

La auditoría de cumplimiento de la integración de las cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública

Atenea Melgarejo Vargas

Auditora de la Cámara de Cuentas de Andalucía y Doctora en Derecho

Revista Auditoría Pública nº 84
Noviembre 2024. Páginas: 89-102

Resumen: La contratación pública constituye una de las materias que preocupan de forma significativa a la sociedad por su impacto en la economía, que según el Observatorio de la contratación pública representa alrededor de 20 % del PIB de España.

Como avance trascendental en la visión estratégica de la contratación pública y el cumplimiento de objetivos de política social y medioambiental de interés general, destaca la obligatoriedad de la integración de las cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública. La vigente Ley de Contratos del Sector Público exige la incorporación como mínimo de una condición especial de ejecución del artículo 202 LCSP. Asimismo, la mencionada normativa prevé la posibilidad de incorporar este tipo de cláusulas como criterios de adjudicación.

En esta materia, se ha publicado el **Informe JA 12/2020 Fiscalización de cumplimiento de la integración de las cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública de la Junta de Andalucía**, que he realizado como auditora. Como experiencia práctica, este informe incorpora una **innovadora metodología consistente en la sistematización de las incidencias** que presentan los expedientes de contratación. Más allá del cumplimiento del art. 202 LCSP, se sistematizan cuatro incidencias, que permiten la verificación del cumplimiento efectivo de las condiciones especiales de ejecución.

Palabras Clave: Auditoría pública, contratación pública, cláusulas sociales, cláusulas medioambientales, control externo.

Abstract: Public procurement is one of the issues that significantly concerns society due to its impact on the economy, which according to the Public Procurement Observatory represents around 20% of Spain's GDP.

As a transcendental advance in the strategic vision of public procurement and the fulfilment of social and environmental policy objectives of general interest, the mandatory integration of social and environmental clauses in public procurement stands out. The current Law on Public Sector Contracts requires the incorporation of at least one special condition for the execution of Article 202 LCSP. Likewise, the aforementioned regulation provides for the possibility of incorporating this type of clause as award criteria.

In this area, **Report JA 12/2020 Compliance with the integration of social and environmental clauses in public procurement of the Junta de Andalucía**, which I have carried out as an auditor, has been published. As a practical experience, this report incorporates an **innovative methodology consisting of the systematization of the incidents** presented in the contracting files. In addition to compliance with Article 202 of the LCSP, four incidents are systematized, which allow the verification of effective compliance with the special conditions of execution.

Keywords: Public audit, public procurement, social clauses, environmental clauses, external control.

1. Marco jurídico aplicable.

La vigente Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) contempla distintas modalidades de integración de las cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública, entre las que se encuentran las siguientes:

- **Objeto del contrato:** Según el artículo 35 LCSP, dedicado al contenido mínimo de los contratos, los documentos en los que se formalicen los contratos que celebren las entidades del sector público, salvo que ya se encuentren recogidas en los pliegos, deberán incluir, necesariamente, las siguientes menciones: c) Definición del objeto y tipo del contrato, teniendo en cuenta en la definición del objeto las consideraciones sociales, ambientales y de innovación.

Por su parte, el artículo 99 LCSP establece que el objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado. El mismo se podrá definir en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, sin cerrar el objeto del contrato a una solución única. En especial, se definirán de este modo en aquellos contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten.

- **Criterios de adjudicación:** el artículo 145 LCSP, regulador de los Requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato, prevé que la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios en base a la mejor relación calidad-precio. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio **podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato**, que podrán ser, entre otros, los siguientes:

1.º La calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, **las características sociales, medioambientales e innovadoras**, y la comercialización y sus condiciones;

Las **características medioambientales** podrán

referirse, entre otras:

- Reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero.
- Empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato.
- Mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Las **características sociales del contrato** se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades:

- Fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción socio-laboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social.
- Subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción.
- Planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres.
- Fomento de la contratación femenina.
- Conciliación de la vida laboral, personal y familiar.
- Mejora de las condiciones laborales y salariales.
- Estabilidad en el empleo.
- Contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato.
- Formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo.
- Aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social a la prestación contractual.
- Criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato.



- **Criterios de desempate:** el artículo 147 LCSP establece que los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares criterios de adjudicación específicos para el desempate en los casos en que, tras la aplicación de los criterios de adjudicación, se produzca un empate entre dos o más ofertas. Establece una serie de cláusulas sociales, que deberán estar vinculadas al objeto del contrato. En defecto de dicha previsión en los pliegos, el empate entre varias ofertas tras la aplicación de los criterios de adjudicación del contrato se resolverá mediante la aplicación por orden de los criterios sociales concretos que establece el mencionado artículo.
- **Condiciones de Solvencia Técnica:** Entre las mismas, los artículos 88 y 90 LCSP establecen, por ejemplo, en los casos adecuados, la indicación de las medidas de gestión medioambiental que el empresario podrá aplicar al ejecutar el contrato.
- **Condiciones especiales de ejecución:** sin duda

el artículo que supone un gran paso adelante en la integración de las cláusulas sociales y medioambientales es el artículo 202 LCSP, titulado **Condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden**. De conformidad con el mencionado artículo: “los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 145, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el Derecho de la Unión Europea y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos”. Establecidos los requisitos habilitantes para su utilización conforme a Derecho, prosigue el artículo incorporando como novedad la obligatoriedad de dichas cláusulas en todos los contratos: **En todo caso, será obligatorio el establecimiento en el pliego de cláusulas administrativas particulares de al menos una de las condiciones especiales de ejecución de entre las que enumera en el art. 202.2 LCSP**, en un listado *numerus apertus*.

Figura 1.
Modalidades de integración de las cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública.

TIPO DE MODALIDAD DE INTEGRACIÓN	ARTÍCULOS APLICABLES LCSP	EJEMPLOS DE CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES
OBJETO DEL CONTRATO	Arts. 35 y 99 LCSP	Cláusula Social de Ámbito laboral: Se pretende contratar un servicio que tenga como objetivo orientar y asesorar, tanto a los menores entre 16 y 18 años que se encuentren en acogimiento residencial o familiar, así como a los jóvenes entre 18 y 25 años procedentes del sistema de protección de menores, con vistas a su adecuada inserción laboral y social.
CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN	Art. 145 LCSP	Cláusula Social de Ámbito laboral: Mejora de las condiciones laborales. Estabilidad laboral, personas con contrato indefinido. La estabilidad laboral del personal ofertado, para el desarrollo de la actividad exigida. Personal con contrato indefinido: Se valorará el porcentaje de personas con contratos indefinidos en la plantilla sobre el total del personal, de manera progresiva. Máximo 12 puntos. < 50% = 0 51% - 75 % = 5 76% - 100%= 12
CRITERIOS DE DESEMPATE	Art. 147 LCSP	Cláusula Social de Ámbito laboral: Proposiciones presentadas por aquellas empresas que, al vencimiento del plazo de presentación de ofertas, tengan en su plantilla un porcentaje de trabajadores con discapacidad superior al que les imponga la normativa.
CONDICIONES DE SOLVENCIA TÉCNICA	Arts. 88 y ss. LCSP	Cláusula Social de Ámbito laboral: La entidad habrá de acreditar que, al menos, el 70% del personal a contratar tiene experiencia en el trabajo directo con jóvenes procedentes del Sistema de Protección de al menos tres años.
CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN	Art. 202 LCSP	Cláusula Social de Igualdad de género: Toda la documentación, publicidad, imagen o materiales de todo tipo deberán promover la igualdad de género en Andalucía, haciendo uso de un lenguaje no sexista, transmitiendo una imagen de igualdad entre hombres y mujeres, libre de estereotipos sexistas, fomentando la presencia equilibrada de hombres y mujeres, la diversidad y pluralidad de roles e identidades de género. Esta condición se acreditará mediante la valoración de los materiales que la persona o entidad adjudicataria elabore para la formación o la difusión del servicio, por parte de la Dirección Técnica del concierto y de la Dirección General de Comunicación Social, en su caso.

Fuente: Elaboración propia a partir de Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) de contratos administrativos de Consejerías de la Junta de Andalucía.

2. Metodología de sistematización de incidencias en el cumplimiento de las cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública del Informe JA 12/2020.

En el reciente Informe **JA 12/2020 Fiscalización de cumplimiento de la integración de las cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública de la Junta de Andalucía** se desarrolló la Metodología de Sistematización de incidencias en las que podían incurrir los expedientes de contratación.

Se realizó un análisis estadístico de la totalidad de cláusulas de todos los contratos de la Plataforma de contratación de la Junta de Andalucía y una muestra para un análisis de los PCAP con las cláusulas concretas que se habían incluido. La selección de la muestra se realizó mediante muestreo estadístico. La muestra de expedientes se ha realizado sobre la contratación no menor ya que, al exigir la elaboración de Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), puede integrar las cláusulas sociales y medioambientales que rigen la contratación pública. Los contratos no menores formalizados por las Consejerías de la Junta de Andalucía en el ejercicio 2019 ascendieron a un total de 1.534, por un importe de 583.588,93 m€. En la selección realizada, se han fiscalizado 90 expedientes de contratación pública por importe de 160.763,68 m€, representativos de un 5,87%, y un 27,55% del importe total, respectivamente.

2.1. Objetivos de la fiscalización.

El objetivo general del informe es la fiscalización de cumplimiento de la integración de las cláusulas sociales y medioambientales en las distintas fases de la contratación pública de la Junta de Andalucía.

Más concretamente, los objetivos que se persiguen en esta actuación son los siguientes:

1. Comprobar que los procedimientos establecidos por la Dirección General de Contratación permiten conocer la totalidad de los contratos formalizados por los órganos con facultades de contratación que incluyen cláusulas sociales y medioambientales, así como sus principales elementos definidores.
2. Comprobar en qué medida se ha cumplido la normativa existente mediante la inclusión expresa, dentro de la documentación preparatoria de la contratación, de los objetivos o consideraciones sociales y medioambientales a satis-

facer, y que guardan relación con el objeto del contrato.

3. Verificar el cumplimiento de las cláusulas sociales y medioambientales incluidas en los expedientes de contratación, que sean objeto de fiscalización, en las actuaciones preparatorias de la contratación, en su adjudicación y ejecución.

2.2. Alcance.

El alcance objetivo, subjetivo y temporal de la fiscalización ha sido el siguiente:

- a) Tratamiento estadístico de los datos relativos a la contratación formalizada por la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales y contratos que integran cláusulas sociales y medioambientales durante el ejercicio 2019, 2020 y 2021.
- b) Fiscalización de una muestra de los contratos adjudicados en el ejercicio 2019 por las Consejerías de la Junta de Andalucía.

2.3. Metodología de Sistematización de las incidencias y Guía Metodológica para futuras fiscalizaciones de las cláusulas sociales y medioambientales como condiciones especiales de ejecución en la contratación pública.

La Metodología de Sistematización de las incidencias en el cumplimiento de las cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública desarrollada *ad hoc* para el informe ha consistido en la **categorización de cuatro tipos de incidencias basadas en dos tipos de variables**. **Las dos variables** se resumen del siguiente modo:

1. Exigencia de documentación justificativa del cumplimiento de las cláusulas sociales y medioambientales por el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP)/ No exigencia por el PCAP.
2. Constancia de documentación justificativa del cumplimiento de las cláusulas sociales y medioambientales en el expediente de contratación/ No constancia.

Las **cuatro incidencias que se categorizan** son las siguientes:

- **Incidencia nº 1.** El PCAP sí exige documentación justificativa del cumplimiento de las cláusulas sociales y medioambientales como condiciones especiales de ejecución y no consta ningún documento justificativo en el expediente de contratación que acredite el cumplimiento (Incumplimiento).
- **Incidencia nº 2.** El PCAP sí exige documentación justificativa del cumplimiento de las cláusulas sociales y medioambientales como condiciones especiales de ejecución y no consta el cumplimiento total en el expediente de contratación (Incumplimiento parcial).
- **Incidencia nº 3.** El PCAP no exige documentación acreditativa del cumplimiento de las cláusulas sociales y medioambientales como condiciones especiales de ejecución, pero se aporta documentación. Este hecho constituye una de-

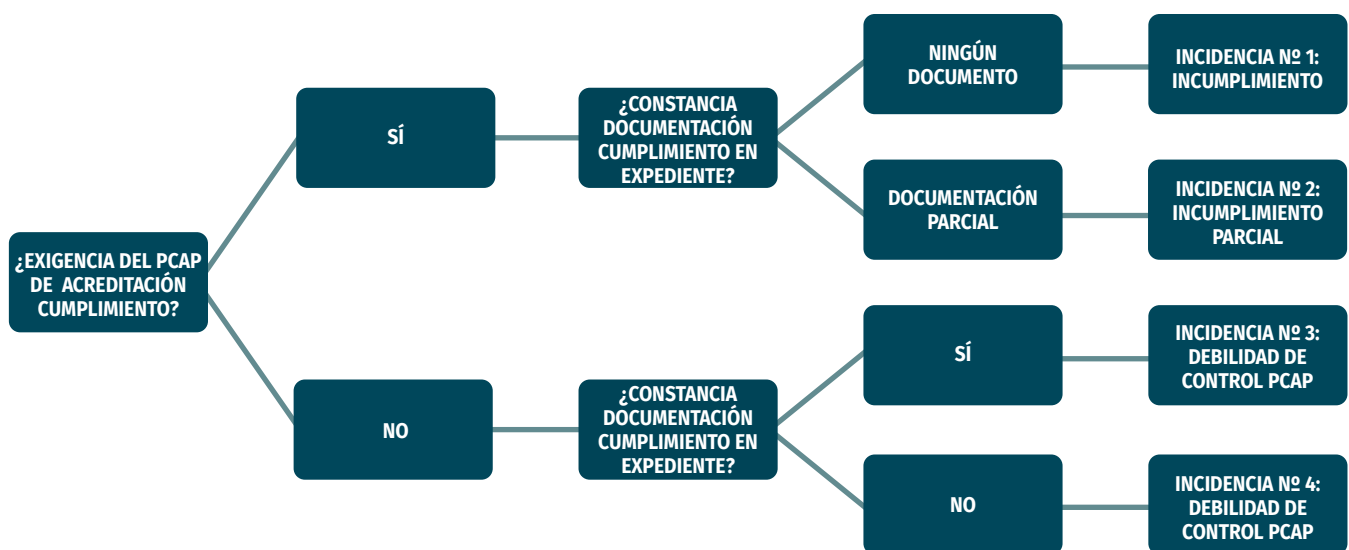
bilidad de control del PCAP.

- **Incidencia nº 4.** El PCAP no exige documentación acreditativa del cumplimiento de las cláusulas sociales y medioambientales como condiciones especiales de ejecución, ni consta en el expediente acreditado el cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución que exige el PCAP. Este hecho constituye una debilidad de control del PCAP.

Guía metodológica.

Con la finalidad de servir de Guía para futuras fiscalizaciones cuyo alcance objetivo constituya la verificación del cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución en la contratación pública se proporciona este esquema metodológico de categorización de las incidencias:

Figura 2.
Flujograma sobre la Metodología de Sistematización de las incidencias en el cumplimiento de las Condiciones especiales de ejecución en la contratación pública.



Fuente: Elaboración propia.



3. Resultados de la fiscalización.

3.1. Opinión de cumplimiento de legalidad con salvedades y fundamentos de la opinión.

En la opinión de la Cámara de Cuentas de Andalucía del informe, excepto por los incumplimientos descritos en el epígrafe “Fundamentos de la opinión de cumplimiento de legalidad con salvedades”, se expresa que la actividad contractual desarrollada por los órganos de contratación de las Consejerías de la Junta de Andalucía durante el ejercicio 2019, en lo que respecta a la integración de las cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública, resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con la normativa de aplicación.

Fundamentos de la opinión.

Sobre el incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución establecidas por los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) exigidas en aplicación del artículo 202 LCSP.

En el 21,59% de los expedientes fiscalizados (19/88; que afectan al 29,14% del importe total de la muestra) no consta en el expediente de contratación ninguna documentación justificativa del cumplimiento de las cláusulas sociales y medioambientales establecidas como condiciones especiales de ejecución que exige como obligatorias el PCAP (Incidencia nº 1).

Por otro lado, en el 4,55% de los expedientes analizados (4/88; que afectan al 4,90% del importe total de la muestra) sólo se acredita parcialmente la documentación justificativa del cumplimiento de las cláusulas sociales y medioambientales establecidas como condiciones espe-

ciales de ejecución que exige el PCAP (Incidencia nº 2).

Finalmente, en el 32,95% de los expedientes fiscalizados (29/88; que afectan al 33,50% del importe total de la muestra) el PCAP no exige documentación acreditativa del cumplimiento de las cláusulas sociales y medioambientales como condiciones especiales de ejecución. Si bien en el 10,23% de los expedientes (9/88; 7,56% del importe total; Incidencia nº 3) sí se aporta documentación que acredita el cumplimiento, en el 22,73% de los expedientes fiscalizados (20/88; que afectan al 25,94% del importe total de la muestra) no consta en el expediente acreditado su cumplimiento (Incidencia nº 4).

3.2. Otros aspectos que no afectan a la opinión.

Sobre el incumplimiento del artículo 202 LCSP sobre la obligación de incluir como mínimo una condición especial de ejecución en todos los contratos públicos.

En el 2,27% de los expedientes de contratación (2/88 expedientes) se incumple el artículo 202 de la Ley de Contratos del Sector Público. Este artículo establece que, en todo caso, será obligatorio el establecimiento en el PCAP de al menos una de las condiciones especiales de ejecución de entre las que enumera el artículo 202.2 LCSP. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones económicas, relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social.

3.3. Otros resultados de la fiscalización.

Según los datos de la Plataforma de Contratación Pública de la Junta de Andalucía, los contratos públicos licitados con cláusulas sociales y medioambientales del Sector Público Autonómico Andaluz fueron 3.420 en el ejercicio 2019, cantidad que representa el 31,25% del total de la contratación no menor del Sector Público Andaluz (la totalidad de contratos no menores formalizados por todas las entidades del Sector Público Andaluz fue de 10.945 contratos, según la Memoria Anual de Contratación Pública de 2019).

Los contratos con cláusulas sociales y medioambientales representan el 10% del total de la contratación no menor del Sector Público Andaluz en el ejercicio 2020 (2.881 contratos licitados con cláusulas sociales y medioambientales de 28.797 contratos formalizados) y el 20,47% en el ejercicio 2021 (3.590 contratos licitados con cláusulas sociales y medioambientales de 17.542 contratos formalizados).

Figura 3.
Cláusulas sociales y medioambientales en la contratación del Sector Público Andaluz en 2019-2021.

EJERCICIO	Nº de contratos no menores del Sector Público Andaluz	Nº de contratos con cláusulas sociales y medioambientales	% Contratos con cláusulas sociales y medioambientales sobre contratación no menor
AÑO 2019	10.945	3.420	31,25 %
AÑO 2020	28.797	2.881	10,00 %
AÑO 2021	17.542	3.590	20,47 %
TOTAL	57.284	9.891	17,27 %

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y de la Memoria Anual de Contratación Pública.

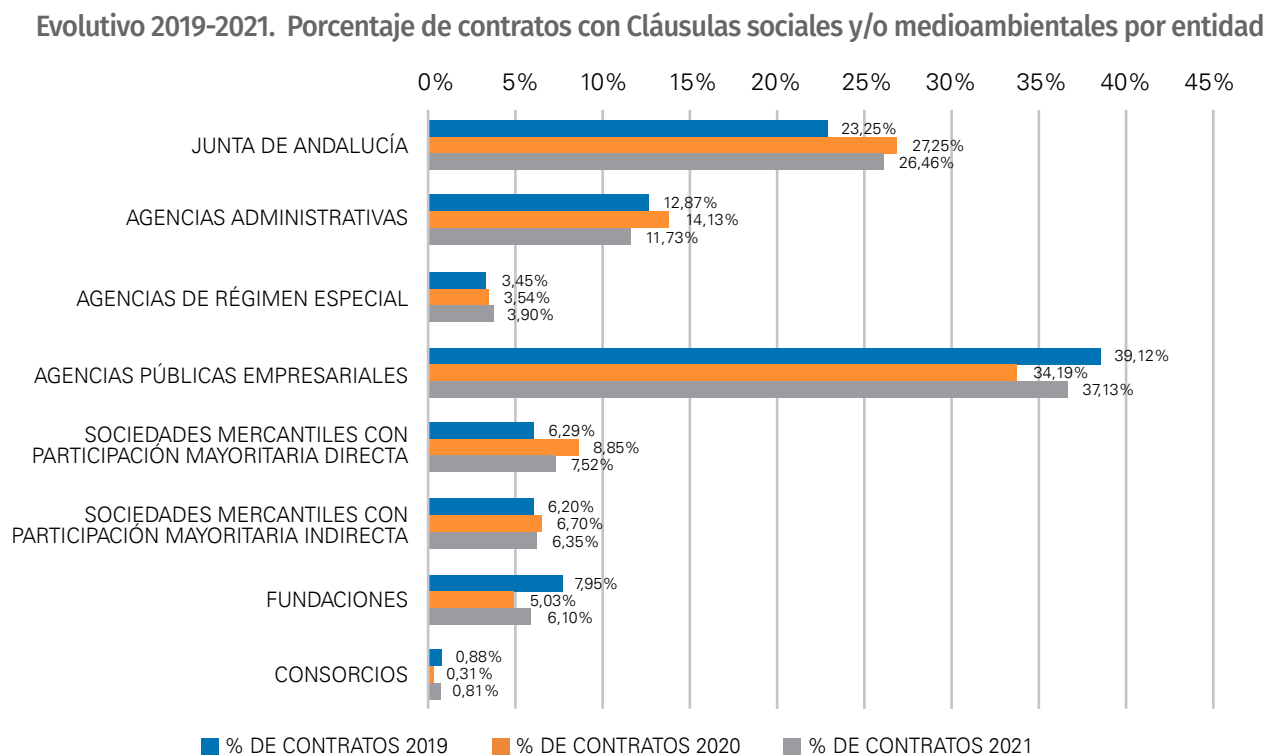
Mientras el incremento en número de contratos de la contratación no menor total es del 60,27% en el evolutivo del ejercicio 2021 en comparación con 2019 (supone un 62,86% en importe), el incremento del número de contratos que integran cláusulas sociales y medioambientales en el Sector Público Andaluz es del 4,97% de contratos (incremento del 12,69% en importe). Se observa que el incremento en número de contratos con cláusulas sociales y medioambientales no se incrementa en

la proporción que lo hace el número de contratos totales sino en una proporción menor.

Según los datos de la Plataforma de contratación, la distribución entre las entidades y su evolutivo del ejercicio 2021 en comparación con 2019 en cuanto al porcentaje de contratos con cláusulas sociales y/o medioambientales sobre el total de contratos con cláusulas sociales y/o medioambientales se muestra en la figura nº 4.



Figura 4.
Contratos con cláusulas sociales y medioambientales del Sector Público de Andalucía



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Plataforma de contratación de la Junta de Andalucía.

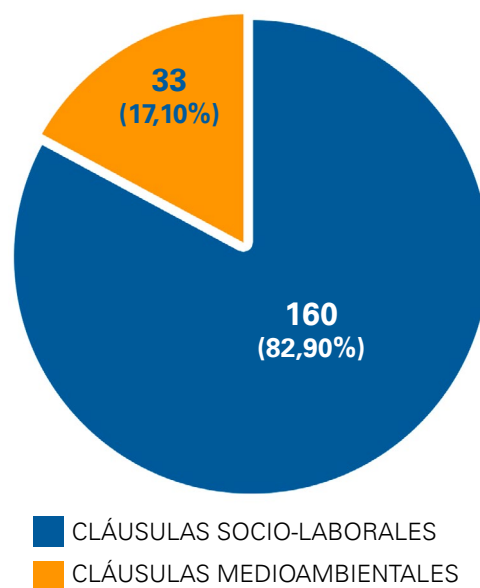
Las principales conclusiones del informe, según la modalidad de integración de las cláusulas sociales y medioambientales en los contratos (como Condiciones especiales de ejecución y/o Criterios de adjudicación), son las siguientes:

Sobre la integración de las cláusulas sociales y medioambientales como condiciones especiales de ejecución en los contratos de la muestra fiscalizada, condiciones exigidas por el artículo 202 LCSP.

El 78,41% de los expedientes de contratación fiscalizados (69/88 expedientes de la muestra) incorporan cláusulas sociales como condiciones especiales de ejecución. El 25% de los expedientes fiscalizados incorporan cláusulas medioambientales como condiciones especiales de ejecución (22/88 expedientes de la muestra).

En la muestra de contratos fiscalizados se integran en total 193 cláusulas sociales y medioambientales como condiciones especiales de ejecución en los PCAP, de las cuales el 82,90% son cláusulas sociales (160/193 cláusulas totales en la muestra) y el 17,10% son cláusulas medioambientales (33/193 cláusulas).

Figura 5.
Segmentación por tipo de cláusula.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Plataforma de contratación de la Junta de Andalucía.

La tipología de cláusulas de carácter social se circunscribe a tres categorías principales en el ámbito social: ámbito laboral, salud laboral e igualdad de género. El análisis

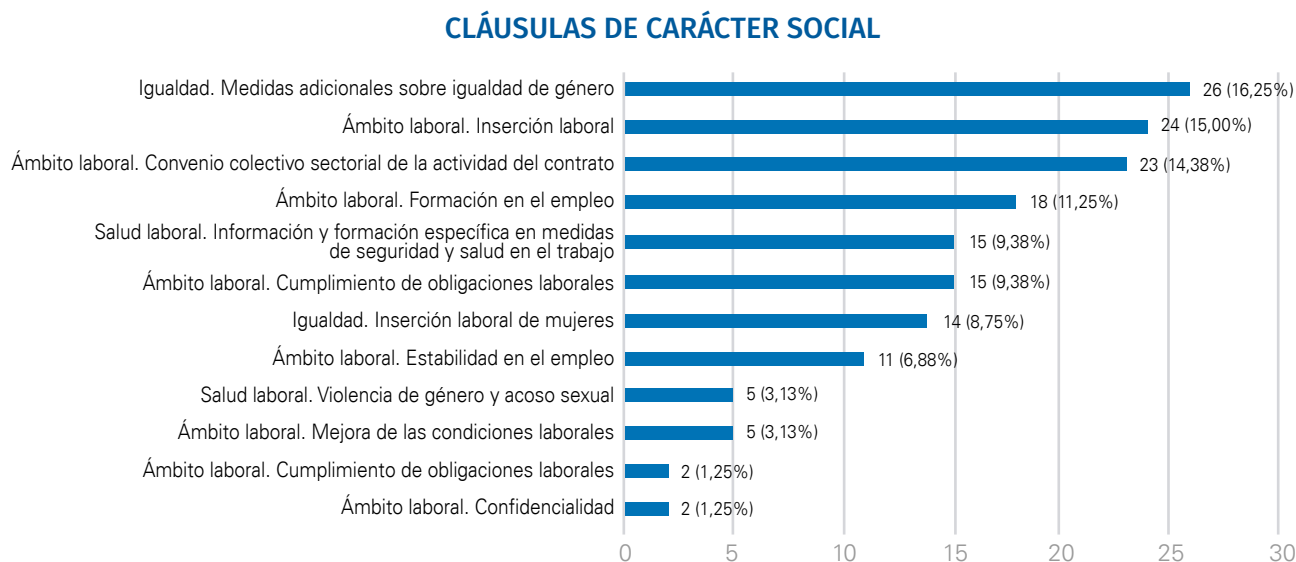
de la muestra fiscalizada proporciona la siguiente tipología y frecuencia de integración de cada cláusula social.

Figura 6.
Tipología de Cláusulas en los expedientes de la muestra.

TIPO DE CLÁUSULA SOCIAL ESTÁNDAR	Nº CLÁUSULAS	% SOBRE TOTAL CLÁUSULAS SOCIO-LABORALES	% SOBRE TOTAL CLÁUSULAS
Igualdad. Medidas adicionales sobre igualdad de género	26	16,25%	13,47%
Ámbito laboral. Inserción laboral	24	15,00%	12,44%
Ámbito laboral. Convenio colectivo sectorial de la actividad del contrato	23	14,38%	11,92%
Ámbito laboral. Formación en el empleo	18	11,25%	9,33%
Ámbito laboral. Cumplimiento de Obligaciones laborales	15	9,38%	7,77%
Salud laboral. Información y formación específica en medidas de seguridad y salud en el trabajo	15	9,38%	7,77%
Igualdad. Inserción Laboral de Mujeres	14	8,75%	7,25%
Ámbito laboral. Estabilidad en el empleo	11	6,88%	5,70%
Ámbito laboral. Mejora de las condiciones laborales	5	3,13%	2,59%
Salud laboral. Violencia de género y acoso sexual	5	3,13%	2,59%
Ámbito Laboral. Confidencialidad	2	1,25%	1,04%
Ámbito laboral. Cumplimiento de Obligaciones laborales.	2	1,25%	1,04%
Total Cláusulas Sociales	160	100,00%	82,90%
TIPO DE CLÁUSULA MEDIOAMBIENTAL ESTÁNDAR	Nº CLÁUSULAS	% SOBRE TOTAL CLÁUSULAS MEDIOAMBIENTALES	% SOBRE TOTAL CLÁUSULAS
Respeto al Medio Ambiente. Medidas sobre reciclado y gestión de residuos	14	42,42%	7,25%
Respeto al Medio Ambiente. Protección del medio ambiente	8	24,24%	4,15%
Respeto al Medio Ambiente. Certificaciones ambientales	5	15,15%	2,59%
Respeto al Medio Ambiente. Medidas de eficiencia energética	5	15,15%	2,59%
Respeto al Medio Ambiente. Protección del medio ambiente.	1	3,03%	0,52%
Total Cláusulas Medioambientales	33	100,00%	17,10%
TOTAL GENERAL DE CLÁUSULAS EN LOS EXPEDIENTES	193		100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los PCAP.

Figura 7.
Cláusulas sociales de la muestra.

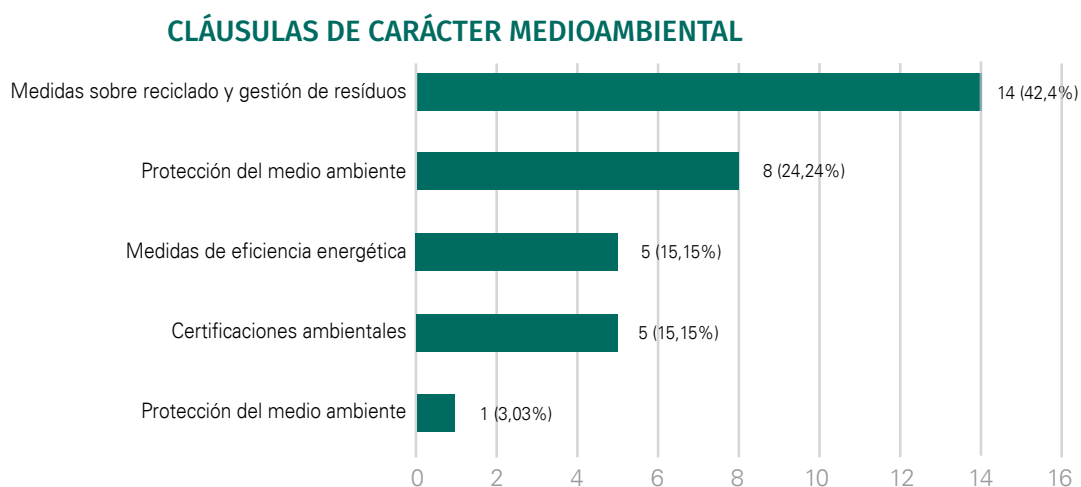


Fuente: Elaboración propia a partir de los PCAP de los contratos de la muestra.

La tipología de cláusulas de carácter medioambiental se concentra en cuatro categorías principales en referencia a: certificaciones ambientales, medidas sobre reciclado y

gestión de residuos, medidas de eficiencia energética y Protección del medio ambiente.

Figura 8.
Cláusulas medioambientales de la muestra.

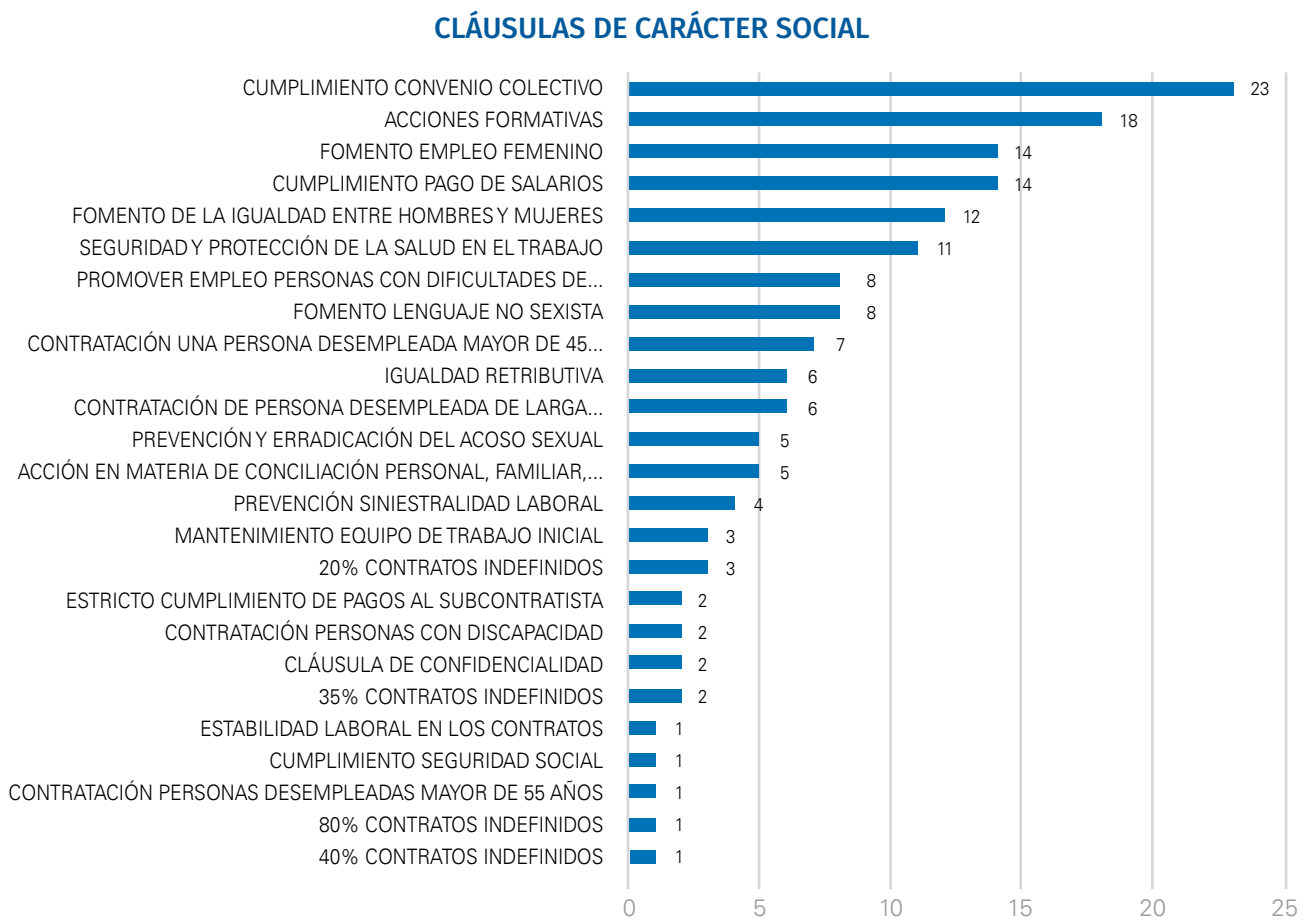


Fuente: Elaboración propia a partir de los PCAP de los contratos de la muestra.

En la fiscalización de la integración de las cláusulas sociales y medioambientales como condiciones especiales de ejecución de los PCAP de los contratos públicos de la muestra, se analiza el tipo de medida de carácter

social y la frecuencia de su integración en los contratos de la muestra, cuyos resultados se muestran en el gráfico n° 5.

Figura 9.
Tipos de Cláusulas sociales de la muestra y frecuencia de su integración en la contratación.



Fuente: Elaboración propia a partir de los PCAP de los contratos de la muestra.

En la fiscalización del tipo de medida concreta de carácter medioambiental las principales condiciones especiales de ejecución incluidas son la instalación solar fotovoltaica para autoconsumo directo, uso de envases reutilizables, promoción del reciclado de productos, gestión ecológica de residuos y eliminación del papel en las comunicaciones, entre otras.

Se detectan debilidades en los mecanismos de control por parte de los órganos de contratación a los adjudicatarios, que se materializan en deficiencias en el control y seguimiento del cumplimiento de las cláusulas

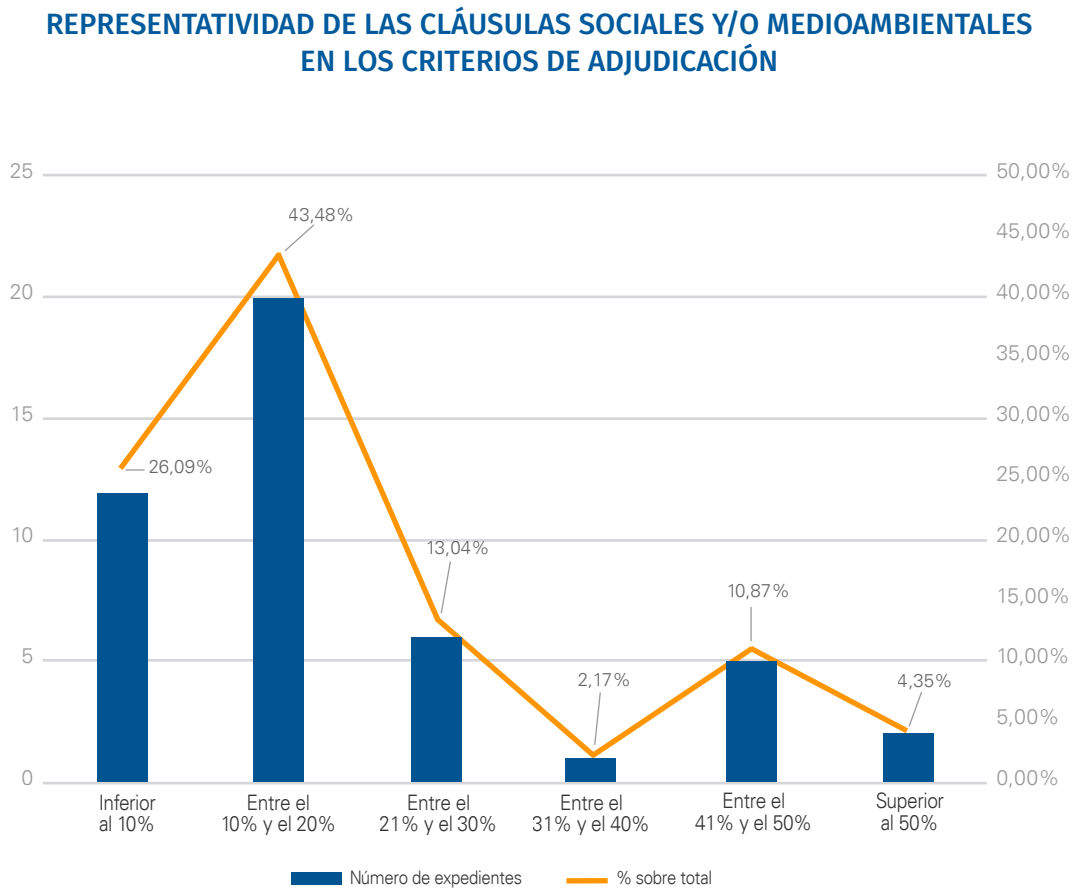
sociales y medioambientales como condiciones especiales de ejecución, no constando en los expedientes documentación que evidencie un control efectivo del órgano de contratación. Concretamente, la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte, en relación con un expediente de contratación del Servicio de limpieza en las Sedes del Centro Andaluz de Medicina del Deporte en varias provincias andaluzas, informa que en dicha entidad no constan comprobaciones concretas acerca del cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución.

En el 29,55% de los expedientes (26/88 expedientes) el PCAP exige la presentación del informe de cumplimiento de las cláusulas sociales y medioambientales. En algún caso, su presentación se requiere al final del período de ejecución del contrato en el 1,14% (1/88) lo que resta eficacia a las penalizaciones por incumplimiento que se establecen en el Anexo I del PCAP. En el 57,95% de los expedientes (51/88), no consta la incorporación de un Informe de cumplimiento de las cláusulas sociales o medioambientales como condiciones especiales de ejecución al expediente de contratación¹.

Sobre la integración de las cláusulas sociales y medioambientales como criterios de adjudicación del contrato reguladas por el artículo 145 LCSP.

Cuando las cláusulas sociales y medioambientales se integran como Criterios de adjudicación en el PCAP, su representatividad en cuanto a la puntuación que se les otorga sobre el total de los criterios de valoración es igual o inferior al 20% en el 69,57% de los expedientes (32/46 expedientes). La representatividad de las cláusulas sociales y medioambientales como criterio de adjudicación se refiere al peso o importancia que se les otorga en la puntuación total para seleccionar al adjudicatario del contrato. La puntuación más alta es 51% del total (2/46 expedientes que contienen cláusulas sociales o medioambientales como criterios de adjudicación). El promedio de puntuación asignada a las cláusulas sociales y/o medioambientales es un 19,96% del total de la valoración de los criterios de adjudicación.

Figura 10.
Representatividad de las Cláusulas sociales y medioambientales como Criterios de adjudicación.



Fuente: Elaboración propia a partir de los pliegos fiscalizados en la muestra.

¹ En los PCAP de todos los contratos debería exigirse la aportación de un Informe de cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución por el órgano de contratación tras su comprobación, con la finalidad de asegurar el cumplimiento efectivo de las cláusulas sociales y medioambientales como condiciones especiales de ejecución exigidas por el artículo 202 LCSP.

4. Recomendaciones de la Fiscalización de cumplimiento de la integración de las cláusulas sociales y medioambientales.

Las **recomendaciones** del Informe JA 12/2020 Fiscalización de cumplimiento de la integración de las cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública de la Junta de Andalucía y la prioridad que se recomienda para su implementación son las siguientes:

- Establecer mecanismos de control mediante la exigencia de acreditación documental por parte de los órganos de contratación a los adjudicatarios sobre el cumplimiento efectivo de las de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP). **(alta)**
- Establecer cláusulas de carácter medioambiental como condiciones especiales de ejecución en los pliegos de los contratos públicos de la Junta de Andalucía, dado su reducido número en la contratación actual. **(alta)**
- Dejar constancia en el expediente de documentación acreditativa de las comprobaciones realizadas por el órgano de contratación sobre el cumplimiento efectivo de las cláusulas sociales y medioambientales por el adjudicatario del contrato. **(alta)**
- Establecer plazos parciales de presentación de los informes de cumplimiento de las cláusulas sociales y medioambientales como condiciones especiales de ejecución durante la ejecución del contrato, no exigiéndolo sólo a la finalización de la ejecución. **(alta)**
- Homogeneizar las cláusulas sociales y medioambientales que se integran en los contratos de un mismo tipo de objeto contractual entre las Consejerías, de tal modo que si para un mismo objeto contractual determinadas consejerías integran cláusulas sociales similares que se consideran buenas prácticas, las demás Consejerías ante el mismo objeto contractual también las integren. **(media)**
- Realizar una Memoria justificativa por los órganos de contratación de las Consejerías en la que expongan la aficción al objeto contractual de las cláusulas sociales y/o medioambientales y desarrollen una metodología basada en buenas prácticas sobre las cláusulas sociales y medioambientales más apropiadas por tipología de objeto contractual. **(alta)**

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Europea. (2021). Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior. COM (2021) 245 final, de 20 de mayo de 2021.

Comisión Europea. (2020). Making socially responsible public procurement work: 71 good practice cases. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Galán Vioque, R. (2020). Cláusulas ambientales: ¿una moda o un nuevo elemento imprescindible de la contratación pública? En E. Díaz Bravo y J. A. Moreno Molina (Dirs.), Contratación pública global: visiones comparadas (pp. 269-313). Tirant lo Blanch.

Gallego Córcoles, I. (2019). Posibilidades y límites generales de las cláusulas sociales y medioambientales como criterios de adjudicación y desempate. En M. M. Pardo López y A. Sánchez García (Dirs.), Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos: guía práctica profesional (pp. 107-125). Aranzadi Thomson Reuters.

