pagos directos a los subcontratistas que así lo soliciten ([143]). Recuerde que en el pliego de condiciones tendrá que especificar los detalles de esta modalidad de pago.

Buenas prácticas

— Lleve un registro de todos los subcontratistas y subsubcontratistas que intervengan en la ejecución de su contrato; el contratista principal debe ser el responsable de actualizar la información al respecto si se produce alguna modificación.

— Exija al contratista principal que haga extensivas las obligaciones sociales básicas a todos los subcontratos, incluidos los motivos de exclusión obligatorios y discrecionales y el cumplimiento con las leyes aplicables definidas en la cláusula social y medioambiental.

— Si un subcontratista incumple alguna obligación social, el contratista principal debe sustituirlo.

— Piense cuál es la mejor manera de aplicar la responsabilidad conjunta o solidaria cuando se incumplan las obligaciones sociales previstas en el contrato, respetando en todo momento los requisitos del Derecho nacional.

([140]) Artículo 71, apartado 5, de la Directiva 2014/24/UE; artículo 88, apartado 5, de la Directiva 2014/25/UE, y artículo 42, apartado 3, de la Directiva 2014/23/UE.

([141]) Salvo que sea obligatorio conforme al Derecho nacional, como indican el artículo 71, apartado 5, de la Directiva 2014/24/UE y el artículo 88, apartado 5, de la Directiva 2014/25/UE.

([142]) Artículo 18, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE; artículo 36, apartado 2, de la Directiva 2014/25/UE, y artículo 30, apartado 3, de la Directiva 2014/23/UE.

([143]) Artículo 71, apartado 3, de la Directiva 2014/24/UE y artículo 88, apartado 3, de la Directiva 2014/25/UE.

Contratación pública y derechos humanos: aplicación de la diligencia debida a los subcontratistas en Suecia

Objetivo de la contratación

El Gobierno regional de Estocolmo es pionero en la inclusión de criterios medioambientales y sociales en la TIC desde septiembre de 2010, cuando celebró por primera vez un contrato con Dell para que le suministrase ordenadores de sobremesa y portátiles destinados a sus empleados públicos. En septiembre de 2014, el Gobierno regional firmó un nuevo acuerdo marco de cuatro años de duración para el suministro de ordenadores por un valor de 156 millones de coronas suecas (SEK) (17 millones EUR) con el revendedor Atea, que también suministra ordenadores Dell. Dell fue un subcontratista durante la vigencia del contrato.

Estrategia

En noviembre de 2013, la ONG danesa DanWatch publicó un informe sobre las violaciones de los derechos laborales y las infracciones de seguridad cometidas en cuatro fábricas de electrónica en China que son proveedoras de distintas marcas del sector, incluida Dell. El informe contenía pruebas de graves violaciones de los derechos laborales e infracciones de seguridad, tales como jornadas laborales excesivas (de hasta setenta y cuatro horas semanales), horas extra forzosas y salarios por debajo del salario mínimo local legal, y unas condiciones de seguridad e higiene en el trabajo inadecuadas. Cuando la red de Gobiernos regionales suecos para la responsabilidad social en la contratación pública tuvo conocimiento del informe a principios de 2014, contactó con Dell y puso en marcha un proceso de colaboración a largo plazo destinado a garantizar que la compañía hiciese uso de toda su influencia y capacidad para subsanar las violaciones de los derechos laborales y evitar que se vuelvan a producir.

Resultados

Con el objetivo de reforzar la diligencia debida de Atea y el subcontratista Dell con miras a garantizar el cumplimiento de las normas del código laboral del Gobierno regional en la cadena de suministro vinculada al contrato en cuestión, Estocolmo añadió cuatro condiciones de ejecución. En concreto, exigió que el contratista, Atea, mejorase la identificación y la mitigación de los riesgos, incrementase la transparencia de la cadena de suministro, mejorase la calidad de la auditoría social, y elaborase un plan de cumplimiento a corto y largo plazo. Los Gobiernos regionales de Suecia han hecho una importante contribución a la debida diligencia en materia de derechos humanos en las cadenas de suministro mundiales y ayudaron a aumentar la capacidad del contratista principal, un revendedor de productos informáticos, y una marca de ordenadores internacional para gestionar sus cadenas de suministro de forma responsable.

Lecciones aprendidas

Se precisan unas cláusulas de ejecución jurídicamente vinculantes para que los contratistas y subcontratistas rindan cuentas cuando no actúen con la diligencia debida en materia de derechos humanos. La eficacia de estas cláusulas puede incrementarse con la implicación a largo plazo del contratista y los subcontratistas y colaborando con otros compradores públicos a fin de incrementar su influencia. La experiencia de Estocolmo demuestra que los revendedores y los distribuidores pueden ejercer una diligencia debida efectiva, y los compradores públicos deben desarrollar su capacidad interna para hacer que los contratistas rindan cuentas. La transparencia es un paso necesario para mejorar la diligencia debida en materia de derechos humanos, y los compradores públicos deben tratar de verificar el respeto de los derechos humanos y laborales de manera independiente, por ejemplo, dialogando con los trabajadores. En este caso, este diálogo fue posible gracias a la colaboración de una ONG.

Fuente:*Public Procurement and Human Rights Due Diligence to Achieve Respect for Labour Rights Standards in Electronics Factories:A Case Study of the Swedish County Councils and the Dell Computer Corporation(Contratación pública y diligencia debida en materia de derechos humanos para lograr que se respeten las normas de derechos laborales en las fábricas de electrónica. Estudio de caso de los Gobiernos regionales de Suecia y la compañía de productos informáticos Dell).*

5.6. **Lidiar con los problemas**

Hasta un contrato gestionado de forma óptima puede, en ocasiones, encontrarse con problemas durante la fase de ejecución. Cuando estos estén relacionados con las cláusulas de CPSR, conviene contar con algunas herramientas para resolverlos. Si bien las normas exactas relativas a las sanciones y las vías de recurso contractuales varían de unas jurisdicciones a otras, en todas se aplican unos principios básicos similares. Para empezar, contemplan la posibilidad de plantear los problemas a los contratistas y permiten que estos respondan en un plazo que puede variar en función de la gravedad del problema. Por ejemplo, si se trata de una denuncia por el uso de trabajo ilegal en la ejecución de un contrato, es posible que deban responder en uno o dos días, mientras que el plazo para responder a un problema debido a que una base de datos en línea muestra la ubicación de los subcontratistas puede ser más largo. Aunque no puede prever por adelantado todos los problemas que pueden surgir, trate de pensar en los posibles escenarios más probables y formule las cláusulas en consecuencia.

Cuando un problema no se solucione en el plazo estipulado, habrá que trasladarlo a un nivel superior de gestión, a la junta que controla el contrato o a un tercero objetivo, como un mediador. Si el problema no se resuelve en este nivel, podrían aplicarse sanciones concretas, como multas, la reducción de la duración del contrato o incluso su rescisión. Las Directivas sobre contratación pública exigen que los compradores públicos tengan la posibilidad de rescindir un contrato público cuando se determine que se da alguno de los motivos obligatorios de exclusión aplicados al contratista en el momento de la adjudicación ([144]). Tal vez le interese ampliar estas cláusulas para abarcar el incumplimiento de otras cláusulas sociales y tener la opción de ceder el contrato a otro licitador cualificado o de que el comprador público «dé un paso al frente» y gestione directamente los subcontratos ([145]). Dichas cláusulas no deberían impedirle recurrir a otras vías de recurso que pueda proporcionarle el Derecho nacional.

Buenas prácticas

— Los contratos deben establecer distintas herramientas y procedimientos para lidiar con los problemas que surjan en relación con la ejecución de las cláusulas sociales.

— Debe incorporar una cláusula que le permita rescindir el contrato cuando, en el momento de la adjudicación, se aplicase al contratista alguno de los motivos de exclusión obligatorios.

Reglamento contra el trabajo infantil del Ayuntamiento de Oslo (Noruega)

Objetivo de la contratación

El Reglamento contra el trabajo infantil del Ayuntamiento de Oslo se utilizó en un número reducido de contratos desde 1996, y en 2005 se hizo extensivo a todos los contratos tipo. El Ayuntamiento de Oslo elaboró esta política en colaboración con el Departamento de Contratación Institucional. Desde entonces, el Ayuntamiento ha adoptado nuevas directrices y cláusulas contractuales en materia de CPSR relativas, en particular, a los derechos humanos y el trabajo infantil, a las cuales se conoce como el «modelo de Oslo».

Estrategia

Los proveedores tienen que garantizar que todos los productos suministrados se fabrican en cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, el Convenio 138 sobre la edad mínima y otros convenios fundamentales de la OIT.

Resultados

Se incentiva a las autoridades nacionales y locales de los países productores para que luchen activamente contra el trabajo infantil poniendo en práctica el Reglamento contra el trabajo infantil del Ayuntamiento de Oslo. Si durante la vigencia del contrato se tiene constancia de que se han infringido los reglamentos contra el trabajo infantil, se considerará que se ha cometido un incumplimiento grave del contrato que puede conllevar la rescisión de este.

Lecciones aprendidas

La administración local realizó dos advertencias sobre la rescisión de un contrato con arreglo a las cláusulas antes mencionadas. En el primer caso, esto se hizo después de una auditoría de terceros en un centro de producción de indumentaria de trabajo en China. En el segundo caso, la advertencia se formuló tras la auditoría de un tercero en la oficina principal de un antiguo proveedor de productos sanitarios en Noruega. No obstante, en ambos casos los proveedores aplicaron medidas correctoras que se documentaron correctamente y fueron aprobadas por la administración. Por tanto, nunca se ha tenido que rescindir un contrato debido únicamente al incumplimiento de las cláusulas sociales en las cadenas de suministro mundiales. Sin embargo, las cláusulas sociales permiten que la administración local rescinda un contrato debido al incumplimiento de las leyes sobre trabajo infantil u otras leyes laborales y de derechos humanos fundamentales, incluso cuando los proveedores apliquen medidas correctoras.

5.7. Aprender de cara a futuros contratos

Para que la CPSR funcione, los compradores públicos deben aprender de su experiencia y de la de otros. Esto solo es posible cuando los resultados de la CPSR —también cuando hayan surgido problemas— se documentan y comunican. Esta guía contiene numerosos ejemplos, y en cada uno de ellos se presentan las lecciones aprendidas por el comprador público implicado. Piense cómo puede recabar información sobre la aplicación de medidas de CPSR en su organización y cómo puede compartirla con otros. Entre otras cosas, puede organizar eventos para otros compradores y proveedores, participar

([144]) Artículo 73, letra b), de la Directiva 2014/24/UE; artículo 90, letra b), de la Directiva 2014/25/UE, y artículo 44, letra b), de la Directiva 2014/23/UE.

([145]) La cesión del contrato a otro licitador cualificado o la implicación del comprador público para gestionar directamente los subcontratos constituyen modificaciones contractuales que deben respetar las condiciones establecidas en las normas relativas a la modificación de los contratos [artículo 72, apartado 1, letra d), de la Directiva 2014/24/UE; artículo 89, apartado 1, letra d), de la Directiva 2014/25/UE, y artículo 43, apartado 1, letra d), de la Directiva 2014/23/UE].

en redes o proyectos nacionales o europeos, o publicar informes o estudios de casos. También puede pedir a los usuarios y las asociaciones de usuarios que le hagan llegar sus observaciones para obtener más información sobre el modo en que el contrato satisfizo, en general, sus necesidades y determinar si las medidas adoptadas para atenderlas fueron suficientes. Además de ayudar a otros, estas actividades dan a conocer los resultados de sus esfuerzos a nivel interno y le permiten saber qué funcionó y qué no. Cuando sea posible, debe implicar activamente al contratista en estos esfuerzos, a fin de reconocer el papel que desempeñan en la realización de una CPSR.

Auditoría de los proveedores de servicios de limpieza para que cumplan los criterios sociales en Cataluña (España)

Objetivos de la contratación

En 2018, el Gobierno regional de Cataluña adjudicó un acuerdo marco de 75 millones EUR para la limpieza de todos sus edificios, centros e instalaciones. La licitación incluía criterios y cláusulas sociales y medioambientales. Con el objetivo de favorecer que pymes y empresas sociales accedieran a la licitación, el Gobierno regional de Cataluña dividió el contrato en nueve lotes y reservó uno de ellos para centros especiales de empleo y empresas de reintegración que también podían presentar ofertas para el resto de lotes.

Estrategia

Tras un amplio proceso de diálogo con el mercado, el Gobierno regional de Cataluña definió una serie de criterios sociales para su inclusión en la licitación, tales como aspectos de seguridad e higiene en el trabajo, medidas de igualdad de género, medidas de conciliación, un procedimiento para la resolución de incidentes, y limitaciones para el uso de sustancias peligrosas en los tejidos de los uniformes. Se pidió a los licitadores que presentasen un plan de supervisión para garantizar que podían cumplir los requisitos de sostenibilidad.

Resultados

De las treinta y nueve empresas admitidas en el acuerdo marco, dieciséis (es decir, todas las que tienen contratos en vigor actualmente) fueron sometidas a una auditoría para verificar si cumplían o no los criterios sociales. El equipo auditor, integrado por técnicos de la Dirección General de Relaciones Laborales y Calidad en el Trabajo del Ministerio de Trabajo y Economía Social, analizó los puntos de vista y las opiniones de los empleados, las nóminas, los contratos de trabajo y el registro de las jornadas laborales con miras a verificar el cumplimiento de los criterios. Se detectaron algunos casos de incumplimiento, y el Gobierno regional de Cataluña pudo trabajar con los proveedores para mejorar el cumplimiento de los criterios sociales por parte de los servicios. Los resultados de esta auditoría se utilizaron, junto con una nueva ronda de consultas al mercado, para definir el siguiente acuerdo marco, que se prolongará entre enero de 2018 y enero de 2020.

Lecciones aprendidas

Debe darse prioridad a la realización de un estudio exhaustivo del mercado y una consulta del mercado previa. Si un contrato contiene cláusulas sociales y medioambientales, es preciso avisar con antelación a los contratistas para asegurarse de que sean viables y diseñar un plan de supervisión que cuente con el personal y los recursos económicos necesarios para su implementación. Además, el contrato debe contemplar unas sanciones adecuadas en caso de incumplimiento.

Evaluar la CPSR, ya sea de manera oficial u oficiosa, crea una base de referencia para futuros contratos. Con el tiempo, debería poder incrementar su nivel de ambición y obtener resultados que le sirvan como inspiración.

Buenas prácticas

— Documente los resultados de la CPSR y utilice esta información como base de referencia para aumentar progresivamente el nivel de ambición de su organización.

— Los resultados de la CPSR pueden ofrecer información valiosa a otras organizaciones, aunque usted no haya alcanzado todos sus objetivos. Compartir su estrategia y sus resultados mediante eventos, estudios de casos y las redes sociales es una forma de lograr el reconocimiento, la comprensión y el uso de la CPSR.