

CONTRATACIÓN PÚBLICA RESPONSABLE. EL CASO DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

Virginia Bragado López

Noelia Muñoz del Nogal

Vicente Luis Enciso de Yzaguirre

Universidad Católica Santa Teresa de Jesús de Ávila

RESUMEN

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que transpone al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, articula los medios para establecer y diseñar criterios de adjudicación que permitan “obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores”.

Las administraciones públicas han comenzado a adaptarse a la Ley y resulta de interés poder conocer el grado de cumplimiento.

En este sentido, analizamos el comportamiento de las condiciones de contratación de la Junta de Castilla y León mediante el análisis comparativo de una muestra aleatoria de los pliegos de contratación emitidos desde 2016 a 2018.

Tomaremos como base el Acuerdo 44/2016, de 21 de julio, de la Junta de Castilla y León, y utilizaremos como referencia, el elenco de indicadores planteados por Gutiérrez Ponce, Nevado Gil y Pache Durán.

PALABRAS CLAVE: Legislación sostenible, contratación administraciones públicas, indicadores sociales y medioambientales.

CLAVES ECONLIT: A13, H57, H76, J88, K12, K20.

PUBLIC PROCUREMENT RESPONSIBLE. THE CASE OF THE JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

EXPANDED ABSTRACT

Law 9/2017, of November 8, on Public Sector Contracts, which transposes the Directives of the European Parliament and of the Council 2014/23 / EU and 2014/24 / EU into Spanish law, as indicated in its preamble deals with "to achieve greater transparency in public procurement, and to achieve a better value for money".

The means are articulated to be able to establish and design award criteria that allow "to obtain high quality works, supplies and services, specifically through the inclusion of qualitative, environmental, social and innovative aspects linked to the object of the contract" and, in addition, allow use "public procurement as an instrument to implement both European and national policies on social, environmental, innovation and development".

Public administrations have begun to adapt to the Law and it is of interest to be able to know the degree of fulfillment of the ambitious objectives that it poses.

In this sense, throughout the article we analyze the behavior of the contracting conditions of the Junta de Castilla y León through the comparative analysis of a random sample of the contracting documents issued in the period 2016 to 2018 to establish the degree of adaptation to the criteria established by the Law.

For this we will take as a basis the contents of the Agreement 44/2016, of July 21, of the Junta de Castilla y León, which approves binding guidelines for the contracting bodies of the General and Institutional Administration of the Community of Castile and León on the incorporation of social aspects in hiring and we will use as a reference, among others, the list of ethical indicators recently raised by teachers Gutiérrez Ponce, Nevado Gil y Pache Durán.

The regulations which apply to public contracts, both European and Spanish, and also the regional one corresponding to the Autonomous Community of Castilla y León argue that public procurement must be an essential tool to implement both European and national policies in social and environmental matters and innovation and development, not only through the object of the contract, but through the inclusion in the contract documents that establish conditions of social contracting of an environmental nature and that favor innovation and development.

In the case of the Autonomous Community of Castile and Leon, from the normative point of view, there is a voluntary policy when it is stated that it is necessary to align with the criteria established by the European Union but it is, rather, a I wish that it is not completed: it has only been legislated to date in relation to the inclusion in public contracts of clauses that we can call social, ignoring environmental and those that favor innovation and development.

Public Administrations have systematically breached the deadlines set by Directives 2014/23 / EU, 2014/24 / EU and 2014/25 / EU for transposing them to both national and regional legislation.

We have been able to verify that an efficient procedure to establish a judgment on the degree of compliance with a legal norm by a public administration is: first, to establish a number of theoretical indicators that may reflect compliance with partial aspects of a specific norm; secondly, to carry out a search for the presence of the aforementioned indicators in the actions of that administration that are subject to these regulations and, finally, to measure the degree of compliance in a percentage way by relating the indicators complied in relation to all the indicators noted.

This methodology is not intended to assess the importance of possible breaches, since we are aware that the severity of the breach of each indicator will be different, but to establish a judgment on the rigor of each organ of the executive branch regarding compliance with the rules emanating from the corresponding legislative branch in each specific area.

From these statements we can assure that:

1. There is little regulation by the Administrations and Organs of the Autonomous Community of Castilla y León. One of the main problems encountered in carrying out the study is the lack of environmental legislation in the field of Castilla y León. Some environmental indicators have been found but derived from the object of the contract itself or from a certain compliance with national laws.
2. The Autonomous Community of Castile and León must legislate in relation to the transposition of European and national standards in relation to the inclusion of contractual conditions of an environmental nature to progress in the line of an increasingly responsible public procurement.
3. Likewise, the Autonomous Community of Castilla y León must modify its legislation in order to accept the provisions of European and national regulations regarding the

inclusion of clauses that favor innovation and development in order to obtain a responsible public procurement.

4. The usefulness and effectiveness of the indicators proposed by Gutiérrez Ponce, Nevado Gil and Pache Durán is evident in the article mentioned since they widely reflect the current situation of the implementation of this type of clauses in public procurement in the Autonomous Community of Castilla and León; although they do not develop indicators related to innovation and development.
5. Entering in detail the results of the study, the result of the application of the aforementioned indicators in the public tenders that were part of the selected sample:
 - a) The criteria that are currently being used to implement social and environmental aspects, reflected in the degree of compliance with responsible contracting in Castilla y León, it can be concluded that the current legislative modification has not had the desired impact: before the legal modifications the degree of compliance according to the indicators was 14% and after them it is 13% in its total calculation.
 - b) If we stop at the results of the social indicators, reflected in the degree of compliance with responsible contracting in Castilla y León, both before the Law and after its publication, it is 15%, so in this variable it has not produced any improvement.
 - c) If we analyze the results of the environmental indicators, reflected in the degree of compliance with responsible contracting in Castilla y León before the Law was 13%, after the Law it is 8% so in this variable the degree Compliance is lower: the sensitivity and commitment in environmental matters is not reflected in current regulations and does not favor responsible public procurement.
6. Results obtained in the present investigation come to corroborate that there is still a long way to go in order to talk about a responsible public procurement in Castilla y León. For this, public procurement must deepen aspects of social matters and initiate the environment, the innovation and the development of future tenders.
7. The aspect related to innovation and development is completely abandoned from both the legislation and the indicators analyzed, only two variables, social and environmental, are being used, when in reality the variables related to innovation and development should be included.
8. In relation to future lines of research, we believe that the development of indicators related to innovation and development is necessary. As well as the extension of the sample, including these indicators, for the contrast of the methodology used in this investigation.

KEY WORDS: Sustainable legislation, Contracting public administrations, Social and environmental indicators Social responsibility.

SUMARIO

1. Introducción y estado de la cuestión. 2. Objeto del trabajo y metodología empleada. 3. Resultados. 3.1. Resultados de los indicadores sociales. 3.2. Resultados de los indicadores medioambientales. 3.3. Resultados totales considerando todos los indicadores, tanto sociales como medioambientales. 3.4. Resultados comparativos antes y después de la publicación de la Ley. 4. Conclusiones. 5. Referencias bibliográficas.

1. Introducción y estado de la cuestión

La contratación que realizan las diferentes administraciones públicas supone anualmente un importante porcentaje del volumen de contratación nacional en todos los sectores de actividad del país. Así, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)¹ estima que para el año 2015 el peso de la contratación pública supuso el 18,5% del PIB español.

No cabe duda de la influencia que dicha contratación pública ejerce en la actividad ordinaria, ya que las características de la contratación pública inciden directamente, tanto en la asignación de recursos y en el volumen de actividad de cada sector productivo, como en su orientación estratégica².

Podemos asegurar que la actividad económica de un país encuentra en la contratación pública un importante estímulo para su actividad y, además, un indicador relevante de cara al desarrollo futuro de las empresas y de las organizaciones que atienden los mercados³.

Sectores como los relacionados con la innovación, las nuevas tecnologías y la transformación digital están experimentando estos últimos años un gran desarrollo y, en una buena parte, ese empuje, provocado por la demanda, se debe

1. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) Radiografía de los Procedimientos de Contratación Pública en España. 2019. pág. 6. https://www.cnmc.es/sites/default/files/2314114_5.pdf

2. Pinilla Rodríguez, D.E., Jiménez Aguilera, J.D. y Montero Granados, R. (2013). Gasto público y crecimiento económico. Un estudio empírico para América Latina. Cuadernos de Economía, 32(59), 181-210.

3. Rodríguez-Benavides, D. y López-Herrera, F. Desarrollo económico y gasto público de las entidades federativas en México: Análisis de cointegración en panel y la ley de Wagner. Gestión y política pública. vol.23 no.2 México jul./dic. 2014.

también a las decisiones estratégicas de las administraciones públicas ante el reto del cambio.

Mucho se ha escrito de la necesidad de eficiencia en el planteamiento del gasto público —no solo se deben conseguir los objetivos previstos sino que, además, se deben alcanzar con el mínimo de recurso empleados para ello— pero en los últimos años se van introduciendo algunos valores de carácter social, laboral y medioambiental inherentes al hecho de gastar por parte de las administraciones públicas, todos ellos relacionados, en alguna medida, con aspectos que hacen referencia a la responsabilidad social.

Así pues, el gasto público, no solo debe ser eficiente y estratégico, sino que puede ser una herramienta en manos de los responsables políticos para desarrollar, entre otras, políticas de igualdad, de sostenibilidad y de carácter medioambiental.

Que la contratación pública, además de desempeñar un papel esencial en el crecimiento económico debe tener presente consideraciones de tipo social, medioambiental, de innovación y desarrollo viene recogido expresamente por la legislación europea en la segunda década del siglo XXI.

Así, la Comisión Europea en su documento “Europa, 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador [COM (2010)2020 final, de 3 de marzo]”⁴ recoge estos conceptos que posteriormente desarrollará en el “Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la Unión Europea. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente”⁵.

El Libro Verde no solo insiste en la necesidad de una mayor eficiencia económica de la contratación pública como una importante contribución en orden a la consecución de los objetivos estratégicos de Europa 2020 sino que, propone la utilización por parte de las administraciones públicas de su poder adquisitivo para promover la innovación, el respeto del medio ambiente, la reducción del consumo energético, la mejora del empleo, la salud pública y las condiciones sociales, y la igualdad e inclusión de los más desfavorecidos⁶. Además, el citado Libro Verde dedica todo un capítulo a las consideraciones sobre la utilización de la contrata-

4. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?url=CELEX%3a52010DC2020>

5. Cfr. Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la Unión Europea. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente. COM (2011) 15 final. Bruselas, 27.1.2011.

6. Cfr. Citado Libro Verde, pág. 4 y 5.

ción pública como instrumento de creación de ventajas estratégicas: la eficiencia global exige no solo establecer “cómo comprar” sino determinar “qué comprar”⁷.

Como desarrollo de esta propuesta, se dictaron tres Directivas que resultan determinantes: Directiva 2014/23/E, de 26 de febrero de 2014⁸, relativa a la adjudicación de contratos de concesión; Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014⁹, relativa a la contratación pública; y, Directiva 2014/25/UE, de 26 de febrero de 2014¹⁰, sobre contratación pública en determinados sectores de carácter estratégico.

En todos estos textos legales se contempla de manera relevante el respeto a los principios de igualdad de trato, de no discriminación, de proporcionalidad, de transparencia, la integración de aspectos sociales a lo largo de todo el proceso de contratación y el fomento de la contratación con pequeñas empresas.

En la legislación nacional se recogen, desde el año 1988¹¹, criterios de carácter negativo, vetando el acceso a los contratos públicos a quienes hayan sido sancionados o condenados por infracciones o delitos en materia socio-laboral o también, determinando alguna preferencia por aquellas empresas en cuya plantilla haya un número de discapacitados que representen una proporción respecto del total de empleados.

Actualmente, y como transposición de las Directivas del Parlamento y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público¹², en su Exposición de Motivos afirma: “Se incluyen en los contratos públicos consideraciones de tipo social, medioambiental y de innovación y desarrollo. Estas consideraciones podrán incluirse tanto al diseñarse los criterios de adjudicación, como criterios cualita-

7. Cfr. Citado Libro Verde, cap. IV.

8. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2014-80597

9. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2014-80598

10. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2014-80599

11. Cfr. Artículo 20 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas; artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; artículo 38 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos y Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción.

12. Cfr. Exposición de Motivos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. BOE núm. 272 de 09 de Noviembre de 2017.

tivos para evaluar la mejor relación calidad-precio, o como condiciones especiales de ejecución, si bien su introducción está supeditada a que se relacionen con el objeto del contrato a celebrar.

En particular, en el caso de las condiciones especiales de ejecución, la Ley impone la obligación al órgano de contratación de establecer en el pliego al menos una de las relativas al empleo que se listan en el artículo 202¹³. Así, queda recogido en el número uno de su articulado¹⁴.

Respecto a la legislación correspondiente a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ya en el año 2012 se establece la incorporación de cláusulas de tipo social

13. El artículo 202 dice: “En particular, se podrán establecer, entre otras, consideraciones de tipo medioambiental que persigan: la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyéndose así a dar cumplimiento al objetivo que establece el artículo 88 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato; una gestión más sostenible del agua; el fomento del uso de las energías renovables; la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables; o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica”.

Las consideraciones de tipo social o relativas al empleo, podrán introducirse, entre otras, con alguna de las siguientes finalidades: hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad; contratar un número de personas con discapacidad superior al que exige la legislación nacional; promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral, en particular de las personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social a través de Empresas de Inserción; eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo; favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar; combatir el paro, en particular el juvenil, el que afecta a las mujeres y el de larga duración; favorecer la formación en el lugar de trabajo; garantizar la seguridad y la protección de la salud en el lugar de trabajo y el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables; medidas para prevenir la siniestralidad laboral; otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, incluidas aquellas consideraciones que busquen favorecer a los pequeños productores de países en desarrollo, con los que se mantienen relaciones comerciales que les son favorables tales como el pago de un precio mínimo y una prima a los productores o una mayor transparencia y trazabilidad de toda la cadena comercial.

14. Cfr. Artículo 1.3. de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. BOE núm. 272 de 09 de noviembre de 2017: “En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social”.

en la contratación pública reservando determinados contratos a centros especiales de empleo y reseñando, entre otras cosas el valor social de las obras, los productos o los servicios a contratar. En este sentido se aludirá al empleo de personas en situación o riesgo de exclusión, la inserción de personas con discapacidad, la estabilidad en el empleo, la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, la conciliación de la vida familiar y laboral, etc¹⁵.

Posteriormente, en el año 2016, se establecen con más detalle las cláusulas sociales¹⁶, haciendo especial mención, entre otros asuntos, a las empresas de inserción, pero nada se regula respecto a las cláusulas de tipo medioambiental ni las cláusulas de innovación y desarrollo.

Se debe dejar constancia del incumplimiento global por parte de la Administraciones Públicas de España de los plazos señalados por las Directivas que venimos citando para su transposición a la legislación española ya que, como se señala en todas ellas, “Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 18 de abril de 2016¹⁷.”

2. Objeto del trabajo y metodología empleada

En los últimos tiempos se han producido numerosas aportaciones tanto desde el campo académico como desde las administraciones públicas. En este sentido, resultan de interés el trabajo de Gallego Córcoles¹⁸ el trabajo de Díez Sastre¹⁹ que realiza un análisis crítico de la evolución jurisprudencial y normativa de los criterios que ordenan la utilización de cláusulas sociales; el trabajo de Burzaco

15. Cfr. Artículo 4.1. y 4.2. del Acuerdo 59/2012, de 26 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban directrices vinculantes para los órganos de contratación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León sobre incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública.

16. Cfr. Acuerdo 44/2016, de 21 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban directrices vinculantes para los órganos de contratación de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León sobre incorporación de aspectos sociales en la contratación.

17. Cfr. Artículo 51 de la Directiva 2014/23/UE, artículo 90 de la Directiva 2014/24/UE y artículo 106 de la Directiva 2014/25/UE.

18. Gallego Córcoles, I. La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública. DA. Nueva Época. Nº 4, Enero-Diciembre 2017. Págs. 92-113.

19. Díez Sastre, S. Las cláusulas sociales en la contratación pública. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Nº. 21, 2017 págs. 195-219.

Samper²⁰ sobre la capacidad e innovación social de los contratos públicos; el trabajo de Juan Gómez²¹ sobre la incorporación de cláusulas sociales y medio ambientales en las diferentes fases de la contratación pública y en especial el trabajo de Gutiérrez Ponce, H., Nevado Gil, M.T. y Pache Durán, M.²² que permite al evaluación de la aplicación de este tipo de cláusulas mediante el diseño de indicadores.

Así, el objetivo de este trabajo es comprobar el comportamiento de las condiciones de contratación de la Junta de Castilla y León mediante el análisis comparativo de una muestra aleatoria de los pliegos de contratación emitidos en el periodo 2016 a 2018 para establecer el grado de adaptación a los criterios que establece la Ley utilizando para ello los indicadores propuestos por Gutiérrez Ponce, anteriormente citados.

Para establecer la metodología de esta investigación se realiza un estudio exploratorio, descriptivo y analítico sobre las citadas condiciones de contratación de la Junta de Castilla y León.

Como punto de partida se utiliza el portal del Boletín Oficial de Castilla y León, para, de forma exploratoria y mediante una consulta avanzada, se realiza una búsqueda de los pliegos de contratación emitidos en el periodo ya referenciado.

En dicha consulta, se identifican los resultados de los cuales se han podido analizar el 45% que forma el muestreo de análisis, suficientemente significativo respecto del comportamiento de las Consejerías de la Junta de Castilla y León en relación con las directrices establecidas sobre la contratación pública responsable. El resto han resultado desestimados.

El criterio para esta selección fue que el Organismo fuera una de las diez Consejerías²³ que establecen la estructura orgánica básica de la Administración

20. Burzaco Samper, M. La contratación pública como instrumento activo de innovación social. CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa, Nº. 33, 2018. págs. 259-294.

21. Juan Gómez, M. Breve estudio sobre la incorporación de cláusulas sociales y medio ambientales en la contratación pública actual. Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas. Nº. 155, 2018, págs. 6-21.

22. Gutiérrez Ponce, H., Nevado Gil, M.T. y Pache Durán, M. La contratación pública responsable. Diseño de indicadores de medición. CIRIEC-España, Revista de economía pública, social y cooperativa, Nº. 96, 2019, págs. 253-280.

23. Consejería de la Presidencia, Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, Consejería de Economía y Hacienda, Consejería de Empleo e Industria, Consejería de Fomento y Medio Ambiente, Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Consejería de Sanidad, Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, Consejería de Educación y Consejería de Cultura y Turismo.

de la Comunidad de Castilla y León. Fruto de la consulta realizada se han obtenido licitaciones que hacen referencia a cuatro Consejerías, Economía y Hacienda, Sanidad, Fomento y Medio Ambiente, y Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Quedando excluidas bajo este criterio 3 resultados porque el organismo licitante no era una Consejería²⁴.

Una vez seleccionada la muestra de los resultados se ha procedido a la búsqueda de los pliegos de contratación, para la cual se ha utilizado el portal de Contratación pública de la Junta de Castilla y León²⁵. Los restantes resultados que fueron excluidos del estudio, fruto de la imposibilidad de encontrar los pliegos de contratación y por tanto por carecer de la información necesaria y suficiente para poder realizar el estudio.

En relación al análisis de los pliegos de contratación se ha realizado siguiendo los pasos que se detallan a continuación:

- Obtención de la información: búsqueda de los pliegos de contratación (Pliego de cláusulas administrativas y pliego de prescripciones técnicas).
- Transcripción de los datos de cada uno de los pliegos a las tablas de codificación lo que permitirá la comparativa bajo los mismos criterios de todos los resultados.
- Análisis: Agrupación de la información por categorías (Medio ambiente y aspectos sociales) que concentran temas similares. La fase de análisis permite el tratamiento de la información, con el objetivo de determinar los factores clave y facilitar su comprensión para la posterior fase de comparativa.
- Comparativa: Para la extracción de los datos y su comparativa se exportó la información a Excel. Pretendiendo revisar comparativamente las condiciones y criterios entre sí buscando similitudes y diferencias.
- Resultados: Tras un esfuerzo de sistematización de los criterios y de síntesis de toda la información recopilada durante el estudio se han obtenido los resultados que se desarrollan más adelante en el apartado correspondiente.

24. Cuyo Organismo era la Universidad de Salamanca y no una de las 10 Consejerías.

25. A partir del 17 de abril de 2018 la publicación de los nuevos anuncios de licitación y demás información de los perfiles de contratante de los órganos de contratación y poderes adjudicadores de la Administración de la Comunidad de Castilla y León estará disponible en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Seguirá publicándose en esta Plataforma la Información de los expedientes de contratación ya publicados antes del 17 de abril hasta su liquidación.

Tabla 1. Indicadores sociales

INDICADORES SOCIALES		
FASES DE CONTATACIÓN		INDICADORES
PREPARACIÓN	Objeto del contrato	- Alusiones sociales explícitas en la definición del objeto del contrato
	Prohibición para contratar	- Cumplimiento de la obligación de contratar un 2% de personas con discapacidad (50 o más trabajadores) - Cumplimiento de la obligación de contar con un Plan de Igualdad
	Solvencia técnica social	- Experiencia en prestación de servicios sociales
	Contratos reservados	- Reserva la participación en la licitación a Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción y otras Entidades destinadas a la Inserción con una discapacidad que, debido a Inserción y otras Entidades destinadas a la Inserción con una discapacidad que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales, y/o personas en riesgo de exclusión social legalmente constituidos y registrados
ADJUDICACIÓN	Criterio de adjudicación	- Puntuación por contratación de personas con discapacidad - Puntuación por contratación de personas o colectivos en situación o riesgo de exclusión social - Puntuación por utilización de productos de Comercio Justo - Puntuación por contratación de mujeres - Puntuación por establecer Planes de igualdad y/o medidas de conciliación - Puntuación por mejorar las condiciones laborales - Puntuación por generación de empleo - Puntuación por subcontratación de Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo
	Criterio de preferencia	- Mayor porcentaje de trabajadores con discapacidad en plantilla - Menor porcentaje de trabajadores temporales en plantilla - Mayor porcentaje de mujeres en plantilla
EJECUCIÓN	Condiciones de ejecución	- Obligación de contratar personas con discapacidad - Obligación de emplear a personas en situación o riesgo de exclusión social - Obligación de utilizar productos de Comercio Justo - Obligaciones en materia de igualdad de mujeres y hombres - Obligar el cumplimiento a lo largo de toda la ejecución contractual de todas las disposiciones legales, reglamentarias y convencionales en vigor en materia laboral, de seguridad social, y de seguridad y salud en el trabajo que sean aplicables a las personas trabajadoras vinculadas a la ejecución del contrato - Obligar a emplear un porcentaje mínimo de plantilla indefinida sobre el total del personal - Obligación de mantener el empleo y la plantilla - Obligación de cumplir derechos humanos y criterios éticos - Obligación de no tributar en paraísos fiscales - Obligación de contratar con Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo

Fuente: Elaboración propia a partir de los indicadores propuestos por Gutiérrez et al²⁶.

26. Gutiérrez Ponce, H., Nevado Gil, M.T. y Pache Durán, M. La contratación pública responsable. Diseño de indicadores de medición. CIRIEC-España. Revista de economía pública, social y cooperativa, Nº. 96, 2019, págs. 253-280.

Como decíamos, para tipificar y evaluar las condiciones de contratación en cada uno de los pliegos se han utilizado la herramienta de medición²⁷ diseñada por Gutiérrez Ponce, H., Nevado Gil, M.T. y Pache Durán, M.²⁸.

En la TABLA 1. INDICADORES SOCIALES se detallan los criterios establecidos en dicha herramienta en cuanto a los indicadores sociales y en la TABLA 2. INDICADORES MEDIOAMBIENTALES los de carácter medioambiental.

Tabla 2.
Indicadores medioambientales

INDICADORES MEDIO-AMBIENTALES		
FASES DE CONTATACIÓN		INDICADORES
PREPARACIÓN	Objeto del contrato	- Alusiones medioambientales explícitas en la definición del objeto del contrato
	Solvencia técnica social	- Certificados de gestión medioambiental
ADJUDICACIÓN Y EJECUCIÓN	Adjudicación y ejecución	- Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyendo así a dar cumplimiento al objetivo que establece el artículo 88 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible - Empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética - Utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato - Utilización de productos ecológicos - Mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato - Gestión más sostenible del agua - Fomento del uso de las energías renovables - Promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables - Impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica

Fuente: Elaboración propia a partir de los indicadores propuestos por Gutiérrez et al²⁹.

27. Consistente en los pronunciamientos internacionales generalmente aceptados, en consonancia con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/24UE, de 26 de febrero de 2014. Además en la citada Ley se ha tenido en cuenta lo establecido en relación a la inclusión de los criterios sociales y medioambientales en las distintas fases del contrato.

28. Cfr. Artículo citado.

29. Gutiérrez Ponce, H., Nevado Gil, M.T. y Pache Durán, M. La contratación pública responsable. Diseño de indicadores de medición. CIRIEC-España. Revista de economía pública, social y cooperativa, Nº. 96, 2019, págs. 253-280.

En nuestro estudio además de aplicar los indicadores anteriormente expuestos hemos realizado una cuantificación de los mismos. De este modo, podremos obtener la información sobre el grado de cumplimiento en cada una de las fases de la contratación en función de los dos parámetros establecidos: social y medio ambiental.

La metodología utilizada para la cuantificación de los indicadores ha consistido en la valoración de cada indicador en cada una de las fases de contratación (entre 0 y 1), una vez realizada esta fase la siguiente ha consistido en la valoración porcentual, teniendo en cuenta el resultado individual con respecto al total de indicadores que se contempla en cada fase. Y por último hemos cuantificado el grado de cumplimiento total de cada bloque de indicadores en función de los dos parámetros: social y medioambiental, para lo cual hemos aplicado del sumatorio de las puntuaciones de cada fase teniendo en cuenta el total de indicadores dentro de cada una de ellas.

De esta manera el resultado y la comparativa responden a una cuantificación de cada tipo de criterios en las licitaciones. Además, de facilitar la comparativa entre expedientes y agilizar la fase de codificación.

3. Resultados

El análisis de los resultados responde a dos planteamientos. En primer lugar, se analizan los pliegos de contratación emitidos antes de la publicación de la Ley; en segundo lugar, los relativos a los emitidos posteriormente a la publicación de dicha Ley. En ambos casos se observarán las condiciones de contratación, de la Junta de Castilla y León, en cuanto a los indicadores sociales y los medioambientales. Posteriormente, mediante el estudio comparativo de la muestra de todos los pliegos, se establecerá el grado de adaptación a los criterios establecidos en la Ley y que se recogen en la herramienta utilizada para el estudio.

Uno de los objetivos de la mencionada Ley es establecer como obligatoria la inclusión de criterios de adjudicación de carácter medioambiental, social e innovadores vinculados al objeto del contrato. Es por ello que en nuestro estudio establecemos los resultados en función de esos dos indicadores sociales y medioambientales.

Tal y como hemos establecido se han analizado el 45% de la muestra, por lo que los resultados son sobre ese porcentaje, se ha especificado a qué Consejería pertenecen para poder establecer la comparativa.

3.1. Resultados de los indicadores sociales

Tomando como base a estos indicadores medio ambientales la TABLA 3. PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LOS INDICADORES SOCIALES EN CADA FASE DE CONTRATACIÓN POR CONSEJERIAS recoge los resultados agrupados por Consejerías.

Como resultado total del grado de cumplimiento de los indicadores sociales sobre la muestra analizada resulta ser de un 15% del total de indicadores propuestos.

Cabe destacar que tan sólo dos Consejerías alcanzan un grado de cumplimiento superior al 15%. Así, la Consejería de Economía y Hacienda presenta un grado de cumplimiento del 16% y la Consejería de Agricultura y ganadería con un grado de cumplimiento del 19%.

La Consejería que menor grado de cumplimiento obtiene, es la Consejería de Sanidad, con tan solo un 10% de cumplimiento.

Si analizamos el resultado total obtenido, pero teniendo en cuenta cada una de las fases de contratación obtenemos los siguientes resultados por cada fase:

Fase de Preparación

Se obtiene como resultado total de cumplimiento un 8%.

Según el método utilizado, existen cinco indicadores sociales posibles según la herramienta de medición utilizada.

De estos cinco indicadores hay dos que no se cumplen nunca en esta fase de contratación:

- Cumplimiento de la obligación de contratar un 2% de personas con discapacidad (50 o más trabajadores)
- Experiencia en prestación de servicios sociales.

Estos dos indicadores no se encuentran contemplados en ninguno de los pliegos de contratación de la muestra analizada.

La Consejería que mayor grado de cumplimiento obtiene en esta fase de contratación es la de Agricultura y Medio Ambiente. Y la que no contempla nunca ningún indicador social en la fase de preparación de la contratación es la Consejería de Fomento y Medio ambiente.

Tabla 3.
Porcentaje de cumplimiento de los indicadores sociales en cada fase de contratación por consejerías

Indicadores sociales	Fases contratación	Nº de indicadores	Consejería economía y hacienda	Consejería de sanidad	Consejería de fomento y medio ambiente	Consejería de agricultura y ganadería	% de cumplimiento
	Preparación	5	6%	13%	0%	20%	8%
	Adjudicación	11	12%	12%	18%	36%	14%
	Ejecución	10	27%	7%	10%	0%	18%
% cumplimiento total			16%	10%	12%	19%	15%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

Fase de Adjudicación

Se obtiene como resultado total de cumplimiento un 14%.

Según el método utilizado, existen once indicadores sociales posibles según la herramienta de medición utilizada.

De estos once indicadores hay cuatro que no se cumplen nunca en esta fase de contratación:

- Puntuación por establecer Planes de igualdad y/o medidas de conciliación.
- Puntuación por mejorar las condiciones laborales.
- Puntuación por generación de empleo.
- Mayor porcentaje de mujeres en plantilla.

Los citados indicadores no se encuentran contemplados en ninguno de los pliegos de contratación de la muestra analizada.

La Consejería que mayor grado de cumplimiento obtiene en esta fase de contratación es también la de Agricultura y Ganadería. Y las que menos nivel de cumplimiento obtienen son la Consejería de Economía y Hacienda y la Consejería de Sanidad, con tan solo un grado de cumplimiento del 12%.

Fase de Ejecución

Se obtiene como resultado total de cumplimiento un 18%.

Según el método utilizado, existen diez indicadores sociales posibles según la herramienta de medición utilizada.

De estos diez indicadores, hay cinco que no se contemplan nunca en esta fase de contratación:

- Obligación de emplear a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- Obligación de utilizar productos de Comercio justo.
- Obligación de cumplir derechos humanos y criterios éticos.
- Obligación de no tributar en paraísos fiscales.
- Obligación de contratar con Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo.

Los citados indicadores no se encuentran contemplados en ninguno de los pliegos de contratación de la muestra analizada.

La Consejería que mayor grado de cumplimiento obtiene en esta fase de contratación es la de Economía y Hacienda. Y la Consejería que nunca contempla en su fase de ejecución ningún indicador social es la Consejería de Agricultura y Ganadería.

La mejor valorada respecto al grado de cumplimiento de los indicadores sociales en las contrataciones públicas es la Consejería de Agricultura y Ganadería, aunque en su fase de ejecución no contempla ningún indicador social.

3.2. Resultados de los indicadores medioambientales

En base a estos indicadores medio ambientales, estos son los resultados de la TABLA 4. PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LOS INDICADORES MEDIOAMBIENTALES DEL TOTAL DE LA MUESTRA POR CONSEJERÍAS, agrupados por Consejerías.

Como resultado total del grado de cumplimiento de los indicadores medioambientales sobre la muestra analizada, cabe destacar que el grado de cumplimiento del conjunto de las licitaciones analizadas de las diferentes Consejerías de la Junta de Castilla y León supone un 10% de los indicadores propuestos.

En el caso de los indicadores medioambientales, solamente una Consejería supera el 10% de grado de cumplimiento. Así, la Consejería de Agricultura y Ganadería que alcanza un grado de cumplimiento del 36 % alcanza la mayor puntuación.

Respecto a la Consejería con menor grado de cumplimiento en sus contrataciones respecto a los indicadores medioambientales, se ha obtenido como resultado que son las Consejerías de Economía y Hacienda y la de Sanidad, ambas con tan sólo un 4% de cumplimiento.

Si analizamos el resultado total obtenido, pero teniendo en cuenta cada una de las fases de contratación. Obtenemos los siguientes resultados por cada fase:

Fase de Preparación

En esta fase se obtiene como resultado total de cumplimiento un 13%.

En esta fase, según el método utilizado, existen dos indicadores medioambientales posibles según la herramienta de medición utilizada, y se contempla el cumplimiento de ambos en la muestra analizada.

Tabla 4.
Porcentaje de cumplimiento de los indicadores medioambientales del total de la muestra por consejerías

Nº de indicadores		Consejería economía y hacienda	Consejería de sanidad	Consejería de fomento y medio ambiente	Consejería de agricultura y ganadería	% de cumplimiento por fase de contratación
Indicadores medio-ambientales	Preparación Adjudicación y Ejecución	2	17%	50%	50%	13%
		9	15%	0%	33%	9%
% cumplimiento total			4%	9%	36%	10%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

A pesar de que ambos indicadores se contemplan en el total de la muestra, si tenemos en cuenta independientemente cada Consejería, se observa que existe una Consejería que nunca contempla indicadores medioambientales en su fase de preparación. Esta Consejería es la de Economía y Hacienda.

Cabe destacar también como dato relevante que ninguna de las Consejerías supera en esta fase de contratación el 50% de cumplimiento. Se obtiene como mejor resultado el obtenido por las Consejerías de Fomento y Medio ambiente y la Consejería de Agricultura y Ganadería, obteniendo ambas un 50% de cumplimiento.

Fases de Adjudicación y Ejecución

En estas fases se obtiene como resultado total de cumplimiento tan sólo un 9%.

En esta fase, según el método utilizado, existen nueve indicadores sociales posibles según la herramienta de medición utilizada.

De estos nueve indicadores hay dos que no se cumplen nunca en esta fase de contratación:

- Utilización de productos ecológicos.
- Impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica.

Los citados indicadores no se encuentran contemplados en ninguno de los pliegos de contratación de la muestra analizada.

La Consejería que mayor grado de cumplimiento obtiene en esta fase de contratación es también la Consejería de Agricultura y Ganadería alcanzando un grado de cumplimiento del 33%. Y la Consejería que nunca contempla en sus fases de adjudicación y ejecución ningún indicador medioambiental es la Consejería de Fomento y Medioambiente.

La Consejería que obtiene mayor grado de cumplimiento respecto a los indicadores medioambientales en las contrataciones públicas es la Consejería de Agricultura y Ganadería. Obteniendo un 27% más de cumplimiento que la de Fomento y Medioambiente.

3.3. Resultados totales considerando todos los indicadores, tanto sociales como medioambientales

En la TABLA 5. PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO GLOBAL DE LOS INDICADORES SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES DEL TOTAL DE LA MUESTRA POR CONSEJERÍAS se muestra la Consejería que más indicadores contempla en sus contrataciones públicas ya sean indicadores de carácter social como medioambiental. El grado de cumplimiento conjunto en los pliegos de la muestra correspondiente a las Consejerías contempladas alcanza un nivel del 13%.

La Consejería de Agricultura y Ganadería obtiene la mejor valoración, alcanzando un 24% de presencia de cláusulas sociales y medioambientales en las licitaciones de contratos públicos. Todas las Consejerías se encuentran por debajo del 24% de cumplimiento de indicadores. La Consejería con un nivel inferior de cumplimiento resulta ser la Consejería de Fomento y Medio Ambiente con tan sólo un 11%.

Tabla 5.
Porcentaje de cumplimiento global de los indicadores sociales y medioambientales del total de la muestra por consejerías

	Nº de indicadores	Consejería economía y hacienda	Consejería de sanidad	Consejería de fomento y medio ambiente	Consejería de agricultura y ganadería	% cumplimiento conjunto
Indicadores sociales y medioambientales	37	13%	12%	11%	24%	13%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

Se ha de tener en cuenta que la Junta de Castilla y León no ha adaptado la Ley 97/2017, de 8 de noviembre, a la normativa propia en lo referente a la necesidad de incluir cláusulas medioambientales en los contratos públicos.

Por ello, las licitaciones que se refieren a contrataciones cuyo objeto no es está directamente relacionado con el medio ambiente no van a incluir este tipo de cláusulas.

En la muestra recogida solamente se producen este tipo de objetos en la Consejería de Agricultura y Ganadería y por este motivo, esta Consejería va a alcanzar un mayor grado de cumplimiento.

3.4. Resultados comparativos antes y después de la publicación de la Ley

Una vez analizados los resultados por indicadores sociales y medioambientales, el siguiente paso ha sido el análisis comparativo en conjunto teniendo como parámetro de referencia la publicación de la Ley de 2017.

En base a esta referencia de la fecha de publicación de la Ley, estos son los resultados antes y después en base al tipo de indicador y la fase de contratación.

3.4.1. Indicadores sociales

Tras los resultados mostrados en la TABLA 6. PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LOS INDICADORES SOCIALES EN CADA FASE DE CONTRATACIÓN ANTES Y DESPUÉS DE LA LEY 97/2017, se observa que, efectivamente, el porcentaje no ha variado manteniéndose en el 15%, tanto antes de la publicación de la Ley, como después de su publicación.

Tabla 6.
Porcentaje de cumplimiento de los indicadores sociales en cada fase de contratación antes y después de la Ley 97/2017

Fases contratación		Nº de indicadores	Antes de la Ley 97/2017	Después de la Ley 97/2017
Indicadores sociales	Preparación	5	4%	11%
	Adjudicación	11	16%	13%
	Ejecución	10	18%	19%
% total cumplimiento			15%	15%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

Si lo analizamos por fases, en la fase de preparación se produce una notable mejora en el uso de cláusulas sociales, aunque el grado de cumplimiento resulte aún muy escaso, mientras que, en la fase de adjudicación, con una disminución del 3% respecto al cumplimiento antes de la Ley, y en la fase de ejecución, con un incremento de un punto porcentual, el grado de cumplimiento es similar antes y después de la publicación de la Ley.

En los pliegos analizados, en concreto dentro de los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) en el cuadro de características, se observa que a partir de la Ley 97/2017 de 8 de noviembre, se hace referencia de modo explícito los aspectos sociales en la contratación y se indica si se cumplen o no dichos criterios y en qué fase de contratación podemos encontrarlos, además también se incluye un apartado con las condiciones especiales de ejecución tenidas en cuenta. Como la citada Ley obliga a incluir en el Pliego de contratación al menos una de las condiciones especiales de ejecución de tipo social relativa al empleo, por lo que se cumple al menos en todos los casos la inclusión de algún aspecto de los mencionados.

Debemos señalar que el nivel de transparencia en los pliegos publicados con posterioridad a la Ley ha mejorado de manera significativa: se facilita dedicando un apartado concreto a la identificación de los aspectos sociales en el cuadro de características propio de cada pliego.

Sin embargo, y pese a estas mejoras mencionadas, no pueden considerarse suficientes los progresos observados, puesto que la inclusión de algún aspecto o cláusula social no garantiza una contratación más eficiente, sostenible y equitativa ni una contratación pública responsable.

A modo de ejemplo, en ninguno de los pliegos observados se mencionan siquiera cláusulas que hagan referencia a la igualdad de género, a las condiciones laborales justas, al comercio justo y a la eficiencia energética; cuestiones todas establecidas por la Unión Europea³⁰ como imprescindibles para una contratación pública responsable.

30. Directiva 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014.

3.4.2. Indicadores Medioambientales

En cuanto a los indicadores medioambientales, tal como se recoge en la TABLA 7. PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LOS INDICADORES MEDIO-AMBIENTALES EN CADA FASE DE CONTRATACIÓN ANTES Y DESPUÉS DE LA LEY 97/2017, el nivel de progreso es inferior, ya que se ha detectado una falta de inclusión de aspectos medioambientales dentro de las condiciones de contratación.

Como venimos observando que en los expedientes anteriores la Ley 9/2017 únicamente se incluían en los criterios de contratación algunas cláusulas relacionadas con aspectos medioambientales cuando el objeto del contrato era claramente medioambiental y que, al no haber transpuesto la Ley a la normativa de la propia Junta respecto de la inclusión de cláusulas medioambientales en todos los contratos públicos, el grado de cumplimiento es prácticamente inexistente. Así el grado de cumplimiento disminuye desde el 13% antes de la publicación de la Ley hasta el 8% en las licitaciones posteriores.

Tabla 7.
Porcentaje de cumplimiento de los indicadores medioambientales en cada fase de contratación antes y después de la Ley 97/2017

		Nº de indicadores	Antes de la Ley 97/2017	Después de la Ley 97/2017
Indicadores medio-ambientales	Preparación	2	10%	14%
	Adjudicación y Ejecución	9	13%	6%
% total cumplimiento			13%	8%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

Un ejemplo de lo que venimos refiriendo es el pliego correspondiente al expediente número 2020008312 de la Consejería de Sanidad de Castilla y León fecha de publicación 06/02/2018 que incluye en el cuadro de características del pliego de cláusulas administrativas particulares que habrá de regir en la contratación, entre las condiciones especiales de ejecución, una de tipo medioambiental.

Así, en este pliego se indica que “el adjudicatario deberá disponer a lo largo de la vigencia del contrato, del Certificado ISO 14001, o equivalente, que acredite el cumplimiento de estándares de protección medioambiental, optimización la gestión de recursos y residuos, reducción del impacto ambiental negativo derivado de su actividad, etc.”³¹

3.4.3. Indicadores sociales y medioambientales

Respecto al cumplimiento global de los indicadores, la TABLA 8. PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO GLOBAL DE LOS INDICADORES SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ENTES Y DESPUÉS DE LA LEY 97/2017 pone de manifiesto la escasa incidencia global de la aplicación de lo dispuesto en la Ley 97/2017 y en la normativa autonómica reguladora de los contratos públicos en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Tabla 8.
Porcentaje de cumplimiento global de los indicadores sociales y medioambientales en la contratación pública entes y después de la Ley 97/2017

	Nº de indicadores	Antes de la Ley 97/2017	Después de la Ley 97/2017
Indicadores sociales y medioambientales	37	14%	13%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

Como puede comprobarse, el porcentaje de cumplimiento de los indicadores hallados es similar, de alrededor del diez por ciento, para el conjunto de la muestra de licitaciones estudiada, independientemente de que resulten estar publicadas con anterioridad a la publicación de la Ley o resulten ser posteriores a la publicación de la misma.

31. Cfr. Expediente número 2020008312 de la Consejería de Sanidad de Castilla y León.

Es más, el porcentaje de indicadores que aparecen en las cláusulas administrativas de los pliegos posteriores a la publicación de la Ley, que es del 13%, es relativamente algo inferior a dicho porcentaje si nos atenemos a los pliegos anteriores a la Ley en los que se desprende un cumplimiento del 14%.

No podía ser de otra manera, ya que hemos comprobado cómo, en los pliegos posteriores, la incidencia de la normativa solamente se pone de manifiesto en la mayor transparencia ya citada referida a algunas cláusulas de carácter social, mientras que las cuestiones referentes a medio ambiente brillan por su ausencia al ser ignoradas por la normativa autonómica.

En la actualidad, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León siguen sin regulación los aspectos referentes a medio ambiente, innovación y desarrollo presentes en la normativa europea para la configuración de contratos públicos responsables.

4. Conclusiones

La normativa aplicable a los contratos públicos tanto europea, como española y también la autonómica correspondiente a la Comunidad Autónoma de Castilla y León sostienen que la contratación pública debe ser una herramienta imprescindible para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, no solo a través del objeto del contrato, sino mediante la inclusión en los pliegos de cláusulas que establezcan condiciones de contratación de carácter social de carácter medioambiental y que favorezcan la innovación y el desarrollo.

Pues bien, en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, desde el punto de vista normativo, existe una política voluntarista cuando se afirma que es preciso alinearse con los criterios propiciados por la Unión Europea pero se trata, más bien, de un deseo que no termina de llevarse a término: solamente se ha legislado hasta la fecha en lo referente a la inclusión en los contratos públicos de cláusulas que podemos denominar de carácter social, ignorando las medioambientales y las que favorecen la innovación y el desarrollo.

Las Administraciones Públicas han incumplido de manera sistemática los plazos señalados por las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE para la transposición de las mismas a la legislación tanto nacional como de carácter autonómico.

Hemos podido comprobar que un procedimiento eficiente para establecer un juicio sobre el grado de cumplimiento de una norma legal por parte de una administración pública es: en primer lugar, establecer un número de indicadores teóricos que puedan reflejar el cumplimiento de aspectos parciales de norma concreta; en segundo lugar, realizar una búsqueda de la presencia de los citados indicadores en las actuaciones de esa administración que resulten sujetos a esa normativa y, finalmente, medir el grado de cumplimiento de manera porcentual poniendo en relación los indicadores cumplidos respecto a la totalidad de indicadores señalados.

Con esta metodología no se pretende valorar la transcendencia que puedan tener los posibles incumplimientos, ya que somos conscientes de que la gravedad del incumplimiento de cada indicador será diferente, sino establecer un juicio sobre el rigor de cada órgano del poder ejecutivo respecto al cumplimiento de las normas emanadas de poder legislativo correspondiente en cada ámbito concreto.

A partir de estas afirmaciones podemos constatar que:

1. Existe una escasa regulación por parte de las Administraciones y Órganos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Uno de los principales problemas encontrados para realizar el estudio reside en la falta de legislación en materia de medio ambiente en el ámbito de Castilla y León. Se han encontrado algunos indicadores de carácter medioambiental pero derivados del propio objeto del contrato o de un cierto cumplimiento de leyes nacionales.
2. La Comunidad Autónoma de Castilla y León debe legislar en lo referente a la transposición de las normas europeas y nacionales en lo referente a la inclusión de condiciones contractuales de carácter medioambiental para progresar en la línea de una contratación pública cada vez más responsable.
3. Igualmente, la Comunidad Autónoma de Castilla y León debe modificar su legislación para poder acoger lo señalado en la normativa europea y nacional en lo referente a la inclusión de cláusulas que favorezcan la innovación y el desarrollo para conseguir una contratación pública responsable.
4. Resulta evidente la utilidad y eficacia de los indicadores propuestos por Gutiérrez Ponce, Nevado Gil y Pache Durán en el artículo citado ya que reflejan sobradamente la situación actual de la implantación de este tipo de cláusulas en la contratación pública en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, aunque no desarrollan indicadores referentes a innovación y desarrollo.

5. Entrando en detalle de los resultados del estudio, fruto de la aplicación de los indicadores anteriormente mencionados en las licitaciones públicas que formaban parte de la muestra seleccionada:
 - a) Los criterios que actualmente se están utilizando para implementar los aspectos sociales y medioambientales, reflejados en el grado de cumplimiento de contratación responsable en Castilla y León se puede concluir que la modificación legislativa actual no ha tenido el impacto deseado: antes de las modificaciones legales el grado de cumplimiento según los indicadores era del 14% y después de las mismas es del 13% en su cómputo total.
 - b) Si nos detenemos en los resultados de los indicadores sociales, reflejados en el grado de cumplimiento de contratación responsable en Castilla y León, tanto antes de la Ley como después de la publicación de la misma, es del 15% por lo que en esta variable no se ha producido ninguna mejora.
 - c) Si analizamos los resultados de los indicadores medio ambientales, reflejados en el grado de cumplimiento de contratación responsable en Castilla y León antes de la Ley era del 13%, después de la Ley es del 8% por lo que en esta variable el grado de cumplimiento es menor: la sensibilidad y el compromiso en materia medioambiental no queda reflejado en la normativa vigente y no favorece la contratación pública responsable.
6. Los resultados obtenidos en la presente investigación vienen a corroborar que queda mucho camino por recorrer para poder hablar de una contratación pública responsable en Castilla y León. Para ello, la contratación pública debe profundizar en los aspectos en materia social e iniciar lo referente a medio ambiente, lo referente a innovación y lo referente a desarrollo en sus licitaciones futuras.
7. El aspecto referido a la innovación y al desarrollo queda completamente abandonado tanto de la legislación como de los indicadores analizados, se están utilizando únicamente dos variables, social y medioambiental, cuando en realidad debieran incluirse las variables referentes a innovación y a desarrollo.
8. En relación con las futuras líneas de investigación, nos parece necesario el desarrollo de los indicadores referidos a la innovación y al desarrollo. Así como la ampliación de la muestra, incluyendo estos indicadores, para el contraste de la metodología utilizada en esta investigación.

Referencias bibliográficas

- BURZACO, M.: La contratación pública como instrumento activo de innovación social. *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, Nº. 33, 2018. págs. 259-294.
- COMISIÓN NACIONAL DE LAS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC): Radiografía de los Procedimientos de Contratación Pública en España. 2019. pág. 6. https://www.cnmc.es/sites/default/files/2314114_5.pdf
- DIEZ, S.: Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Nº. 21, 2017 págs. 195-219.
- DIRECTIVAS DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO 2014/24UE: de 26 de febrero de 2014.
- GALLEGU, I.: La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública. *DA. Nueva Época*. Nº 4, enero-diciembre 2017. págs. 92-113.
- GUTIÉRREZ, H., NEVADO, M.T. & PACHE, M.: La contratación pública responsable. Diseño de indicadores de medición. *CIRIEC-España, Revista de economía pública, social y cooperativa*, Nº. 96, 2019, págs. 253-280.
- JUAN, M.: Breve estudio sobre la incorporación de cláusulas sociales y medio ambientales en la contratación pública actual. *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, Nº. 155, 2018, págs. 6-21.
- LIBRO VERDE: Sobre la modernización de la política de contratación pública de la Unión Europea. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente. COM (2011) 15 final. Bruselas, 27.1.2011.
- PINILLA, D.E., JIMÉNEZ, J.D. & MONTERO, R. (2013): Gasto público y crecimiento económico. Un estudio empírico para América Latina. *Cuadernos de Economía*, 32(59), 181-210.
- RODRÍGUEZ-BENAVIDES, D. & ÓPOPEZ-HERRERA, F.: Desarrollo económico y gasto público de las entidades federativas en México: Análisis de coin-tegración en panel y la ley de Wagner. *Gestión y política pública*, vol.23 no.2 México jul./dic. 2014

Referencias normativas utilizadas

Acuerdo 44/2016, de 21 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban directrices vinculantes para los órganos de contratación de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León sobre incorporación de aspectos sociales en la contratación.

Artículo 1.3. de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. BOE núm. 272 de 09 de noviembre de 2017.

Artículo 4.1. y 4.2. del Acuerdo 59/2012, de 26 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban directrices vinculantes para los órganos de contratación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León sobre incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública.

Artículo 20 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas; artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; artículo 38 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos y Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción; artículo 88 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato; una gestión más sostenible del agua; el fomento del uso de las energías renovables; la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables; o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica.

Artículo 202. En particular, se podrán establecer, entre otras, consideraciones de tipo medioambiental que persigan: la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyéndose así a dar cumplimiento al objetivo que establece.

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. BOE núm. 272 de 09 de noviembre de 2017.