

**Recomendación 1/2025, de 29 de abril, del Foro de Contratación Pública de la
Comunidad Autónoma de Aragón.**

**Asunto: Informe sobre la 2º propuesta del Plan de Compra Pública
Estratégica. Primera fase: compra pública socialmente responsable.**

I. ANTECEDENTES

La Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón (LUECP), configura un marco normativo con vocación transformadora, orientado a articular la contratación pública como herramienta estratégica al servicio de objetivos sociales, medioambientales y de innovación, en consonancia con las Directivas comunitarias de contratación pública 2014/23/UE y 2014/24/UE, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), y con la Estrategia Nacional de Contratación Pública, instrumento jurídico vinculante aprobado por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON) en diciembre de 2022.

Que en Aragón se haya dedicado a la contratación pública estratégica (CPE) una ley propia con el objetivo de desarrollar su potencial en el territorio autonómico pone de manifiesto la necesidad de elaborar un Plan de Compra Pública Estratégica (PCPE) que diseñe acciones que hagan de la LUECP una herramienta eficaz no solo para la gestión de suministros y servicios, sino también para alcanzar los objetivos de las políticas públicas sectoriales del Gobierno de Aragón, tanto del ámbito social, como medioambiental y en el de innovación.

Dada la ambición transformadora del plan, su ejecución se plantea en tres fases: social, medioambiental e innovación. La primera fase presentada se centra en la Compra Pública Socialmente Responsable (PCPSR), siendo remitida al Foro de Contratación Pública para su análisis y recomendaciones.

II. CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES

II.1. Plan de Compra Pública estratégica (I)

Objetivo del Proyecto

Es de justicia la mención de apoyo a PYMES, además de a las empresas de economía social.

La mención a control en fase de ejecución es igualmente plausible, debiéndose precisar quizás que afecta tanto a contratistas como a empresas de economía social, con la lógica cautela – que reiteraremos – de la vinculación al objeto del contrato y su no uso como elemento de limitación de la libre competencia.

En cuanto al Plan de compra pública estratégica en fases y Aspectos transversales:

Nada que objetar a la redacción y contenido del apartado, compartiendo la necesidad de desarrollo en fases y la involucración de PYMES y toma en consideración del desarrollo territorial en el proceso.

Hacemos igualmente nuestra la mención de que el uso de la CPE con objetivos sociales y medioambientales no puede suponer una barrera de entrada para las PYMES.

II.2. Plan de compra pública socialmente responsable (II)

En este apartado, a diferencias de los anteriores, se echa de menos, junto con las reiteradas menciones a empresas de economía social, la referencia expresa a las PYMES.

II.3. Capítulos 3.1. Metodología y procedimiento de elaboración y 3.2. Estructura del Plan de Compra Pública Socialmente Responsable

La mención e intervención de las entidades de economía social, PYMES, etc., se limita a la Dirección General de Pymes y al CESA. Al margen de este Foro,

parece echarse de menos algún tipo de taller o reunión específico para estas materias con tales entidades, de forma directa.

Para la plena efectividad de la LUECP, es necesario contar con voluntad política que impulse su implementación, así como con mecanismos permanentes de coordinación y seguimiento. El PCPSR debe contar con una **Comisión Técnica de Seguimiento**, transversal y permanente, con capacidad de supervisión, evaluación e impulso. Esta unidad deberá contar con perfiles técnicos y jurídicos especializados, ejercer funciones de formación, asistencia, elaboración de documentación tipo, y validación de cláusulas e informes de buenas prácticas.

Se recomienda además la participación del personal jurídico y de intervención dentro de esta comisión, a fin de aportar seguridad jurídica y reducir resistencias internas.

También deberá coordinarse con otros planes estratégicos del Gobierno de Aragón como el Plan de Impulso de la Economía Social o el Plan GIRAPEEC. Aunque la integración de entidades de la economía social en esta Comisión como miembros permanentes pueda ser compleja, se propone su inclusión en calidad de **expertos consultivos** para garantizar el enfoque inclusivo y un lenguaje jurídico común.

En cuanto a **planificación**, el PCPSR propone superar la lógica administrativa tradicional mediante una planificación **anual por departamentos**, con identificación de contratos prioritarios a reservar y criterios sociales aplicables. Esta planificación debe tener en cuenta el calendario presupuestario y la realidad socioeconómica del territorio.

Para ello es importante contar con la participación del sector de la economía social, por lo que se recomienda incluir un **sistema de planificación participativo** que incorpore consultas al mercado y reuniones previas con entidades de la economía social y con el Foro de Contratación Pública.

Resaltar también la importancia de elaborar circulares que permitan trasladar, de forma comprensible y operativa y a todos los niveles, instrucciones claras que faciliten la aplicación práctica.

La planificación es fundamental, la identificación de contratos prioritarios a reservar, los criterios y cláusulas sociales a aplicar, etc., y para ello es necesario que se conozcan las empresas de inserción, las cooperativas y centros especiales de empleo de iniciativa social que configuran la realidad del territorio, así como las actividades económicas que pueden desarrollar, para evitar que los contratos queden desiertos porque este es un elemento muy desincentivador.

Proponemos potenciar el uso de las consultas al mercado y que los sistemas de planificación contemplen consultas a las entidades de la economía social.

De igual modo se propone la elaboración de una **memoria anual de seguimiento del PCPSR**, de carácter público, que informe del grado de cumplimiento, buenas prácticas y medidas correctoras, con **indicadores de impacto** que recojan como mínimo:

- La incorporación efectiva de cláusulas estratégicas.
- El número y volumen de contratos reservados.
- El impacto en empleo inclusivo.

II.4. Capítulo 4.1. La economía social y la contratación pública en Aragón

Suscribimos la necesidad que se apunta en este apartado de la creación de un catálogo de servicios de las entidades de economía social.

También resultaría práctico un sistema de certificación y registro de estas entidades para conocimiento del mercado y tener cierta seguridad de la empresa social con la que se pueda llegar a algún tipo de colaboración.

II.5. Capítulo 4.2. Reserva de contratos, del PCPSR

El artículo 9 de la LUECP y la DA 4ª de la LCSP reconocen la reserva de contratos para entidades sociales, pero su aplicación sigue siendo limitada. Algunas recomendaciones,

- Establecer un porcentaje mínimo obligatorio de reserva a alcanzar de forma progresiva en un período de tres ejercicios presupuestarios.
- Regular mediante instrucción técnica la forma de cálculo del porcentaje de reserva, incluyendo CPVs y referencias normativas claras, siguiendo modelos como Galicia, País Vasco o Navarra.
- Aprobar una Instrucción sobre contratos reservados y criterios sociales, con directrices, ejemplos de pliegos y procedimientos para su implementación homogénea, con finalidad de transparencia y control.
- Crear un registro público o repositorio de posibilidades de contratos reservados, con fines de control, evaluación y transparencia.
- Respecto a contratos menores y contratos de obras (no contemplados en la CPV de LCSP), como efecto incentivador, establecer un procedimiento para que computen en el volumen global de la reserva.
- Promover un reparto equilibrado entre Empresas de inserción y Centros Especiales de empleo de iniciativa social, evitando un trato discriminatorio, porque aunque se opte por reservas de manera individualizada, ya hay muchas sentencias favorables en el sentido que no es válido.
- El PCPSR debería tener referencia a lo dispuesto en la DA 19ª de la Ley 7/2022 de Residuos y suelos contaminados para una Economía Circular, al ser la única ley transversal que establece una obligatoriedad mínima del 50 % de reserva de contratos a Empresas de inserción y Centros Especiales de Empleo de iniciativa social.
- Sería conveniente la previsión normativa de forma de actuar ante una licitación de esta naturaleza que quedara desierta.

- Siguen vigentes en esta materia, porque no es una excepción a la regla general y el legislador deberá tenerlo en cuenta, los problemas habituales de contratación pública:
 - o Conflictos competenciales entre el Gobierno de Aragón para la introducción de ciertos contenidos en la contratación pública y la normativa básica en materia de contratación administrativa que pudiera corresponder al Estado central.
 - o La siempre delicada vinculación de estas cláusulas al objeto de contrato, teniendo en cuenta que las cláusulas de carácter social pueden encontrarse en la selección de licitadores; en la adjudicación del contrato; y en la ejecución del contrato. Y no todos los criterios sociales pueden ser aplicados en todas las fases y con la misma intensidad, dependiendo en muchos casos del objeto del contrato y la incidencia del criterio social en la calidad de su prestación o cumplimiento.
 - o La necesaria y concurrente habilitación de medios y una mayor formación del órgano de contratación – y de las partes intervinientes - de tal modo que puedan discernir e identificar los criterios más adecuados al objeto de contrato de que se trate.
 - o Que la exigencia de contenidos mínimos en estas materias no se convierta de hecho en una limitación a la libre competencia, al excluir de la licitación a empresas que no pueden atender una carga formal, laboral o de otro tipo alejada o con poca vinculación con el objeto del contrato, sometiéndola a una carga formal no fundamentada y que supere otras exigencias legales ya previstas (igualdad, medio ambiente, etc.)

II.6. En cuanto al Objetivo 1, incrementar el volumen de contratos reservados, del 4.2. Reserva de contratos

Una barrera importante es la seguridad jurídica. A la hora de redactar un contrato los procesos son largos, y el riesgo de promover reservas y/o uso de

cláusulas y que sea impugnado por los servicios jurídicos, por discrepancias en la interpretación de la ley, es elevado. Es necesario contar con apoyo técnico-jurídico, porque el hecho de que un contrato sea impugnado supone retrasos y costos adicionales al departamento, por el hecho de no sacar un contrato necesario en plazo, con lo que ante este riesgo muchas veces se opta por no cambiar nada.

Esta cuestión, unida a la inercia institucional y/o a la comodidad con los procesos establecidos y consolidados, es quizá la mayor resistencia al cambio.

Para superar esta barrera, una recomendación sería introducir los servicios jurídicos y/o personal de intervención en la Comisión Técnica de seguimiento indicada en el epígrafe II.3, aportando seguridad jurídica en la planificación.

Otra posibilidad sería fortalecer los servicios de apoyo jurídico-técnico con una **unidad de asesoramiento especializado en CPR** con competencias consultivas y formativas.

Es importante que entre las diferentes unidades de contratación de la administración y los servicios jurídicos se establezca un lenguaje común, un conocimiento mutuo que genere niveles de confianza adecuados, bien sea a través de reuniones periódicas, etc., que permita avanzar e innovar en la elaboración de pliegos, en el uso de cláusulas de carácter social y en los procesos para la reserva de contratos, en un entorno de confianza.

La elaboración de guías jurídicas sobre reservas y cláusulas sociales de aplicación segura podría ser también un elemento incentivador.

II.7. Objetivo A.1.2. del capítulo 4.2. Reserva de contratos.

En cuanto al conocimiento sobre las entidades sociales y la reserva de contratos, para que el PCPSR tenga éxito es necesario impulsar acciones formativas como las que se indican, *mejorar el conocimiento de los gestores y órganos de contratación sobre las entidades sociales y la reserva de contratos*, pero es necesario implementarlas con otras de sensibilización, formando y dando a

conocer el impacto social y alcance que generan estas entidades en el entorno local en el que operan, sensibilizado y motivado en cuanto al porqué de la CPR.

Si bien es cierto que en los últimos años se ha avanzado mucho en el conocimiento en cuanto a las posibilidades que ofrece la CPR para perseguir otros fines sociales, así como en las figuras jurídicas que componen el ámbito de la economía social -sobre todo Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social, es cierto que aún existe mucho desconocimiento.

Como recomendación, reforzar el Plan formativo anual en contratación estratégica, coordinado por la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización, con acciones de sensibilización y concienciación, que destaquen los beneficios de la CPR; elaboración de materiales y guías -infografías, vídeos explicativos etc., realización de conferencias, seminarios y talleres formativos y de networking..., todo ello como ejercicio de comprensión y como forma de inculcar y motivar una cultura de CPR que favorezca su aceptación y participación activa entre los gestores y órganos de contratación.

En este particular hacemos nuestra las conclusiones de la OIRESCON (Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación) que en uno de sus informes recomienda, y tras constatar la progresiva incorporación de las cláusulas sociales en la contratación pública, en lo que respecta a los criterios de adjudicación una mayor implicación dada la literalidad del artículo 1.3 LCSP. Recomendando igualmente procurar una mayor formación del órgano de contratación, de tal modo que pueda discernir e identificar los criterios más adecuados al objeto de contrato de que se trate, ya que la vinculación al objeto sigue siendo el elemento esencial en el uso o incorporación de estas cláusulas

II.8. Capítulo 5.6. Directrices de Compra Pública Socialmente Responsable

El PCPSR establece acciones para impulsar el cumplimiento que establece la LUECP en cuanto a introducir cláusulas sociales en todas las fases del procedimiento de contratación.

Para su correcta aplicación, debe consolidarse y actualizarse el **repositorio oficial de cláusulas tipo a incluir en los contratos**, tal y como se indica en la acción A.4.1.1 del OS.5, pero contando con la participación y las propuestas de las entidades más representativas de la Economía Social y de las PYMES en esta materia, de manera que queden incorporadas, junto a las cláusulas medioambientales y las de innovación, aquella de carácter social cuyo fin sea impulsar la inclusión de personas vulnerables y la igualdad de oportunidades.

En cuanto a las guías de contratación, decir que son una herramienta muy adecuada, pero hay que potenciar y facilitar su uso para impulsar un cambio que debería ser gradual y consensado para que no quede en el abandono.

También podría plantearse que en cada órgano de contratación se designara una figura responsable de cláusulas estratégicas, encargada de su inclusión, seguimiento y evaluación, conforme al artículo 62 LCSP.

II.9. Capítulo 9. Coste económico del Plan.

Hay que ser realista con los recursos necesarios, que en general se manifiestan escasos. Las medidas o estrategias que se contemplen han de considerar los recursos disponibles, estableciendo metas claras, realistas y alcanzables.

Para la ejecución de las acciones que contiene el Plan se va a necesitar reforzar los recursos humanos, necesarios para hacer el seguimiento adecuado en la ejecución y cumplimiento de los contratos.

En cuanto a recursos técnicos, los procedimientos y burocracia ralentizan la implementación de cambios y nuevas prácticas, por lo que simplificar trámites y mejorar la comunicación interna podría ser un impulso hacia el cambio.

También se ve necesario que el Plan incluya recursos financieros suficientes e indique alguna propuesta en cuanto a su origen -propios, UE, etc.

Se recomienda incorporar un cronograma de implementación con revisión temporal del Plan.

II.10. En cuanto al capítulo 7, implementación, seguimiento y control

En base a una gobernanza participativa, se recomienda establecer mecanismos estables de participación de las entidades de la economía social en el seguimiento y evaluación del Plan, bajo la figura de un Consejo asesor o cualquier otra, estableciendo una periodicidad mínima de reuniones, emisión de informes y función de seguimiento.

III. CONCLUSIÓN

El Plan de Compra Pública Estratégica del Gobierno de Aragón constituye una oportunidad única para transformar la contratación pública en un **instrumento de política pública con impacto real**, generando valor social, ambiental, territorial e innovador desde lo público.

La adopción de las propuestas contenidas en esta Recomendación contribuiría a hacer efectiva la Ley 11/2023 y a situar a Aragón como referencia nacional en contratación pública estratégica, sostenible e inclusiva.

Foro de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón