



UNIVERSIDAD  
DE BURGOS

**Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas,  
Económicas y Sociales**

Rosa Fernández Pérez

TESIS DOCTORAL

**Compra pública sostenible y estratégica**

**Una aproximación al concepto de rendición de cuentas en  
el proceso de la compra pública sostenible a través de  
indicadores**

Directores:

Prof. Carlos Larrinaga González, Universidad de Burgos

Prof<sup>a</sup>. Mercedes Luque Vílchez, Universidad de Córdoba

Burgos, 2023







*Sólo se conocen las cosas que se domestican. Los hombres ya no tienen tiempo de conocer nada. Compran cosas hechas a los mercaderes. Pero como no existen mercaderes de amigos, los hombres ya no tienen amigos. Si quieres un amigo, ¡doméstícame!*

*El Principito (Antoine de Saint-Exupéry)*

*La cultura líquida moderna ya no siente que es una cultura de aprendizaje y acumulación, como las culturas registradas en los informes de historiadores y etnógrafos. A cambio, se nos aparece como una cultura del desapego, de la discontinuidad y del olvido.*

*Zygmunt Bauman*



## Agradecimientos

*Viajar hacia lo desconocido parece una necesidad. Te obliga a confiar en extraños y a perder de vista todo lo que te resulta familiar y confortable en tu ámbito profesional, de tus amigos y de tu casa. Estás todo el tiempo en desequilibrio. Nada es tuyo excepto lo más esencial: el aire, las horas de descanso, los sueños, el mar, el cielo, la ilusión; todas aquellas cosas que tienden hacia lo eterno o hacia lo que imaginamos como tal (Anónimo).*

Este sueño de viajar hacia lo desconocido nació desde lo más profundo de mi ser y no hubiera sido posible sin el acompañamiento, la dedicación, la presencia, el apoyo y la generosidad en compartir conocimiento y sabiduría de muchas personas que me han acompañado en el camino. Así mi agradecimiento para:

- Mi director de tesis, Carlos Larrinaga González, por compartir conocimientos, tiempo y dedicación a mi investigación; por permitirme ser testigo de su sabiduría y formar parte de su grupo de investigación; por abrirme las puertas a la investigación y en especial, por confiar en mí, a pesar de mi diferente trayectoria profesional.
- Mi directora de tesis, Mercedes Luque Vílchez, porque sin ella esta tesis no hubiera sido posible. Las palabras se quedan cortas para expresar toda la gratitud que siento hacia ella, por su generosidad, paciencia con mis vacíos académicos, su ánimo, su aliento, su capacidad de trabajo, su confianza, su compañía profesional y humana, sin olvidar todo el aprendizaje que me ha proporcionado a lo largo de estos años de investigación.
- Mis compañeros y amigos del Grupo de Investigación ERGO (Contabilidad, Cambio y Sociedad) y profesores de la Universidad de Burgos y de otras Universidades: Enrique Mesa, Nicolás García, Paula Rodríguez, Antonio Mateo, Mar Jimeno, Luis Perera, Elena Carrión, Rosa Esteban, Héctor José Sarmiento, Driver Ramírez, Nuria Descalzo, German Gamero, Pablo

Rodríguez, Mauricio Gómez, Alicia Santidrián, Javier Husillos, Carmen Correa, así como otros tantos que me apoyaron con su compañía.

- Mis compañeras, técnicos de investigación que me apoyaron en la clasificación de datos y documentos: Iris García, Sara Molinero y Andrea Tomé, y mi compañera de proyecto Rosa Esteban. Con ellas, el trabajo y la cercanía sentaron las bases de lo que fue un proyecto terminado satisfactoriamente.
- Mi hermano Toño, por su apoyo, confianza y gratitud con su tiempo; mi cuñada Esther, por su paciencia; mis sobrinos Jaime y Amelia, por su naturalidad y cariño; mis padres por darme las herramientas para tener esta experiencia académica y de vida, además de hacer posible todo mi camino.
- Mis amigas y amigo del alma, Ana Bernal, Ana Saldaña y Eduardo Liébana, por su acompañamiento y ayuda en los momentos decisivos, que permitieron allanar el duro camino del día a día, ofreciéndome su confianza incondicional.
- Mi compañera y amiga Almudena Vinagre por su escucha, y a su hija Inés, por su apoyo y generosidad en diseñar la portada de esta tesis.
- Los profesionales entrevistados en esta tesis, por la generosidad y sinceridad en sus respuestas, la disponibilidad de su tiempo y la entrega en su trabajo diario.
- La Consejería de Industria, Comercio y Empleo de la Junta de Castilla y León por financiar parte de esta tesis doctoral a través del proyecto INVESTUN/19/BU/0001, titulado “Utilización de la contabilidad social como mecanismo visualizador de la salud y seguridad laboral y herramienta para la contratación pública”.

## Listado de acrónimos y siglas

AECA: Asociación Española de Contabilidad y Administración de empresas

AEVAL: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

BOCYL: Boletín Oficial de Castilla y León

C. A: Comunidad Autónoma

CC. AA: Comunidades Autónomas

CNMV: Comisión Nacional del Mercado de Valores y de la Competencia

COM: Comisión Europea

INE: Instituto Nacional de Estadística

LCSP: Ley de contratos del sector público (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)

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OIReScon: Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

OMC: Organización Mundial del Comercio

PCPV: Plan de Contratación Pública Verde

PYME: Pequeña y Mediana Empresa

UE: Unión Europea

- **Nota:** En este trabajo, los términos contratación y compra públicas se utilizan indistintamente. De acuerdo con la literatura y la legislación en la materia, ambos conceptos hacen referencia a la totalidad del procedimiento contractual, que abarca desde que surge la necesidad en un organismo administrativo de contratar la provisión de un bien (o servicio) público, hasta la adjudicación completa del contrato relacionado con esa necesidad.



## **Resumen**

La presente tesis doctoral tiene como objetivo profundizar en el estudio de la rendición de cuentas del proceso de compra pública para el logro de una compra pública sostenible y estratégica. Para ello se parte de la consideración de la compra pública como un proceso, y de este modo se fija un marco de rendición de cuentas multidimensional abarcando todas las áreas de responsabilidad (económica, legal, de equidad, ética y de la misión) a las cuales debe rendir cuentas la compra pública. Así, para una adecuada rendición de cuentas se examina cómo se rinden cuentas sobre la efectividad de los objetivos políticos sostenibles y estratégicos a través de indicadores, considerados instrumentos clave de rendición de cuentas en el ámbito público. El análisis de una adecuada rendición de cuentas debe permitir que la contratación pública desempeñe un papel mediador en la implementación de prácticas sostenibles y para ello se estudian las características cualitativas de relevancia y oportunidad de la información contenida en los indicadores. Partiendo de este objetivo general, la tesis sigue una estructura conceptual que permite el tránsito de la noción multidisciplinar de la contratación pública al análisis de los indicadores incorporados en ella dentro de un contexto de un análisis documental y de un estudio de caso.

El objetivo de general de la tesis se estudia en cuatro capítulos. El capítulo primero examina el proceso de contratación pública a través de un análisis de la normativa que la regula. El capítulo segundo profundiza en el concepto y características de la contratación pública. El tercer capítulo explora cómo se incorporan los criterios u objetivos políticos en el proceso de contratación pública a través de indicadores sociales, mediante un análisis documental. El capítulo cuarto y último de la tesis, indaga, mediante un estudio de caso, en la incorporación de indicadores sostenibles y estratégicos a lo largo del proceso de contratación pública desde una perspectiva de rendición de cuentas. Estos dos últimos capítulos

investigan cómo las administraciones públicas están teniendo en cuenta este enfoque sostenible y estratégico en sus prácticas de contratación.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	15
1. Tema de investigación y motivaciones.....	15
2. Objetivos.....	18
3. Estructura.....	18
Referencias.....	22
CAPÍTULO 1.....	29
1. La contratación pública como motor de la sostenibilidad.....	29
2. La contratación pública desde un punto de vista normativo: compromiso con la sostenibilidad.....	30
2.1 La contratación pública en Europa.....	31
2.2 La contratación pública en España.....	34
2.3 La contratación pública a nivel de CCAA. El caso de Castilla y León.....	36
Referencias.....	38
CAPÍTULO 2.....	45
1. De la compra pública a la compra pública sostenible.....	45
1.1 Compra pública.....	45
1.2 Compra pública verde y compra pública sostenible.....	47
2. Compra pública como proceso.....	51
2.1 ¿Por qué se habla de proceso?.....	53
2.2 ¿Por qué se habla de proceso objetivo y responsable?.....	56
3. Proceso de naturaleza híbrida.....	58
4. Comentarios finales.....	60
Referencias.....	63
CAPÍTULO 3.....	75
1. Introducción.....	75
2. Rendición de cuentas en el proceso de compra pública sostenible.....	78
3. Diseño de la investigación.....	83
4. La práctica de rendición de cuentas sobre contratación pública en Castilla y León.....	86
5. Conclusiones e implicaciones.....	96
Referencias.....	102
Material suplementario.....	115
CAPÍTULO 4.....	119
1. Introducción.....	119
2. Rendición de cuentas de la compra pública. Elementos desestabilizadores.....	122

2.1 Rendición de cuentas en el sector público.....	122
2.2 Rendición de cuentas de la compra pública .....	125
2.3 Elementos desestabilizadores de la rendición de cuentas de la compra pública “dominante” .....	127
3. Metodología.....	129
3.1 El caso.....	129
3.2 Fuente de datos y método de análisis.....	130
4. Resultados.....	133
4.1 Primer periodo (2011-2017) “El sector privado como mejor prestador de servicios públicos”.....	133
4.2 Segundo periodo (2018-2019) “Del enfoque estratégico al cumplimiento legal”.....	138
4.3 Tercer periodo (2020-2022): “Un atisbo hacia el enfoque estratégico” .....	143
5. Discusión y conclusiones .....	149
Referencias.....	152
<b>CAPÍTULO 5.....</b>	<b>165</b>
Conclusiones.....	165
1. La rendición de cuentas en el contexto de la compra pública sostenible y estratégica.....	166
2. La práctica de la rendición de cuentas de la compra pública sostenible y estratégica en una entidad pública española .....	167
Referencias.....	170

# INTRODUCCIÓN

## 1. Tema de investigación y motivaciones

Una posible aproximación al concepto de compra/contratación pública sería aquella que lo define como un instrumento de gobernanza (Bovens, 2005, 2007) objetivo y responsable, de formalización de acuerdos entre la administración pública y el sector privado (Kamann, 2007, Vörösmarty y Tátrai, 2019), cuyas funciones son la adquisición de bienes o provisión de servicios de carácter público (Grandia, 2015; Kamann, 2007; Tikkanen y Kaleva, 2011; Vörösmarty y Tátrai, 2019). El potencial atribuido a la contratación pública como instrumento de gobernanza y motor para la sostenibilidad se basa en el hecho de que ésta representa entre el 10 y el 15% del PIB mundial (Organización Mundial del Comercio, 2020), destinando las autoridades públicas europeas alrededor del 19% del PIB a la contratación pública (Comisión Europea, 2017).

El potencial de la contratación pública como motor de sostenibilidad no solo se debe a que el sector público es uno de los principales consumidores de productos y servicios estratégicos, como energía, transportes, servicios de salud y educación, entre otros (Comisión Europea, 2019), sino también por ser promotor e impulsor de la sostenibilidad en el sector privado (Harland et al., 2019; Preuss, 2009; Walker y Brammer, 2009), por fomentar la responsabilidad social de las empresas (Harland et al., 2021), además de impactar en las economías locales mediante la formalización de contratos públicos con empresas de ese ámbito local (Harland et al., 2021). De esta manera, la contratación pública se dispone como una palanca estratégica en el sector privado para la implementación de políticas públicas (Glas et al., 2018; Harland et al., 2021; Schapper et al., 2006). Esta consideración de la contratación pública como política estratégica (Mazzucato, 2020) se consolida en el sector público con la adopción de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible dentro de la Asamblea General de la ONU celebrada en 2015, donde se la considera una de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) 12; en concreto, la meta 12.7 sobre consumo y producción sostenibles (Naciones Unidas, 2015). Dentro de este contexto internacional de sostenibilidad, nacen las Directivas 2014/23/EU y 2014/24/EU del Parlamento Europeo

y del Consejo, que buscan el logro de una contratación pública de carácter sostenible y estratégico, considerando aspectos sociales, ambientales y de innovación, además de los económicos. En este marco internacional de sostenibilidad es necesario considerar una definición de rendición de cuentas de la contratación pública que permita caracterizar su singularidad dentro del ámbito en el que se desarrolla, el sector público, y, además sea capaz de responder a su carácter estratégico como palanca e impulsor del sector privado.

La mayoría de los estudios académicos sobre la rendición de cuentas en la contratación pública, se centran en el estudio de la eficiencia en el gasto público (Broadbent, 2013; Broadbent y Guthrie, 2008; Peters, 2012) y/o el desarrollo de mecanismos anticorrupción (Broadbent, 2013; Ibrahim et al., 2017; Kling, 2008; Thai, 2015), siendo limitada la literatura que aborda aspectos teóricos más amplios. No obstante, el consenso en la definición de rendición de cuentas de la contratación pública sostenible se ha dirigido a las cuestiones básicas de quién debe rendir cuentas y ante quién (Gray et al., 1996). Así, un número considerable de autores ha utilizado estas preguntas en sus estudios sobre rendición de cuentas en la compra pública (Diggs y Roman, 2012; Fox y Morris, 2015; Raymond, 2008), además de las múltiples partes interesadas en la rendición de cuentas y los numerosos actores públicos involucrados (Bovens, 2005; Diggs y Roman, 2012; Tello et al., 2016). No obstante, estas definiciones no engloban todas las características de la singularidad de la compra pública sostenible y estratégica.

Para afrontar este reto, esta tesis aborda el concepto de rendición de cuentas en la compra pública partiendo de su característica de ser un proceso que comienza en el momento de detección de la necesidad de un bien o servicio por parte de las entidades públicas (Grandia, 2015; Patrucco et al., 2017; Tikkanen y Kaleva, 2011) y culmina con la provisión de dicho bien o servicio en los términos establecidos en el contrato. La literatura jurídica (Patrucco et al., 2017; Tikkanen y Kaleva, 2011) señala la necesidad de descomponer este proceso en fases para poder analizar cómo aplican las entidades públicas en sus prácticas de contratación, los criterios por los que se valora el comportamiento del licitador a lo largo de todo el proceso de contratación. En particular, Tikkanen y Kaleva (2011) sintetizan dicho proceso en cuatro fases: 1) fase 1 “detección de la necesidad”, 2) fase 2 “selección”, 3) fase 3 “ejecución”, 4) fase 4 “extinción y evaluación”.

Una vez delimitado el concepto, la rendición de cuentas de la compra pública sostenible se aborda, en esta tesis, desde la perspectiva multidimensional, donde se

establecen cinco áreas de responsabilidad, siguiendo el Modelo de Responsabilidad Integrado de Andreanus y Costa (2014) para el caso de las entidades sin ánimo de lucro. En el caso concreto de la compra pública sostenible, según la literatura jurídica y de contratación pública, podemos identificar dimensiones o áreas de responsabilidad relacionadas con el pilar normativo y con el pilar de control democrático. En función del pilar normativo las dimensiones son la legal, la económica y la de equidad; y desde el control democrático las dimensiones son la ética y la de la misión. Respecto a estas dimensiones, se debe tener presente que todas ellas deben estar interrelacionadas para lograr la misión (Mazzucato, 2020), es decir, para responder al propósito por el cual se establece la compra pública.

Además, dentro de esta perspectiva de rendición de cuentas multidimensional, para abordar el concepto de rendición de cuentas de la compra pública sostenible, esta tesis examina cómo rinden cuentas sobre la efectividad de los criterios estratégicos a través de indicadores, considerados como los principales instrumentos de rendición de cuentas en el ámbito público. Para una adecuada rendición de cuentas, tanto la literatura académica (Tello et al., 2016) como la propia Administración Pública (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2015; Bonnefoy y Armijo, 2005) ha señalado una serie de características cualitativas que la información contenida en los indicadores debería presentar como son la relevancia, oportunidad, fiabilidad, transparencia, comprensibilidad y la comparabilidad. De entre todas ellas, atendiendo al marco conceptual de contabilidad (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, 1999), la característica más importante es la relevancia ya que se relaciona con la utilidad de la información para la rendición de cuentas. En el caso concreto de la compra pública, atendiendo a la singularidad de constituir un proceso, la relevancia estaría relacionada con la utilidad de la información contenida en el indicador para decidir si se está logrando el criterio u objetivo pretendido.

Estos tres pilares establecidos en la rendición de cuentas de la compra pública (compra pública como proceso, rendición de cuentas multidimensional y características de la información de los indicadores) se abordan en esta tesis mediante la realización de análisis documental y un estudio de caso, para analizar y evaluar si la contabilidad pública desempeña un papel mediador en la implementación de prácticas sostenibles (Lapsley et al., 2010; Larrinaga et al., 2018) tal y como se considera necesario dentro de la actual concepción de contratación pública como política responsable, sostenible y estratégica.

## **2. Objetivos**

El objetivo principal de la tesis es profundizar en el estudio de la rendición de cuentas para el logro de una compra pública sostenible y estratégica. Para ello se analiza, desde la singularidad del proceso de compra pública, cómo se rinden cuentas de los objetivos políticos a través de los indicadores utilizados examinando sus características informativas. De este modo se examina si los indicadores son relevantes y útiles para la consecución de los objetivos dentro de una perspectiva de rendición de cuentas de carácter multidimensional, donde la misión es el eje vertebrador del resto de dimensiones (legal, económica, de equidad y ética).

Partiendo de este objetivo general, la presente tesis sigue una estructura conceptual que permite el tránsito de la noción multidisciplinar de la contratación pública al análisis de los indicadores incorporados en ella, como elementos fundamentales de la rendición de cuentas considerando un análisis documental y un estudio de caso. Así, este objetivo general da lugar a cuatro investigaciones:

- a) El primer capítulo examina el proceso de contratación pública a través de un análisis de la normativa que la regula.
- b) El segundo capítulo profundiza en el concepto y características de la contratación pública.
- c) El tercer capítulo explora cómo se incorporan los criterios u objetivos políticos en el proceso de contratación pública a través de indicadores sociales.
- d) El cuarto capítulo indaga sobre las prácticas de una entidad pública en la introducción de indicadores sostenibles o estratégicos en el proceso de contratación pública desde una perspectiva de rendición de cuentas multidimensional.

## **3. Estructura**

Con el objeto de abordar cada una de las investigaciones mencionadas, la tesis doctoral se estructura en cuatro capítulos.

El primer capítulo se presenta como una revisión sistemática de la normativa vigente sobre contratación pública sostenible en la Unión Europea y de forma particular en España, donde la contratación pública representa, aproximadamente, un 20% el PIB (Comisión Nacional del Mercado de Valores y de la Competencia, 2019). Es primordial conocer el marco legal en el que actúa este instrumento de gobernanza que, además de objetivar el proceso de compra pública, permite descubrir cuáles son los propósitos que se promueven desde las diferentes normativas. Para ello, este capítulo establece una visión, desde el punto de vista normativo, de los principales cambios que han tenido lugar en materia de contratación pública para que los países miembros de la Unión Europea articulen una política de contratación pública para el cumplimiento, como ya se ha comentado anteriormente, de los compromisos adquiridos con la firma de la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015). De ahí que la legislación europea, adaptándose a la consecución de los ODS, permite una mayor flexibilidad en los procedimientos administrativos en el logro de la sostenibilidad, a través de la promulgación de directivas para el logro de una compra pública sostenible (Directivas 2014/23/EU<sup>1</sup>, 2014/24/EU<sup>2</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo). Este capítulo de tesis fue presentado en un seminario del grupo de investigación WEARE de la Universidad de Córdoba, en mayo de 2019, que tuvo lugar durante una visita de investigación en dicha universidad.

El segundo capítulo, a través de una revisión de literatura, profundiza en el concepto de compra pública, considerada dicha exploración fundamental para conocer sus singularidades y así poder establecer una adecuada rendición de cuentas y líneas claras de su responsabilidad sin identificarla con otros instrumentos públicos (Fox y Morris, 2015). La profundización en el concepto de compra pública permite considerarla como un proceso de gobernanza, compuesto por diferentes fases, y cuyos rasgos principales deben ser la objetividad y la responsabilidad. Esta característica de responsable está en línea con el concepto de sostenibilidad promulgado a través de la legislación en materia de compra pública. Aparte de esta definición, este capítulo también profundiza en la naturaleza híbrida de la compra pública, no solo como forma de organización sino también de prácticas, procesos y experiencias, en los que su naturaleza híbrida está presente. Esta naturaleza híbrida también se relaciona con la idea de Thomson et al.

---

<sup>1</sup> Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

<sup>2</sup> Directiva 2014/24/EU del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la directiva 2004/18/CE.

(2014), según la cual los híbridos como la compra pública, pueden desempeñar un rol mediador, trasladando programas de sostenibilidad globales en prácticas sostenibles a nivel local. Este capítulo de tesis fue presentado en la XII Reunión de Investigación en Contabilidad Social y Ambiental, celebrada en septiembre de 2019 en Pamplona.

El tercer capítulo explora cómo se rinden cuentas sobre la efectividad de los criterios que representan el pilar social de la compra pública sostenible. Este capítulo responde a la llamada de atención de Farag y McDermott (2015, ver también Sarter, 2020) sobre la necesidad de desarrollar estudios que examinen y analicen las prácticas de contratación pública para obtener evidencias que faciliten la implementación efectiva de la sostenibilidad social. Para la obtención de evidencias se realiza un análisis de contenido de los expedientes de contratación que permite analizar cómo se rinden cuentas sobre estos criterios a través del uso de indicadores, considerados como instrumentos claves en la rendición de cuentas en la compra pública. Tras profundizar en el concepto de compra pública como proceso, revisa el concepto de rendición de cuentas desde la perspectiva multidimensional de la rendición de cuentas en la compra pública sostenible, poniendo el foco de atención en la dimensión ética, por ser la que está directamente relacionada con la compra pública sostenible y las características de la información de los indicadores como instrumentos para rendir cuentas sobre la misma. El marco empírico de este estudio toma una muestra de expedientes de contratación realizados por un gobierno regional español en el período 2017-2019, siguiendo una metodología exploratoria. El período de análisis toma como referencia la entrada en vigor de la Ley 9/2017, el 8 de noviembre de 2018 (resultado de la trasposición de las Directivas 2014/23/EU, 2014/24/EU del Parlamento Europeo y del Consejo), la cual obliga en algunos de sus artículos, a incluir aspectos sociales y medioambientales vinculados al objeto del contrato y la posibilidad de incorporarlos en distintos momentos del proceso de compra pública. El estudio empírico centrado en el pilar social de la compra pública permite conocer si y cómo las administraciones públicas están considerando el enfoque sostenible y estratégico en sus prácticas de contratación. El análisis se centra en conocer, a través de la exploración empírica, si la contabilidad está desempeñando un papel mediador en la aplicación de prácticas sostenibles (Lapsley et al., 2010; Larrinaga et al., 2018) como las propuestas en los ODS (Naciones Unidas, 2015). Resultados preliminares de este capítulo han sido presentados en congresos, como el Doctoral Colloquium in Accounting del XX International Conference (ASEPUC), en Osuna (Sevilla), en junio de 2022, donde se le

otorgó la mención de mejor propuesta de investigación de dicho Doctoral Colloquium. Otro congreso donde fue presentado este artículo fue en la 12th International EIASM Public Sector Conference, en Madrid, en agosto de 2022. La versión final de este capítulo de tesis fue publicada en la *Revista Española de Financiación y Contabilidad*.

El cuarto capítulo aborda un estudio de caso en una comunidad autónoma española para explorar la introducción de indicadores y criterios sostenibles y estratégicos utilizando una perspectiva de la compra pública como proceso de rendición de cuentas. El estudio de caso se realiza desde una investigación de observador-participante en dicho organismo público en el período comprendido entre los años 2011 y 2022. Los conocimientos adquiridos de esta posición de observador-participante se enriquecen con un análisis documental (expedientes de contratación, documentos publicados por la administración autonómica), entrevistas con actores relevantes en el contexto español de la contratación pública, además de la participación en reuniones y jornadas técnicas. Este contexto empírico permite una reflexión profunda acerca de la rendición de cuentas en el ámbito de la contratación pública (Diggs y Roman, 2012; Fox y Morris, 2015), explorando la práctica del proceso de contratación pública de forma progresiva en el tiempo, permitiendo así, analizar la evolución de la rendición de cuentas de la compra pública. El entorno empírico permite conocer cómo se va articulando la rendición de cuentas de la compra pública nacida como herramienta de mercado para lograr una eficiencia económica en costes (Bauhr et al., 2019; Peters, 2012; Rizzo, 2013; Schapper et al., 2006), hacia un instrumento de gobernanza al servicio de los dirigentes políticos en la consecución de una contratación pública de carácter sostenible y estratégico. Esta evolución de la concepción de eficiencia permite explorar cómo la contabilidad puede contribuir a una mejor comprensión de los cambios de valores en la contratación pública que busquen objetivos más allá de una perspectiva de eficiencia meramente financiera (Bracci et al., 2021; Steccolini, 2019). Para ello, este capítulo analiza cómo se produce la inserción de indicadores y criterios sociales, ambientales, de innovación y otros de relacionados con políticas estratégicas en el proceso de contratación pública, utilizando una perspectiva de la compra pública como rendición de cuentas que posibilite el bien común impulsando un valor público (Mazzucato, 2020) que se sustente en procesos democráticos y participativos (Steccolini, 2019). Este capítulo fue presentado en el Workshop on Accounting and Management Control Memorial Raymond Konopka, en junio de 2022 en Burgos y se espera enviar para su evaluación en una revista científica.

## Referencias

- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) (2015). Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/Guia\\_Evaluaciones\\_AEVAL.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/Guia_Evaluaciones_AEVAL.pdf)
- Andreaus, M., & Costa, E. (2014). Toward an integrated accountability model for nonprofit organizations. En E. Costa, L. Parker & and M. Andreaus (Eds.), *Accountability and social accounting for social and non-profit organizations*, (pp. 153-176). Emerald Group Publishing Limited, Bingley.
- Asociación Española de Contabilidad y Administración de empresas (AECA) (1999, septiembre). Marco conceptual para la información financiera. Documento de Principios Contables, AECA, Comisión de principios y normas de contabilidad, España.
- Bauhr, M., Czibik, Á., de Fine Licht, J., & Fazekas, M. (2019). Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption. *Governance*, 33(3), 495-523. <https://doi.org/10.1111/gove.12432>
- Bonnefoy, J. C., & Armijo, M. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social and Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.
- Bovens, M. (2005). Public accountability. En E. Ferlie, L. Lynne, & C. Pollitt (Eds), *The Oxford Handbook of Public Management*, (pp. 182-208). Oxford University Press, Oxford.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European Law Journal*, 13(4), 447-468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Bracci, E., Saliterer, I., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2021). Accounting for (public) value(s): reconsidering publicness in accounting research and practice.

- Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34(7), 1513-1526.  
<https://doi.org/10.1108/AAAJ-06-2021-5318>
- Broadbent, J. (2013). Editorial: Reclaiming the ideal of public service. *Public Money and Management*, 33(6), 391-394. <https://doi.org/10.1080/09540962.2013.835992>
- Broadbent, J., & Guthrie, J. (2008). Public sector to public services: 20 years of “contextual” accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(2), 129-169. <https://doi.org/10.1108/09513570810854383>
- Comisión Europea (2017). Fichas temáticas del semestre europeo. Contratación pública. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_public-procurement\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_es.pdf)
- Comisión Europea (2019). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, Al Consejo, Al Consejo Europeo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde. Bruselas, 11.12.2019. COM (2019) 640 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>
- Comisión Nacional del Mercado de Valores y de la Competencia (2019). Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España. <https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00418>
- Diggs, S. N., & Roman, A. V. (2012). Understanding and tracing accountability in the public procurement process: Interpretations, performance measurements, and the possibility of developing public-private partnerships. *Public Performance & Management Review*, 36(2), 290-315. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576360207>
- Farag, F. F., & McDermott, P. (2015). Using soft system methodology to approach social value outcomes in public procurement [Unpublished manuscript]. School of the Built Environment, University of Salford.
- Fox, D., & Morris, J. C. (2015). The role of accountability in federal acquisition: A search for context. *Journal of Public Procurement*, 15(4), 514-536. <https://doi.org/10.1108/JOPP-15-04-2015-B005>
- Glas, A. H., Gaus, J., & Essig, M. (2018). Effects of governance structures on sustainability-oriented supplier behaviour: analysis of national action plans and

- their effects in public procurement. *International Journal of Business Environment*, (10), 75-94. <https://doi.org/10.1504/IJBE.2018.093325>
- Grandia, J. (2015). The role of change agents in sustainable public procurement projects. *Public Money & Management*, 35(2), 119-126. <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1007706>
- Gray, R., Adams, C., & Owen, D. (1996). *Accounting and accountability: Changes and challenges in corporate social and environmental reporting*. Prentice Hall, London.
- Harland, C., Telgen, J., Callender, G., Grimm, R., & Patrucco, A. (2019). Implementing government policy in supply chains: an international coproduction study of public procurement. *Journal of Supply Chain Management*, 55(2), 6-25. <https://doi.org/10.1111/jscm.12197>
- Harland, C. M., Eßig, M., Lynch, J., & Patrucco, A. (2021). Policy-led public procurement: does strategic procurement deliver? *Journal of Public Procurement*, 21(3), 221-228. <https://doi.org/10.1108/JOPP-09-2021-089>
- Ibrahim, M., Bawole, J. N., Obuobisa-Darko, T., Abubakar, A.-B., & Kumasey, A. S. (2017). The legal regime and the compliance façade in public procurement in Ghana. *International Journal of Public Sector Management*, 3(4), 370-390. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2016-0156>
- Kamann, D. J. F. (2007). Organizational design in public procurement: A stakeholder approach. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 13(2), 127-136. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2007.05.002>
- Kling, R. (2008, agosto 28-30). Taxpayers are fighting back: Transparency and accountability does not mean inefficiency. [Paper presentation]. Third International Public Procurement Conference, Amsterdam, Netherlands.
- Lapsley, I., Miller, P., Panozzo, F., Kornberger, M., & Carter, C. (2010). Manufacturing competition: how accounting practices shape strategy making in cities. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 23(3), 325-349. <https://doi.org/10.1108/09513571011034325>

- Larrinaga, C., Luque-Vilchez, M., & Fernández, R. (2018). Sustainability accounting regulation in Spanish public sector organizations. *Public Money & Management*, 38 (5), 345-354. <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1477669>
- Mazzucato, M. (2020). Mission-oriented public procurement: lessons from international examples. (Report No. IIPP WP 2020-20). UCL Institute for Innovation and Public Purpose.
- Naciones Unidas (2015, 10 de diciembre). Goal 12. Ensure sustainable consumption and production patterns. United Nations. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/>
- Organización Mundial del Comercio (2020, 10 de noviembre) La OMC y la contratación pública. World Trade Organization. [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gproc\\_s/gproc\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm)
- Patrucco, A. S., Luzzini, D., & Ronchi, S. (2017). Research perspectives on public procurement: content analysis of 14 years of publications in the journal of public procurement. *Journal of Public Procurement*, 17(2), 229-269. <https://doi.org/10.1108/JOPP-17-02-2017-B003>
- Peters, J. (2012). Neoliberal convergence in North America and Western Europe: Fiscal austerity, privatization, and public sector reform. *Review of International Political Economy*, 19(2), 208-235. <https://doi.org/10.1080/09692290.2011.552783>
- Preuss, L. (2009). Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government. *Supply Chain Management: An International Journal*, 14(3), 213-223. <https://doi.org/10.1108/13598540910954557>
- Raymond, J. (2008). Benchmarking in public procurement. *Benchmarking: An International Journal*, 15(6), 782-793. <https://doi.org/10.1108/14635770810915940>
- Rizzo, I. (2013). Efficiency and integrity issues in public procurement performance. *Journal of Public Finance and Public Choice*, 31(1-3), 111-128. <https://doi.org/10.1332/251569213X15664519748613>

- Sarter, E. K. (2020). The Development and Implementation of Gender Equality Considerations in Public Procurement in Germany. *Feminist Economics*, 26(3), 66-89. <https://doi.org/10.1080/13545701.2020.1718731>
- Schapper, P. R., Malta, J. V. & Gilbert, D. L. (2006). An analytical framework for the management and reform of public procurement. *Journal of Public Procurement*, 6(1-2), 1-26. <https://doi.org/10.1108/JOPP-06-01-02-2006-B001>
- Steccolini, I. (2019). Accounting and the post-new public management. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 32(1), 255-279. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-03-2018-3423>.
- Tello, E., Hazelton, J., & Cummings, L. (2016). Potential users' perceptions of general-purpose water accounting reports. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 29(1), 80-110. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-12-2013-1552>
- Thai, K. V. (2015). International Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharing. En K. V. Thai (Eds.), *International Public Procurement*, (pp.1-10). Springer, Switzerland.
- Thomson, I., Grubnic, S., & Georgakopoulos, G. (2014). Exploring accounting sustainability hybridisation in the UK public sector. *Accounting, Organizations and Society*, 39(6), 453-476. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2014.02.003>
- Tikkanen, I., & Kaleva, H. (2011). Contract award procedures and award criteria in the catering services in Finland. *British Food Journal*, 113(8), 952-964. <https://doi.org/10.1108/00070701111153805>
- Vörösmarty, G., & Tátrai, T. (2019). Green supply management in the public and private sector in Hungary. *International Journal of Procurement Management*, 12(1), 41-55. <https://doi.org/10.1504/IJPM.2019.096996>
- Walker, H., & Brammer, S. (2009). Sustainable procurement in the United Kingdom public sector. *Supply Chain Management: An International Journal*, 14(2), 128-137. <https://doi.org/10.1108/13598540910941993>

# **CAPÍTULO 1**

## **La contratación pública sostenible: revisión normativa**



# CAPÍTULO 1

## 1. La contratación pública como motor de la sostenibilidad

El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una nueva agenda política, social y económica, con 17 objetivos y 169 metas a alcanzar en 2030. Esta agenda ha recibido el nombre Agenda 2030, y se centra en promover un modelo de desarrollo sostenible. El objetivo 12 de dicha agenda impulsa, desde la contratación pública, un cambio en los modelos de consumo y con ello de producción hacia una mayor sostenibilidad; mientras que el objetivo 8 ya afirma que la contratación ha de ser socialmente responsable (Gobierno de España, 2019).

La Unión Europea (UE) se ha imbuido del espíritu de la Agenda 2030, transformando esta visión en nuevos planteamientos a implementar en sus políticas públicas. Así, ha introducido el espíritu de la Agenda en los últimos avances en materia de contratación/compra pública, los cuales han culminado con la adopción de nuevas Directivas de contratación pública (2014/23/UE 2014/24/UE y 2014/25/UE<sup>3</sup>, del Parlamento y Consejo Europeo). La innovación de estas directivas reside en el hecho de que consideran la contratación pública como un instrumento capaz de fomentar y aumentar el impacto de las políticas sociales, así como la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, el respeto al medio ambiente, la capacitación laboral o la calidad del empleo, entre otros (Comisión Europea, 2011a). Son diversas las cifras que respaldan el potencial impacto que la contratación pública puede tener en la sostenibilidad a nivel de la Unión Europea, ya que las autoridades públicas europeas destinan alrededor del 19% del PIB a la contratación pública (Comisión Europea, 2017). De forma particular en España la contratación pública representa, aproximadamente, un 20% del PIB (Comisión Nacional del Mercado de Valores y de la Competencia, 2019), cubriendo segmentos del mercado como, por ejemplo, computadores, edificios con eficiencia energética, transportes públicos, etc. (Foy Valencia, 2011).

---

<sup>3</sup> Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.

El carácter estratégico de la contratación pública es fundamental ya que tiene impacto en sectores tan relevantes para la sostenibilidad como la energía, transportes, gestión de residuos, protección social o prestación de servicios de salud y educación que son proveedores habituales de organismos públicos (Comisión Europea, 2019a) y donde las autoridades públicas son los principales consumidores.

De este modo, la contratación pública puede ser considerada como un importante motor de la sostenibilidad, al poder influir en la visión/estrategia de las empresas del sector privado (Harland et al., 2019; Preuss, 2009; Walker y Brammer, 2009). Por ello, la presencia de un enfoque socialmente responsable en el proceso de contratación de “productos y servicios es determinante en el rumbo de la economía sostenible de un país” (Foy Valencia, 2011, p. 338). Este argumento lleva a orientar esta política pública hacia la promoción de una contratación pública responsable (Foy Valencia, 2011). A esto se añade, el fomento de la participación de las pequeñas y medianas empresas en los procedimientos de contratación pública, consideradas esenciales para la actividad económica por representar el 99% de la totalidad de empresas y constituir el 58% de la facturación total de la UE (Parlamento Europeo, 2012).

A continuación, se presenta una revisión sistemática de la normativa vigente sobre contratación pública sostenible en la UE como introducción de la compra pública sostenible en la tesis.

## **2. La contratación pública desde un punto de vista normativo: compromiso con la sostenibilidad**

Los compromisos adquiridos en la firma de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, han supuesto una serie de modificaciones en las políticas de la Unión Europea en la consecución de una gobernanza que logre articularse con las políticas de gobernanza mundial (Comisión Europea, 2019a). La contratación pública, como instrumento al servicio de los poderes políticos (Gimeno Feliú, 2017), ha sufrido modificaciones para el logro del objetivo de sostenibilidad (Kaur y Lodhia, 2019). En esta sección se establecerá una visión, desde el punto de vista normativo, de los principales cambios que han tenido lugar en materia de contratación pública en Europa y en particular en España, como consecuencia de la firma de la Agenda mundial.

## **2.1 La contratación pública en Europa**

Siguiendo la senda marcada por la Agenda 2030, la Unión Europea, integra en sus políticas los objetivos de sostenibilidad de dicha agenda como compromiso común y transversal para los firmantes, en aras de afrontar los retos del desarrollo sostenible (Gobierno de España, 2015). Son 193 estados los que han firmado y suscrito la Agenda, convirtiéndose así en la guía de referencia en sostenibilidad a nivel mundial (Bebbington y Unerman, 2018) hasta el año 2030. Esta Agenda constituye un punto de partida en la fijación de objetivos para cada país y región, y una herramienta de evaluación de éstos. Los estados, dentro de su soberanía, fijan sus metas nacionales con base en estos objetivos. Los informes emitidos por cada país constituyen la herramienta que permite conocer y realizar un seguimiento de la consecución de cada uno de los ODS (Sachs, 2014). Estos objetivos pretenden que todos los agentes sociales, gobiernos, instituciones educativas, sector privado y sociedad en general, analicen, discutan y utilicen la Agenda 2030 para lograr unas sociedades igualitarias y justas, al servicio de las generaciones presentes y venideras (Sachs, 2014).

“Hacia una Europa sostenible en 2030” (Comisión Europea, 2019a) es el documento de reflexión elaborado por la Unión Europea para integrar todos los puntos de la Agenda 2030 en sus políticas. Así, la Unión Europea incluye los ODS en todas sus políticas e iniciativas, donde el desarrollo sostenible se instaura como principio rector esencial de todas las políticas con el fin de promover que las prácticas empresariales, los modelos de consumo y producción de las empresas y los consumidores contribuyan a la mejora del medio ambiente y al respeto de los derechos humanos y laborales. Siguiendo esta línea, la Unión Europea ha aplicado cláusulas ambientales y sociales en la contratación pública para estimular a las empresas a desarrollar productos socialmente responsables (Comisión Europea, 2019a). Esto se debe a la consideración de la contratación pública como un instrumento de gobernanza, con gran potencial, para conseguir que el comportamiento de las empresas privadas esté alineado con la consecución de objetivos estratégicos de los gobiernos (Gimeno Feliú, 2015; Retolaza et al., 2015).

Dicho logro solo se puede alcanzar desde una gobernanza hacia la sostenibilidad impulsada a partir de la coherencia de todas las políticas de la Unión Europea (Comisión Europea, 2019a). Con estas premisas, se establecen orientaciones en las políticas públicas que deben llevar a cabo los países miembros, y en este contexto se enmarca la nueva

normativa europea en materia de contratación pública (Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE, del Parlamento y Consejo Europeo). Estas directivas regulan diferentes sectores y tipos de contratos, a saber:

- Directiva 2014/23/UE, artículo 1.2: “*se aplicará a la adjudicación de concesiones de obras o servicios a los operadores económicos*”. Esta directiva regula los contratos que se refieren a la concesión de obras y servicios públicos, entendidos éstos como aquellos en virtud de los cuales, entidades públicas confían la ejecución de obras o prestación de servicios a uno o más operadores económicos como contraprestación al derecho de explotar las obras o los servicios objeto del contrato únicamente, o este mismo derecho en conjunción con un pago.
- Directiva 2014/24/UE, artículo 1.2: se refiere a “*la adquisición mediante un contrato público, de obras, suministros o servicios por uno o varios poderes adjudicadores a los operadores económicos elegidos por dichos poderes adjudicadores, con independencia de que las obras, los suministros o los servicios estén o no destinados a un fin público*”. Esta directiva es la reguladora de todos los contratos onerosos celebrados por las entidades públicas y uno o varios operadores económicos cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios.
- Directiva 2014/25/UE, del Parlamento europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE. Esta directiva regula los contratos onerosos celebrados entre entidades públicas y uno o varios operadores económicos cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios, al igual que la Directiva 2014/24/UE, pero que estén destinados a la realización de actividades referidas a, gas y calefacción (artículo 8); electricidad (artículo 9); agua (artículo 10); servicios de transporte (artículo 11); puertos y aeropuertos (artículo 12); servicios postales (artículo 13) y extracción de petróleo y gas y prospección o extracción de carbón u otros combustibles sólidos (artículo 14).

Estas directivas promueven el desarrollo sostenible a través de un cambio de la cultura burocrática establecida en la contratación pública por su gestión de forma estratégica, donde la normativa de contratación debe ser un vehículo facilitador para los trámites que

deben cumplir los licitadores con el propósito de lograr que la contratación pública sea más flexible y dinámica, además de eficiente (Gimeno Feliú, 2014).

En relación con la flexibilidad y la dinamicidad en la contratación pública, mientras que la anterior normativa se caracterizaba por un alto grado de rigidez administrativa que pretendía adjudicar contratos competitivos dentro de las limitaciones presupuestarias, la nueva normativa tiene como principal misión minimizar la rigidez administrativa. Así, la Directiva 2014/24/UE remarca la conveniencia de una mayor flexibilidad en el proceso de contratación pública, permitiendo que los responsables de compras deben tener la posibilidad legal de tomar decisiones, por ejemplo, en la elección del procedimiento de adjudicación, en la toma de decisiones sobre circunstancias imprevistas que surjan en un contrato y en utilizar instrumentos de la contratación (como el concurso de proyectos) para otras finalidades distintas de las empleadas hasta el momento.

En relación con la eficiencia, estas políticas pretenden lograr un rendimiento más eficiente del gasto público empleado en la contratación, no sólo enfocado en la maximización de la relación calidad-precio en la contratación del sector público, sino también en la sostenibilidad (Gimeno Feliú, 2013). Así, la Directiva 2014/23/UE remarca lo siguiente:

*“la contratación pública desempeña un papel clave (...) como uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos (...)”* (Diario Oficial de la Unión Europea, 2014, L 94/1).

Para el logro de este crecimiento inteligente, las nuevas directivas incluyen dos avances notables desde el punto de vista de la compra sostenible y responsable: (1) la introducción de cláusulas sociales en los contratos, además de las cláusulas ambientales que fueron integradas en 2001 dentro de la contratación pública (Comisión Europea, 2001), y (2) la reserva de un porcentaje de contratos públicos a grupos en riesgo de exclusión.

Estos avances tienen antecedentes en diferentes trabajos previos de la Comisión Europea. Así, por ejemplo, resulta relevante destacar que la necesidad de consideración de cláusulas o criterios de tipo social ya fue expuesta en 2011 en la “Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas” (Comisión

Europea, 2011b). Dicha Estrategia también sentó las bases para la consideración de la necesidad de reserva de contratos para las entidades más excluidas, como las PYME, estableciendo que:

*“La integración de criterios medioambientales y sociales en la contratación pública debe realizarse, en particular, de forma que no se discrimine a las PYME y se respeten las disposiciones del Tratado sobre no discriminación, igualdad de trato y transparencia.”*

Esta atención que se presta a las PYME está en consonancia con las Directrices del Código Europeo de Buenas Prácticas de 2008 que promueven el lema de “Pensar primero a pequeña escala (Small Business Act)”<sup>4</sup>. Es importante tener presentes a las PYME en la contratación pública porque estas empresas representan la base de la economía. Esta primacía se plasma en estudios que determinan que, “más del 90 por ciento de las empresas a nivel mundial son PYME, lo que representa más de la mitad de todo el empleo” y dentro de la Unión Europea, las PYME llegan a aportar más de la mitad del PIB (Yadav et al., 2018, p. 532).

Este es el contexto normativo donde ha visto la luz el término contratación pública socialmente responsable.

## **2.2 La contratación pública en España**

Continuando el camino de fomento de la sostenibilidad en la contratación pública, la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), transpone las nuevas Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014, al contexto español. Con base en estas directivas, la LCSP incorpora importantes novedades tendentes a lograr una visión estratégica e instrumental de la contratación pública, más eficiente, transparente y responsable, las cuales son fundamentales para orientar esta política pública hacia la promoción de una contratación pública responsable y estratégica (Foy Valencia, 2011).

---

<sup>4</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «Pensar primero a pequeña escala» «Small Business Act» para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0394&from=es>

Uno de los principales avances de la nueva LCSP consiste en el cambio de visión, sustituyendo un enfoque exclusivamente economicista en la lógica contractual por una visión que integre aspectos cualitativos mediante la incorporación preceptiva de criterios ambientales y sociales en los contratos públicos, lo cual “pone de manifiesto el compromiso del Estado con la sostenibilidad” (Gutiérrez Ponce et al., 2019, p. 257). Así, el apartado tercero del artículo 1 de la LCSP, al comentar el objeto y la finalidad de esta ley, establece que,

*“En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarden 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.”*

Tal es la importancia de dicha eficiencia, que se reitera en la Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable.

De especial relevancia jurídica en relación con la LCSP, son la incorporación de las cláusulas o condiciones sociales y medioambientales en la contratación pública, a la cual se hace referencia en el apartado V de la Exposición de Motivos, donde se especifica que:

*“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 cualitativos 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”.*

Otra de las aportaciones fundamentales de la LCSP, siguiendo el espíritu de no discriminación marcado por la Unión Europea, por el cual, cualquier proveedor que cumpla las condiciones especificadas en el anuncio del contrato, puede presentar una oferta; e igualdad de trato, por el que se debe garantizar a todo proveedor que quiera acceder a un contrato público, igualdad de condiciones en relación con el alcance de la información contenida en el anuncio de dicho contrato, es el establecimiento de

parámetros de contratación que promueven la participación de PYME, así como de las empresas de economía social en la contratación pública, tal y como expone el apartado tercero del artículo 1 de esta ley:

*“(...) se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social (...)”.*

A pesar de que las PYME representan la base de la economía española<sup>5</sup>, la relevancia de estas empresas en el tejido empresarial español no se corresponde con el porcentaje de contratos públicos que les son adjudicados. Las PYME en España recibieron un 30% de todos los contratos públicos en 2017 y un 39% en 2018 (Comisión Europea, 2019b). Estos porcentajes están muy por debajo de su peso en la economía a pesar de que diferentes estudios empíricos en materia de contratación pública sostenible en relación con la ejecución de contratos con gobiernos locales (Evans et al., 2006; Thomson y Jackson, 2007) han puesto de manifiesto que las PYME alcanzan mejores resultados de sostenibilidad que otro tipo de empresas. Además, las PYME actúan en ámbitos locales en los que se consiguen logros en la sostenibilidad por las sinergias con la sociedad civil en el impulso de los temas de sostenibilidad (Evans et al., 2006).

Como se ha visto en este epígrafe, la normativa europea en contratación pública permite incorporar políticas estratégicas que mejoran la sostenibilidad. A partir de esta normativa europea, la normativa española ha traspuesto las directivas y ha impulsado políticas hacia la compra pública sostenible. Con base en estas normas, es necesario analizar que impulsos jurídicos se han tomado en las comunidades autónomas españolas, en especial en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por ser el ámbito territorial al que se dirigen algunas investigaciones de esta tesis.

### **2.3 La contratación pública a nivel de CCAA. El caso de Castilla y León**

Los objetivos aprobados por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible determinan los parámetros de la sostenibilidad (Bebbington y Unerman, 2018). Así, estos objetivos deben ser utilizados por todos los agentes públicos y privados como propósito para el

---

<sup>5</sup> Según el Directorio Central de Empresas, a 1 de enero de 2019 hay en España 3.363.197 empresas, de las cuales 3.358.603 son PYME (99,9%), de éstas, el 56,0% son PYME sin asalariados, y el 39,6% son microempresas (entre 1 y 9 asalariados). Las grandes con 250 o más asalariados representan el 0,1% del total de empresas (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2019).

logro de la sostenibilidad (Sachs, 2014). España crea una herramienta de indicadores, por Comunidades Autónomas, en los que refleja la situación de nuestro país en relación con cada uno de los ODS (Instituto Nacional de Estadística, 2018). En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con fecha 28 de septiembre de 2017, el Consejo de Gobierno de esta comunidad adoptó un Acuerdo para el cumplimiento de la Agenda 2030, en el que se recogen las directrices para la implementación de los ODS (Junta de Castilla y León, 2018). En este Acuerdo se analiza el punto concreto de la contratación pública en el que se ofrece una visión de transversalidad de la sostenibilidad marcada por la dicha Agenda. En el apartado de “Política Pública de adquisición” (p. 218) se dice lo siguiente:

*“la política en materia de contratación pública ha de servir para contribuir al desarrollo sostenible y así, la Junta de Castilla y León, por Acuerdo 44/2016, de 21 de julio, aprobó directrices vinculantes para los órganos de contratación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León sobre incorporación de aspectos sociales en la contratación pública”.*

Con esta pauta se regula socialmente la contratación pública en la CCAA, mediante la aprobación de una norma (Junta de Castilla y León, 2016). El cumplimiento de esta norma social en los contratos de la comunidad de Castilla y León se verifica mediante un estudio estadístico de los contratos que incorporan estos aspectos sociales. Así, el dato que se ofrece es que en 2017 el 81,87% de la contratación de la Junta de Castilla y León incorpora cláusulas sociales y además el número de contratos con centros especiales de empleo se incrementa de 340 contratos en 2017 a 1.332 en 2018 y 1.381 en 2019 (Junta de Castilla y León, 2019). El dato estadístico tomado por esta comunidad como indicador de la sostenibilidad social en la contratación pública solo tiene presente la documentación preparatoria del contrato, obviando datos sobre el cumplimiento de estos indicadores sociales por parte del contratista. Al obviar lo que ocurre en la ejecución del contrato no hay certeza de si el objetivo social que se pretende con el uso del indicador se consigue. Este es un aspecto que se analiza con mayor detenimiento en el capítulo tercero de esta tesis. Pero antes es necesario profundizar en el concepto de compra pública, tarea que se acomete en el siguiente capítulo.

## Referencias

- Bebbington, J., & Unerman, J. (2018). Achieving the United Nations Sustainable Development Goals: an enabling role for accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 31(1), 2-24. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-05-2017-2929>
- Comisión Europea (2001). Comunicación Interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0274&from=ES>
- Comisión Europea (2011a). Publicaciones Oficiales de la Unión Europea. Comisión Europea. “Adquisiciones sociales. Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas”.
- Comisión Europea (2011b). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0681&from=ES>
- Comisión Europea (2017). Fichas temáticas del semestre europeo. Contratación Pública. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester-thematic-factsheet-public-procurement-es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-public-procurement-es.pdf)
- Comisión Europea (2019a). Documento de reflexión. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-politica/files/rp\\_sustainable\\_europe\\_es\\_v2\\_web.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-politica/files/rp_sustainable_europe_es_v2_web.pdf)
- Comisión Europea (2019b). Single Market Scoreboard. Public Procurement. Indicator SME contractors. [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm)

- Comisión Nacional del Mercado de Valores y de la Competencia (2019). Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España. <https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00418>
- Evans, B., Joas, M., Sundback, S., & Theobald, K. (2006). Governing local sustainability. *Journal of Environmental Planning and Management*, 49(6), 849-867. <https://doi.org/10.1080/09640560600946875>
- Foy Valencia, P. F. (2011). Consideraciones sobre la contratación pública sostenible ("verde)". *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, (66), 335-350.
- Gimeno Feliú, J. M. (2013). Contratación pública estratégica. En J. J. Pernas García (Dir.), *Contratación pública estratégica*, (pp. 45-80). Navarra, Editorial Aranzadi.
- Gimeno Feliú, J. M. (2014). El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia, Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi/Ministerio de Economía y Competitividad/ Universidad de Zaragoza.
- Gimeno Feliú, J. M. (2015). Reflexiones y Propuestas en Torno a la Nueva Normativa Comunitaria sobre Contratación Pública. *Derecho & Sociedad*, (44), 39-54.
- Gimeno Feliú, J. M. (2017). Hacia una nueva Ley de Contratos del Sector Público. ¿Una nueva oportunidad perdida? *Revista Española de Derecho Administrativo*, (182), 181-221. <https://doi.org/10.24965/real.v0i7.10419>
- Gobierno de España (2015). Agenda 2030. <https://www.agenda2030.gob.es/es/objetivos>
- Gobierno de España. (2019). Agenda 2030. Informe del Progreso. La implementación de la Agenda 2030 en España. <https://www.agenda2030.gob.es/es/publicacion-del-informe-de-progreso-sobre-la-implementacion-de-la-agenda-2030-en-espana>
- Gutiérrez Ponce, H., Nevado Gil, M., & Pache Durán, M. (2019). La contratación pública responsable. Diseño de indicadores de medición. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (96), 253-280. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.96.12627>
- Harland, C., Telgen, J., Callender, G., Grimm, R., & Patrucco, A. (2019). Implementing government policy in supply chains: an international coproduction study of public procurement. *Journal of Supply Chain Management*, 55(2), 6-25. <https://doi.org/10.1111/jscm.12197>

- Instituto Nacional de Estadística (2018). Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. <https://www.ine.es/dynt3/ODS/es/index.htm>
- Junta de Castilla y León (2016). Boletín Oficial de Castilla y León (2016), núm. 142 lunes, 25 de julio de 2016. Acuerdo 4/2016, 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. (pp. 34770- 34799).
- Junta de Castilla y León (2018). Administración Pública de Castilla y León. Agenda 2030. Directrices de implementación, Acuerdo de Consejo de Gobierno de 29 de noviembre de 2018. <https://www.jcyl.es/web/es/administracionpublica/agenda-2030/directrices-implementacion-agenda-2030.html>
- Junta de Castilla y León (2019). Servicios Sociales. Informe del seguimiento del Acuerdo 44/2016, de 21 de julio. <https://serviciosociales.jcyl.es/web/es/proteccion-familias-vulnerables/informes-seguimiento.html>
- Kaur, A., & Lodhia, S. K. (2019). Sustainability accounting, accountability and reporting in the public sector. *Meditari Accountancy Research*. 27(4), 498-504. <https://doi.org/10.1111/jscm.12197>
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2019). Industria y PYME. Estadísticas e informes. Estructura y dinámica empresarial en España. [https://industria.gob.es/es-es/estadisticas/Estadisticas\\_Territoriales/Estructura-Dinamica-Empresarial-2019.pdf](https://industria.gob.es/es-es/estadisticas/Estadisticas_Territoriales/Estructura-Dinamica-Empresarial-2019.pdf)
- Parlamento Europeo (2012). Las PYME son la columna vertebral de la economía europea, dice el eurodiputado Rübiger. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20120928STO52515/las-pyme-son-la-columna-vertebral-de-la-economia-europea>
- Preuss, L. (2009). Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government. *Supply Chain Management: An International Journal*, 14(3), 213-223. <https://doi.org/10.1108/13598540910954557>

- Retolaza, J. L., San-José, L., & Ruiz-Roqueñi, M. (2015). Monetizing the social value: theory and evidence, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (83), 43-62. <https://doi.org/10.1515/erj-2013-0074>
- Sachs, J. D. (2014). *The age of sustainable development*. Columbia University Press, Nueva York.
- Thomson, J., & Jackson, T. (2007). Sustainable procurement in practice: lessons from local government. *Journal of Environmental Planning and Management*, 50(3), 421-444. <https://doi.org/10.1080/09640560701261695>
- Walker, H., & Brammer, S. (2009). Sustainable procurement in the United Kingdom public sector. *Supply Chain Management: An International Journal*, 14(2), 128-137. <https://doi.org/10.1108/13598540910941993>
- Yadav, N., Gupta, K., Rani, L., & Rawat, D. (2018). Drivers of Sustainability Practices and SMEs: A Systematic Literature Review. *European Journal of Sustainable Development*, 7(4), 531-544. <https://doi.org/10.14207/ejsd.2018.v7n4p531>



## **CAPÍTULO 2**

### **La contratación pública sostenible: una revisión del estado de la cuestión**



## **CAPÍTULO 2**

### **1. De la compra pública a la compra pública sostenible**

Este capítulo trata de profundizar en el concepto de compra/contratación pública a través de una revisión de literatura académica en dicho campo de conocimiento. La profundización y teorización sobre el concepto de compra pública se considera fundamental para conocer sus singularidades y así poder establecer una adecuada rendición de cuentas y líneas claras de su responsabilidad distinguiéndola de otros instrumentos públicos (Fox y Morris, 2015). Construir una estructura teórica sobre la contratación pública permitirá enriquecer el acervo de conocimiento sobre esta materia relegando la consideración tradicional de ser una herramienta de adquisición de bienes y servicios, para posicionarse como un instrumento al servicio de los poderes públicos para el logro de sus objetivos sociales, ambientales y de innovación.

A continuación, se analiza la evolución de la literatura académica en contratación pública que transita desde una herramienta de adquisición de bienes y servicios públicos a un instrumento político para el logro de objetivos sostenibles, especialmente enfocados en temas ambientales y sociales.

#### **1.1 Compra pública**

La contratación pública se ha considerado tradicionalmente como la adquisición de bienes y servicios por parte del gobierno u organizaciones del sector público (Brammer y Walker, 2011; Patrucco et al., 2017; Uyarra y Flanagan, 2010). Esta adquisición de bienes y servicios va instalándose en el sector público como un instrumento al servicio de los poderes públicos para el logro de sus objetivos sociales, ambientales y de innovación, no solo por ser un principal consumidor de bienes y servicios estratégicos sino por ser palanca en la estrategia del sector privado. A pesar de la trascendencia de la compra pública, la investigación académica en este ámbito de conocimiento es escasa (Brammer y Walker, 2011; Thai, 2015). No obstante, la literatura en esta materia es diversa y se

analiza desde varias perspectivas, pero se puede delimitar en dos líneas principales de investigación.

La primera de estas líneas pone el foco de atención en el rol de la compra pública como política pública y la relación de ésta con su cadena de suministro, analizando los impactos de la contratación pública en la actividad económica y el impulso de la economía local (Brammer y Walker, 2011), en la creación de empleo, inclusión social, protección del medio ambiente, reducción de la pobreza e igualdad (Brammer y Walker, 2011; Patrucco et al., 2017; Prier et al., 2016); o el uso del potencial de la compra pública como instrumento de innovación (Brammer y Walker, 2011; Caldwell et al., 2005; Edler y Georghiou, 2007; Uyarra et al., 2014). Dentro de esta primera línea de investigación, en la que se analizan interrelaciones sector público/privado, surgen dos orientaciones. Una de ellas estima que las relaciones son de predominio de lo privado sobre lo público, conduciendo al servicio público hacia un modelo de gestión privado (Broadbent, 2013); y la segunda de las orientaciones encuentra que, a través de la compra pública, el gobierno puede optimizar sus recursos adjudicando contratos a los proveedores que consideren más capaces, en función de sus preferencias (Lindholm et al., 2019; Tadelis, 2012), corrigiendo así los desequilibrios sociales (Walker y Phillips, 2009).

La segunda línea de investigación se centra en el estudio del enfoque profesional sobre el que debe actuar el sector público, como ejemplarizante de una conducta moral y ética (Raymond, 2008). Esta actuación ejemplarizante plantea como objetivo la satisfacción de las demandas de los grupos de interés (Flynn y Davis, 2014; Kamann, 2007; McKevitt y Davis, 2016; Prier et al., 2016; Vörösmarty y Tátrai, 2019), lo cual comporta la búsqueda de eficiencia en la gestión del dinero público (Patrucco et al., 2017; Raymond, 2008), entendida como una actuación desde la honestidad, justicia y equidad (Prier et al., 2016).

Estas líneas de investigación reflejan la importancia de la compra pública en el logro de objetivos relacionados con el desarrollo sostenible. Esta importancia se refiere principalmente, a que la compra pública tiene la capacidad de integrar preocupaciones relacionadas con la sostenibilidad, como las referidas a aspectos ambientales, sociales, de innovación y otros estratégicos que produzcan impactos en la sociedad. Este enfoque estratégico en la compra pública ha evolucionado a lo largo del tiempo en función de las diferentes concepciones de la sostenibilidad. Por ello, en los siguientes apartados se abordará cómo estas modificaciones conceptuales de la sostenibilidad han marcado la

evolución de la compra pública y, consecuentemente, han ido modificando y ampliando la investigación en dicha materia.

## **1.2 Compra pública verde y compra pública sostenible**

Desde la década de 1970 se tiene presente la importancia del impulso del desarrollo sostenible desde la esfera política (Walker y Philips, 2009) evocándose, dicha sostenibilidad, con el concepto de compra pública “verde”. Esta compra verde se identifica con una sostenibilidad ecológica que supone un cambio de gustos en los consumidores hacia productos ecológicos (Braulio-Gonzalo y Bovea, 2020; Grandia et al., 2015; Lindström et al., 2020; Oruezabala y Rico, 2012; Preuss, 2009; Walker y Phillips, 2009) así como de preocupación por los problemas del reciclaje (Oruezabala y Rico, 2012).

La compra verde se ha impulsado desde las instituciones europeas en el documento “Green Public Procurement in Europe 2005” (Comisión Europea, 2005) mediante el cual, se pretende favorecer la inclusión de cláusulas ambientales en la contratación pública fundamentada en los beneficios ambientales de cada una de las cláusulas (por ej. eficiencia energética, mejora de la contaminación, reducción de residuos, entre otros). Siguiendo la senda europea, el impulso de la compra pública verde en España se canaliza en la Orden PRE/116/2008<sup>6</sup>, de 21 de enero de 2008, donde se hace público el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Verde (PCPV) de la Administración General del Estado. El principal objetivo de este plan era la introducción de prácticas que respetaran el medio ambiente en la contratación pública para cumplir con los objetivos que iba fijando paulatinamente la Unión Europea en sus normas e instrucciones. Para lograr este objetivo, la primera de las medidas adoptadas por el PCPV en España fue el establecimiento de acciones de concienciación para el personal de los departamentos de compras del sector público, en aspectos relacionadas con la eficiencia energética (Gobierno de España, 2019), como principal preocupación ambiental a incluir en la contratación pública. La preocupación

---

<sup>6</sup> Orden PRE/116/2008, de 21 de enero, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

por temas ambientales en la contratación pública desde las instituciones pública ha sesgado la investigación académica hacia esta materia.

Más adelante, el término de compra verde modifica su concepción e incorpora una preocupación por aspectos sociales, además de los ambientales (Brammer y Walker, 2011; Gelderman et al., 2017; McCrudden, 2004; Preuss, 2009). Las preocupaciones sociales en la literatura de contratación pública se relacionan principalmente, con el impacto de la compra pública en cuestiones laborales y de desempleo (McCrudden, 2004; Montalbán-Domingo et al., 2018; Preuss, 2009). En línea con los aspectos sociales y su incidencia en la ciudadanía, también se han desarrollado investigaciones que examinan la influencia de la corrupción en la compra pública (Hui et al., 2011), o la posible relación entre sostenibilidad y democracia, entendida ésta, como la participación activa de la población en las instituciones públicas (Evans et al., 2006).

Las sucesivas modificaciones en las percepciones impulsadas desde la contratación pública hacen pensar que el avance en la sostenibilidad está unido a las necesidades y problemas que van surgiendo en la sociedad. Así, la firma de los ODS en 2015 (Naciones Unidas, 2015) considera la contratación pública como meta clave en el logro del objetivo de sostenibilidad considerando en ella tanto aspectos sociales, ambientales y económicos (Walker y Brammer, 2012). Este impulso de la sostenibilidad en la compra pública ha llevado a que la investigación en esta materia sea diversa. Así, algunos estudios sobre compra pública sostenible se han focalizado en sectores o productos concretos, como son, por ejemplo, los productos de limpieza (Swanson et al., 2005), materiales de construcción (Montalbán-Domingo et al., 2018; Tarantini et al., 2011), productos alimenticios (Cerutti et al., 2016; Lindström et al., 2020; Neto, 2020) y energías renovables (Aldenius y Khan, 2017). Son relativamente escasas las investigaciones que estudian la complejidad de un producto dentro de la propia organización pública, en aspectos como, la logística del suministro, la reducción de excedentes de ese producto, sus residuos, etc. (Lindström et al., 2020; Oruezabala y Rico, 2012).

Además de estudiar la sostenibilidad de productos concretos, la literatura ha analizado la incorporación de aspectos sostenibles en la compra pública especialmente centrados en los criterios a través de los cuales se selecciona al adjudicatario del contrato. Así, la literatura diferencia entre criterios ambientales de selección del adjudicatario (e.j., Adham y Siwar, 2012; Braulio-Gonzalo y Bovea, 2020; Grandia et al., 2015; Lindström

et al., 2020; Nissinen et al., 2009; Oruezabala y Rico, 2012; Preuss, 2009) y criterios sociales (e.j., Akenroye, 2013; Bergman y Lundberg, 2013; Bratt et al., 2013; Chiarini et al., 2017; Falagario et al., 2012; Holma et al., 2020; Lindholm et al., 2019; Montalbán-Domingo et al., 2018; Nygård et al., 2019; Prier et al., 2016; Raymond, 2008; Watt et al., 2009). Otro estudio se ha enfocado de forma marginal, en un momento anterior a la selección del adjudicatario y se ha centrado en los aspectos sostenibles en relación con especificación del objeto del contrato (Holma et al., 2020). Estos estudios sobre inclusión de aspectos sostenibles, tanto en el momento de especificación del objeto del contrato, como del momento de determinar los criterios de selección del adjudicatario, han prestado especial atención al análisis de los elementos facilitadores y obstaculizadores de la sostenibilidad en la compra pública (Gelderman et al., 2017; Grandia, 2015; Preuss y Walker, 2011). Entre los elementos facilitadores, la literatura destaca el personal de alta dirección de los entes públicos (Brammer y Walker, 2011; Gelderman et. al 2017); los responsables de las compras públicas (Grandia, 2015); la legislación que impulsa la sostenibilidad (Brammer y Walker, 2011) y la cercanía y el diálogo con la ciudadanía (Evans et. al, 2006) y, en general, la presión ejercida por los grupos de interés externos a las organizaciones públicas que demandan sostenibilidad en la contratación (Grandia et al., 2015). Como elementos obstaculizadores de la sostenibilidad en la contratación pública la literatura destaca el tema de los límites presupuestarios (Brammer y Walker, 2011 y Gelderman et. al 2017), la heterogeneidad de los marcos legales entre territorios, incluso dentro de la misma nación (McCrudden, 2004) y los conflictos de intereses entre los distintos grupos de interés implicados en cada contrato (Gelderman et al., 2017; McCrudden, 2004).

Un elemento obstaculizador menos estudiado, pero no por ello menos importante, es el señalado por Harland et al. (2019), quienes explican que la existencia de una regulación en materia de compra pública puede limitar la posibilidad de desarrollar relaciones más cercanas y fuertes con los proveedores, y, por tanto, limitar la sostenibilidad en la contratación pública.

No obstante, la literatura en materia de contratación pública presenta importantes limitaciones relacionadas con la existencia de estudios que analizan la inserción de criterios u objetivos a lograr en el proceso de compra pública (Akenroye, 2013; Carter y Fortune, 2007; Montalbán-Domingo et al., 2018; Walker y Philips, 2009). La limitación más importante radica en que, cuando se analizan los criterios incluidos en la compra

pública no se explora si se rinde cuentas sobre la efectividad de estos criterios (por ejemplo, a través de indicadores), para poder determinar la efectividad en el alcance de los objetivos establecidos en el contrato (Farag y McDermott, 2015; Leiser y Wolter, 2017). Este hecho tiene implicaciones muy importantes, ya que si dicha rendición de cuentas no se analiza en ningún momento se evalúa el carácter transformador de la compra pública (Bengo, 2018; Murray, 2014; Selviaridis et al., 2011).

Una posible justificación de este escenario podría basarse en la complejidad en el diseño de una herramienta de rendición de cuentas (ej., determinación de indicadores), acentuada aún más en el panorama de la globalización, donde existen fricciones culturales, legislativas y de gobernanza (Bendell et al., 2011; Hassel y Helmerich, 2016; McCrudden, 2004). Para solucionar estas limitaciones, lo público, cada vez más, se alimenta de estándares privados, como el Pacto Mundial, GRI, etc. (Bendell, 2011; D'Hollander y Marx, 2014; Hassel y Helmerich, 2016), llegando a convertirse, estos sistemas de certificación privados, en herramientas públicas para la gestión de la sostenibilidad (D'Hollander y Marx, 2014).

Alguna limitación más en esta materia está relacionada con la fuente de datos que se utiliza para el análisis de dichos criterios. La literatura previa no ha analizado toda la documentación de los expedientes de contratación que caracteriza la compra pública (anuncio de licitación, pliego de cláusulas administrativas particulares, pliego de prescripciones técnicas, anuncio de formalización y los contratos de obras, así como el proyecto de obra en los expedientes de contratación que pudieran presentarlo). Así, la literatura previa se basa fundamentalmente en alguno de los documentos que forman parte del expediente de contratación, como es la información contenida en el anuncio de licitación (Braulio-Gonzalo y Bovea, 2020; Montalbán-Domingo et al., 2018; Nissinen et al., 2009). Por ejemplo, Braulio-Gonzalo y Bovea (2020) tan sólo basándose en el anuncio de licitación de los expedientes de contratación, estudia los criterios de "contratación pública verde" desarrollados por la Comisión Europea para el sector del mueble, analizando de forma descriptiva el grado de implantación en las licitaciones públicas, qué criterios se utilizan y el peso que se asigna a cada criterio en la adjudicación de los contratos. Asimismo, Montalbán-Domingo et al. (2018) realizan otro estudio descriptivo, pero en este caso de la incorporación de criterios sociales en licitaciones públicas (basándose al igual que Braulio-Gonzalo y Bovea (2020) en el anuncio de licitación de los expedientes de contratación) del sector de la construcción, tomando una serie de

criterios sociales establecidos por la revisión de la literatura y la comprobación de su existencia en la información contenida en el anuncio de licitación. Nissinen et al. (2009) toman las licitaciones publicadas en la plataforma electrónica europea entre los años 2003 y 2005, correspondientes a tres países, Dinamarca, Finlandia y Suecia. Una vez tomadas un número igual de muestras de licitaciones por año y por país, las licitaciones se dividen en grupos de productos en función de la posibilidad de poder fijar en cada uno de los grupos de productos los mismos criterios ambientales. Estos criterios ambientales se determinan de forma objetiva en función de ecoetiquetas o similares. La finalidad de este estudio consiste en comparar el uso de criterios ambientales por país y año.

Otros trabajos estudian el proceso de contratación pública tomando otro material empírico, como iniciativas y regulaciones gubernamentales que persiguen fomentar la contratación pública sostenible. Así, por ejemplo, Adham y Siwar (2012) examinan las iniciativas y regulaciones del Gobierno de Malasia dirigidas a incentivar la contratación pública verde, y utilizan una encuesta para analizar las barreras y oportunidades para su implementación.

En resumen, la literatura previa en contratación pública se ha centrado sobre todo en los aspectos ambientales, relegando así las preocupaciones sociales. No obstante, la literatura previa referida tanto a los aspectos sociales como a los ambientales se ha centrado en fases concretas del proceso de compra, descuidando la totalidad del proceso de compra. La necesaria consideración de la compra pública como proceso además de respetar la concepción legal de la compra pública, permite analizar la eficacia de la inserción de variables de rendición de cuentas, como los indicadores (Bonney y Armijo, 2005), en cada una de las fases de dicho proceso. Así, en la siguiente sección se estudiará el proceso de compra pública, las características de cada una de las fases, la interrelación entre ellas y la necesaria visión global del proceso.

## **2. Compra pública como proceso**

El contexto descrito en el capítulo primero de esta tesis doctoral se centra en la nueva normativa que impulsa una compra pública con visión estratégica. El marco jurídico, representa el escenario normativo para que la gobernanza se dirija al logro de una contratación pública más flexible, dinámica y eficiente. Esta flexibilidad favorecerá el

uso de la contratación pública como una herramienta en la búsqueda de una eficiencia no sólo enfocada en la maximización de la relación calidad-precio en la contratación del sector público, sino también en la búsqueda de la sostenibilidad. La importancia de la contratación pública en la sostenibilidad no se debe únicamente a que el sector público es el principal consumidor de bienes y servicios estratégicos, sino también por su cualidad de poder actuar como “palanca” del sector privado (Harland et al., 2019). A pesar de este potencial, es escasa la literatura que ofrece una visión interdisciplinar del significado de la compra pública sostenible, limitándose a estudiar dicha conceptualización desde áreas de conocimiento específicas (desde el derecho, la economía, etc.).

Con el objetivo de ofrecer una visión completa del concepto de compra pública, en este capítulo se presenta una revisión de literatura en dicha materia desde varias perspectivas. La primera de ellas se refiere a la literatura en la materia relacionada con el concepto de eficiencia como la búsqueda de la mejor oferta, siendo ésta la que tiene presente tanto aspectos económicos como cualitativos (aspectos sociales, medioambientales, de innovación y otros estratégicos) (Lindholm et al., 2019; McKevitt et al., 2014; McKevitt y Davis, 2016); la segunda perspectiva es la que se refiere a la literatura que aborda el estudio de rendición de cuentas en la compra pública (Fox y Morris, 2015); y la tercera, es la literatura en materia de gobernanza pública (Kamann, 2007, Vörösmarty y Tátrai, 2019). Estas perspectivas en el estudio de la compra pública permiten comprender los mecanismos que se utilizan para rendir cuentas tanto a las áreas de responsabilidad propias de la contratación (cumplimientos legales, económicos, sociales, entre otros), como a los grupos de interés tanto internos como externos (Almqvist et al., 2013). La gobernanza de la contratación pública consiste en establecer unos criterios u objetivos políticos a conseguir en los contratos públicos (por ejemplo, criterios relacionados con la prevención de riesgos laborales y reducción del impacto ambiental) mediante incentivos a la cadena de suministro relacionados con la posibilidad de realizar el servicio público objeto del contrato (Brammer y Walker, 2011; Glas et al., 2018; McCrudden, 2004). Esta posibilidad de conseguir que el comportamiento de las empresas privadas esté alineado con la consecución de objetivos de los gobiernos es uno de los principales potenciales de la contratación pública.

Con base en estas premisas y, teniendo en cuenta la literatura previa en materia de contratación pública (Lindholm et al., 2019; McKevitt et al., 2014; McKevitt y Davis, 2016; Tadelis, 2012; Vörösmarty y Tátrai, 2019), una posible aproximación a su concepto

sería aquella literatura que la define como un proceso de gobernanza (que debería ser) objetivo y responsable, de formalización de acuerdos entre la Administración pública y el sector privado (Kamann, 2007, Vörösmarty y Tátrai, 2019), cuyas funciones son la adquisición de bienes o provisión de servicios de carácter público (Grandia, 2015; Kamann, 2007; Tikkanen y Kaleva, 2011; Vörösmarty y Tátrai, 2019) y la regulación e incentivación de dinámicas de contratación responsables y éticas (Foy Valencia, 2011).

## **2.1 ¿Por qué se habla de proceso?**

Se habla de proceso al definir la contratación pública (Grandia, 2015; Patrucco et al., 2017; Tikkanen y Kaleva, 2011) dado que ésta empieza en el momento de detección de la necesidad de un bien o servicio por parte de las entidades públicas, y culmina con la provisión de dicho bien o servicio en los términos establecidos en el contrato. Patrucco et al. (2017) y Tikkanen y Kaleva (2011) distinguen diferentes fases en el proceso de compra pública. Concretamente, Tikkanen y Kaleva (2011) lo sintetizan en cuatro fases: fase 1 (detección de necesidad); fase 2 (selección del proveedor); fase 3 (ejecución); y fase 4 (consumo final y evaluación). Las fases del proceso tienen entidad propia (Patrucco et al., 2017) y la forma de gobernanza (y, por lo tanto, los resultados de esta) resultará diferente en función de cómo se aplique esta herramienta estratégica en cada una de estas fases.

A continuación, se detallan las actividades, trámites y los grupos de interés involucrados en cada una de las fases del proceso de contratación pública.

### *Fase 1: Detección de la necesidad*

La detección de la necesidad por parte de la Administración pública resulta esencial para delimitar y precisar el propósito del contrato, así como el modo en el que se va a llevar a cabo el mismo. Esta fase es crítica ya que, las especificaciones del objeto del contrato condicionan las fases siguientes y las decisiones sobre los aspectos en los que se debe entregar el producto o prestar el servicio tendrán un impacto en la cadena de suministro, suponiendo el fracaso o éxito de la compra pública (Fox y Morris, 2015).

La plasmación de la necesidad que se persigue satisfacer mediante el contrato se concreta en el anuncio de licitación, en el que además se describe el contenido del contrato, plazo de duración, tipo de procedimiento de contratación, así como los

requisitos y las condiciones que debe cumplir el proveedor que quiera licitar y presentar una oferta (Tikkanen y Kaleva, 2011). Los compradores públicos que definen la necesidad que se quiere cubrir con el contrato público son los responsables de iniciar, dirigir y gestionar esta primera fase de la contratación, tal y como explica la LCSP. Para la adecuada definición de la necesidad a cubrir, los compradores públicos deben conocer las posibilidades que ofrece el mercado para que el proveedor adjudicatario del contrato sea aquel que ofrece la mejor solución para la necesidad pública perseguida (McKevitt et al., 2014).

### *Fase 2: Selección del proveedor*

La selección de un proveedor se realiza mediante un proceso reglado donde la administración da a conocer públicamente una necesidad y solicita ofertas de proveedores privados que la satisfagan seleccionando de entre ellas, la que mejor cumpla las condiciones establecidas en el contrato. Este proceso de licitación además de ser público debe ofrecer garantías de transparencia, evitando así el posible favoritismo hacia un proveedor determinado (Lindholm et al., 2019). Dicha selección puede llevarse a cabo a través de diferentes procedimientos, tal y como señala la LCSP y explican Tikkanen y Kaleva (2011, p. 954):

- “Procedimiento abierto”, mediante el cual, el órgano de contratación, a través de la publicación de un anuncio de licitación invita a que todos los proveedores interesados pueden presentar una oferta.
- “Procedimiento restringido”, mediante el cual, cualquier empresa interesada puede presentar una oferta entre aquellos proveedores que previamente han sido invitados por el órgano de contratación.
- “Procedimiento negociado”, donde el órgano de contratación negocia las condiciones del contrato con las partes seleccionadas y se le adjudica el contrato al licitador elegido por el órgano contratante.
- “Diálogo competitivo”, se establece el diálogo con candidatos privados ya seleccionados para desarrollar la solución que necesita el órgano contratante y que, una vez ha sido determinada, servirá de base para que los candidatos elegidos presenten una oferta.

Es importante hacer referencia al hecho de que la selección de un proveedor depende en gran medida de la preferencia del comprador materializada en los criterios evaluadores y

de sus ponderaciones (Lindholm et al., 2019). La determinación de los criterios (y sus ponderaciones) están en función de los objetivos políticos que se pretendan alcanzar con este contrato, o por un consenso entre todos los grupos de interés implicados en el proceso de compra pública (Lindholm et al., 2019; Waara y Bröchner, 2006).

### *Fase 3: Ejecución*

La ejecución del contrato supone la realización del objeto del contrato. Esta fase es compleja por varios motivos. Uno de ellos es la dificultad en el cumplimiento de las leyes, reglamentos y otras normas a que está sujeta el proceso de ejecución del contrato. Otros motivos son la complejidad asociada a la gestión de los equipos de trabajo necesarios para la realización del objeto del contrato y el sometimiento de la ejecución del contrato a supervisión por parte de los grupos de interés, tanto externos como internos (Fox y Morris, 2015). Además de la complejidad en la ejecución, al ser la fase en la que se materializan todas las condiciones establecidas en el contrato, pueden producirse cambios respecto a lo redactado en los pliegos que detallan las especificaciones de la necesidad a satisfacer con el contrato público (Fox y Morris, 2015; Tadelis, 2012).

Las circunstancias que pueden llevar a cambios en los contratos públicos son varias. Ejemplos de alguna de ellas pueden ser, adaptaciones en el diseño del producto contratado (ej. cambio en el diseño de un comedor en un colegio, siendo dicho cambio justificado porque supone una mejor provisión de servicios por parte del comedor) o alteración de los horarios de un servicio que se contrata (ej. el servicio de asistencia de auxiliares de enfermería en una residencia de ancianos debe modificarse por la enfermedad de algunos pacientes y eso supone el pago de cantidades extras de sueldo debido al aumento de horas del personal de asistencia). Para que dichos cambios puedan tener lugar es necesaria la coordinación entre el sector público y privado para el logro de la mejor solución (Tadelis, 2012; Williamson, 2002), de lo contrario, pueden suponer la paralización del contrato.

### *Fase 4: Extinción y evaluación*

La extinción supone la finalización del contrato por haberse completado la provisión del bien o servicio establecido como objeto del contrato. Los compradores públicos son los responsables de inspeccionar y vigilar la realización del contrato, aunque esta facultad es limitada, ya que no dirigen directamente el proceso de la obra, producto

o servicio contratado, sino que ésta se realiza a través de órganos de supervisión externos (Fox y Morris, 2015). Esta fase de la extinción del contrato es importante ya que supone conocer si se ha cubierto la necesidad prevista en el contrato tal y como se había establecido en el mismo. Para conseguir medir si el contrato ha cumplido la finalidad pública establecida en él tal y como estaba prevista, es necesario evaluar el proceso de contratación. Esta evaluación consistirá en un análisis sobre los objetivos conseguidos y su comparativa con los que se pretendían conseguir, además de obtener información sobre problemas surgidos a lo largo del proceso de compra que permitan mejorar los contratos sucesivos (Flynn y Davis, 2014).

## **2.2 ¿Por qué se habla de proceso objetivo y responsable?**

Una vez conceptualizada la compra pública como proceso, se procede a profundizar en su caracterización. Entre sus características principales están las de que (*debería*) ser un proceso objetivo y responsable. Estas características derivan de la existencia de unos marcos jurídico y político (Vörösmarty y Tátrai, 2019) que delimitan dicho proceso, tal y como se ha visto en el capítulo anterior de esta tesis doctoral.

El marco jurídico es el encargado de proporcionar el rasgo de objetivo a dicho proceso mediante la instrumentación, por parte de la ley, de una serie de cumplimientos a seguir en todo el proceso (Vörösmarty y Tátrai, 2019). Dichos cumplimientos se regulan en distintas leyes y directivas, las cuales establecen una serie de condiciones/criterios que deben regir en la selección de proveedores y en la adjudicación y ejecución del contrato (Tikkanen y Kaleva, 2011). La regulación en materia contractual debe asegurar un mercado que garantice el libre comercio y la competencia abierta para que todo proveedor que cumpla las condiciones exigidas en cada contrato público pueda acceder a presentar una oferta (Edler y Georghiou, 2007) y así asegurar la imparcialidad y la adecuada utilización de los fondos públicos (Fox y Morris, 2015; McKevitt y Davis, 2016). Para lograr las anteriores garantías en la contratación pública (imparcialidad, competencia abierta, etc.), la ley implanta un procedimiento exhaustivo de trámites, informes y actuaciones burocráticas que permitan una selección objetiva de las empresas privadas para ser adjudicatarias de contratos públicos (Gimeno Feliú, 2017; Raymond, 2008). A pesar de estos instrumentos legales, Raymond (2008) encuentra, en su estudio empírico, que la compra pública puede ser un área habitual de corrupción, en especial, en los países

en desarrollo debido a la débil aplicación del Estado de Derecho. También encuentra que una buena información sobre el contrato público mejora la participación de los proveedores en la licitación y ayuda a una mayor competencia, mejorando los precios y la calidad de los productos y servicios. Pero señala la necesidad de evitar los favoritismos y fraudes que pueden existir en favor determinadas empresas. En esta misma línea, Gimeno Feliú (2017) manifiesta que es necesario garantizar el cumplimiento de la legislación para no cometer irregularidades. Una importante irregularidad es la ineficiencia de los fondos públicos debido a la corrupción (Transparencia Internacional, 2020).

Por otra parte, el marco político es el encargado de proporcionar el rasgo de responsable al proceso de compra pública. Las agendas políticas marcan las prioridades a establecer en los contratos públicos, como pueden ser, la sostenibilidad ambiental (Walker y Philips, 2009), la inclusión social (Flynn y Davis, 2014), la sostenibilidad de la cadena de suministro (Preuss, 2009), entre otras; y es necesario analizar si estas pretensiones políticas se cumplen o no en la contratación pública. Si bien el marco jurídico promueve la inclusión de criterios que van más allá de la relación calidad/precio (eficiencia económica), es el marco político el responsable de incluirlos a través de políticas públicas que satisfagan altos niveles de transparencia y responsabilidad (Brammer y Walker, 2011; Prier et al., 2016; Vörösmarty y Tátrai, 2019) necesarios para proteger los intereses sociales, económicos y políticos de toda la sociedad (Broadbent, 2013; McCrudden, 2007; Raymond, 2008). La literatura en materia de contratación pública (Broadbent, 2013; Nijboer et al., 2017) ha demostrado empíricamente que no siempre está presente el atributo de la compra pública como responsable, desde la visión de inclusión de criterios más allá de los económicos.

Este marco político encargado de incluir en los contratos las prioridades de las agendas políticas, debe dotar al sector público de mecanismos que permitan medir y valorar si la contratación pública ha logrado los objetivos pretendidos (Grossi y Stecollini, 2014). Así, esta responsabilidad del sector público en su proceso de compra, según Fox y Morris (2015, p. 517) es sinónimo de “rendición de cuentas”, de “control” y de “capacidad de respuesta”, necesaria para que el sector público cumpla sus funciones de una compra pública responsable/sostenible en este escenario de vulnerabilidad provocada por la dependencia que tiene del sector privado para llevarlas a efecto (Tapoten, 2017). En relación con la inclusión de criterios que van más allá de la eficiencia económica,

Broadbent (2013) y Nijboer et al. (2017) encuentran que el objetivo general de los gobiernos en la contratación pública es el logro de la mayor eficiencia económica en los productos y servicios adquiridos, resultando secundario la inclusión de criterios sociales y medioambientales en la adjudicación de contratos. Por su parte, en el trabajo de Broadbent (2013) realizado en el Servicio de Salud de Reino Unido esta autora encontró que la rendición de cuentas básicamente se ajustaba a una rentabilidad económica del servicio realizado, y así afirma que “el cuidado de los pacientes y la compasión se convirtió en un aspecto secundario y descuidado” (p. 394). Por lo tanto, no se cumplía con la finalidad de un servicio público que debería ser el cumplimiento de las expectativas de los grupos de interés, en especial de los beneficiarios de este servicio (en definitiva, de la sociedad). Refrendando estos datos de la literatura, la Comisión Europea, en el año 2017, en una Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, concluye que el 55% de los procedimientos de contratación europeos, siguen utilizando el precio más bajo como único criterio de adjudicación (Comisión Europea, 2017).

### **3. Proceso de naturaleza híbrida**

Como se ha expuesto previamente, la compra pública tiene como objetivo la selección de proveedores privados con el objetivo de que éstos proporcionen el servicio o suministren los bienes necesarios a la Administración Pública contratante (Kamann, 2007). Teniendo en cuenta estas premisas, en cada contrato público convergen dos partes: la institución pública y el proveedor privado.

Miller et al. (2008, p. 961) explican que cada vez que “dos o más elementos que normalmente están separados se combinan para crear algo nuevo”, se forma un híbrido. Dicho híbrido puede representar “actores, entidades, objetos, procesos” (Miller et al., 2008, p. 944). Existe una extensa evidencia en la literatura (Brown et al., 2003; Jacobs, 2005; Joldersma y Winter, 2002; Koppell, 2001; Meyer y Hammerschmid, 2006; Thomasson, 2009, entre otros) sobre la aparición de híbridos en el sector público. Sin embargo, autores como Miller et al. (2008) y Wiesel y Modell (2014) argumentan que la literatura se ha centrado en la aparición de formas organizacionales híbridas derivadas de diversas reformas del sector público, más que en la existencia de prácticas, procesos y

experiencias de naturaleza híbrida, a excepción de estudios como Kurunmäki (2004), Kurunmäki y Miller (2006, 2011) y Larrinaga et al. (2018).

Siguiendo a Miller et al. (2008), Larrinaga et al. (2018) explican la existencia de diferentes híbridos en el ámbito de la contabilidad social y medioambiental, entre ellos, la compra pública sostenible ya que “combina la preocupación por los impactos sociales y ambientales con la preocupación por las finanzas públicas y la austeridad presupuestaria” (Larrinaga et al., 2018, p. 346, ver también, por ejemplo, Brammer y Walker, 2011 y McCrudden, 2007). Dicho grado de hibridación se incrementa con la posibilidad de que las autoridades públicas puedan seleccionar la mejor oferta presentada en el procedimiento de licitación, utilizando para ello un planteamiento que atienda al cálculo del coste del ciclo de vida, incluyendo en este coste aspectos económicos, de calidad, sociales y ambientales (artículo 68 de la Directiva 2014/24/UE). Por todo ello, la contratación pública además de analizarla como híbrido desde el punto de vista organizacional resulta más enriquecedor poner el foco de atención en la naturaleza híbrida de sus procesos y, por tanto, también de las lógicas participantes en dichos procesos y en las prácticas que se lleven a cabo (Christensen y Lægreid, 2011; Kurunmäki y Miller, 2011; Miller et al., 2008). A lo largo de todas las fases que configuran el proceso de compra pública (detección de necesidad; selección del proveedor; ejecución; y consumo final y evaluación) participan personas con intereses diferentes, e incluso contrapuestos; sin embargo, es necesario que las partes estén dispuestas a coordinarse y cooperar<sup>7</sup> entre ellas para conseguir el cumplimiento del contrato (Christensen y Lægreid, 2011; Kurunmäki y Miller, 2011; Wiesel y Modell, 2014). Dicha tarea de coordinación será más sencilla si existe un alto grado de diálogo entre comprador y vendedor en la compra pública, pues el producto o servicio estará más ajustado a la demanda (Chever y Moore, 2012).

Para facilitar dicho diálogo resulta necesaria una adecuada gestión de todos los grupos de interés a los cuales se les debe rendir cuentas (Broadbent, 2013; Evans et al., 2006; Fox y Morris, 2015; Gelderman et al., 2017; Grossi y Stecollini, 2014; Hui et al., 2011; Kamann, 2007; McCrudden, 2007; Miller et al., 2008; Retolaza et al., 2015; Wiesel, y Modell, 2014). Así, una gobernanza híbrida adecuada debe identificar los grupos de

---

<sup>7</sup> En el caso de la contratación pública, se ha de tener presente que la cooperación entre las partes en sí no es voluntaria, sino que surge de una intervención del sector público que quiere actuar en este marco de unión con las entidades privadas (Kurunmäki y Miller, 2011).

interés de cada contrato público, tal y como puso de manifiesto la Comisión Europea, exigiendo una “*una amplia asociación colaborativa con individuos y grupos interesados, que conduzca a un sistema de contratación pública efectivo, transparente, digital e inteligente que responda plenamente a los retos del entorno cambiante actual*” (Comisión Europea, 2017, p. 7).

Tras su identificación, es necesario determinar los diferentes grados y tipos de atención que cada uno de los grupos de interés necesita recibir, en función de los atributos de cada uno de ellos (Gelderman et al., 2017). Los atributos principales en los que basarnos podrían ser los definidos por Mitchell et al. (1997): legitimidad (de la relación del grupo de interés con la organización), poder (del grupo de interés para influir en dicha entidad), y urgencia (de un reclamo de una de las partes interesadas en la organización solicitando una acción inmediata). El gobierno es uno de los grupos de interés y presume de contar con la característica de ser el principal (Evans et al., 2006; McCrudden, 2007; Raymond, 2008), ya que es poseedor de los tres atributos principales. Estas facultades que posee el gobierno, en comparación con el resto de los grupos de interés, le exige un papel activista y ejemplarizante en relación con el resto (Evans et al., 2006; McCrudden, 2007; Preuss, 2009).

#### **4. Comentarios finales**

El objetivo principal de este capítulo ha sido profundizar en la conceptualización de la compra pública sostenible. De esta forma, este capítulo ha argumentado la conveniencia de conceptualizar la contratación pública como un instrumento de gobernanza, compuesto por diferentes fases, y cuyos rasgos principales deben ser, el de objetivo y responsable. A raíz del desarrollo del rasgo de responsable en las políticas gubernamentales, en este estudio se argumenta cómo se ha modificado el concepto de compra pública sostenible transitando desde la consideración única de preocupaciones ambientales a combinarlas con las preocupaciones sociales.

Además, la consideración de la compra pública como instrumento gubernamental en la consecución de objetivos políticos sostenibles a través de proveedores privados, permite el estudio de la compra pública como un híbrido. Esta noción de híbrido parte del trabajo de Miller et al, (2008, p. 944), en el manifiesta que cuando “dos o más elementos

que normalmente están separados se combinan para crear algo nuevo”, se forma un híbrido que puede representar “actores, entidades, objetos, procesos” (Miller et al., 2008, p. 944). A partir de esta concepción de híbrido se ha profundizado en este capítulo en la naturaleza híbrida de la compra pública, la cual no solo se debe a la existencia de formas organizacionales híbridas, sino también de prácticas, procesos y experiencias de naturaleza híbrida que están presentes en cada una de las fases del proceso de contratación. Tanto las hibridaciones relativas a formas organizacionales como las relacionadas con las prácticas, procesos y experiencias se constituirán de una forma particular en cada uno de los contratos públicos. Además, es muy probable que dichas hibridaciones pueden ser diferentes en cada una de las fases del proceso de contratación ya que, aunque forman una unidad, en cada una de ellas existen intereses diferentes (profesionales de compras, de presupuestos, los que cuidan los aspectos legales, etc.), que influyen de manera distinta en la cadena de suministro. Por ejemplo, en la fase de adjudicación puede obligarse a seleccionar a un proveedor que cumpla con determinadas condiciones técnicas como puede ser que la empresa trabaje con energía renovable. Un segundo ejemplo puede ser que en la fase de ejecución del contrato se solicite que los residuos generados en la obra pública se reciclen de forma adecuada. En el primer ejemplo, el referido a la fase de adjudicación, se está contratando a un “proveedor” con una filosofía de trabajo. Esto es diferente a lo que ocurre en el segundo ejemplo, donde se contrata un trabajo determinado y no exige una determinada conducta empresarial, solo se refiere a la realización de una obra concreta. Es por ello que futuros estudios deberían de prestar atención al análisis de cada una de estas fases para poder entender las potenciales prácticas de sostenibilidad derivadas de cada uno de los contratos públicos y cómo éstas afectan a la cadena de suministro.

Otro aspecto al que merece prestar atención en relación con futuros estudios es la idea desarrollada por Thomson et al. (2014), quienes consideran que los híbridos en el ámbito de la contabilidad social y medioambiental como la compra pública pueden desempeñar un rol mediador, trasladando programas de sostenibilidad globales en prácticas sostenibles a nivel local. Como se ha comentado en este capítulo, el gobierno puede promover la compra pública sostenible en sus programas políticos, impulsando de esta forma, la sostenibilidad en su cadena de suministro. Para el logro de esta sostenibilidad en la contratación pública, los programas políticos deben actuar desde una perspectiva ética y moral que vaya más allá de cumplimientos de normas (Bendell et al.,

2011; McCrudden, 2007). La actual normativa europea de contratación pública, para integrar todos los puntos de la Agenda 2030 en sus políticas públicas y como manifestación del compromiso de la Unión Europea con la sostenibilidad, formaliza la inclusión de cláusulas ambientales y sociales en la contratación pública. Esta incorporación de aspectos sostenibles en la contratación pública permite favorecer que las prácticas empresariales y los modelos de consumo y producción de las empresas contribuyan a la mejora del medio ambiente y al respeto de los derechos humanos y laborales.

## Referencias

- Adham, N. K., & Siwar, C. (2012). Empirical investigation of government green procurement (GGP) practices in Malaysia. *OIDA International Journal of Sustainable Development*, 4(4), 77-88.
- Akenroye, T. O. (2013). An Appraisal of the use of social criteria in public procurement in Nigeria. *Journal of Public Procurement*, 1(3), 364-397. <https://doi.org/10.1108/JOPP-13-03-2013-B005>
- Aldenius, M., & Khan, J. (2017). Strategic use of green public procurement in the bus sector: Challenges and opportunities. *Journal of Cleaner Production*, (164), 250-257. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.06.196>
- Almqvist, R., Grossi, G., Van Helden, G. J., & Reichard, C. (2013). Public sector governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, 24 (7-8), 479-487. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2012.11.005>
- Bendell, J., Miller, A., & Wortmann, K. (2011). Public policies for scaling corporate responsibility standards: Expanding collaborative governance for sustainable development. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 2(2), 263-293. <https://doi.org/10.1108/20408021111185411>
- Bengo, I. (2018). Debate: Impact measurement and social public procurement. *Public Money & Management*, 38(5), 391-392 <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1471817>
- Bergman, M. A., & Lundberg, S. (2013). Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 19(2), 73-83. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2013.02.003>
- Bonnefoy, J. C., & Armijo, M. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social and Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.
- Brammer, S., & Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations &*

*Production Management*, 31(4), 452-476.  
<https://doi.org/10.1108/01443571111119551>

Bratt, C., Hallstedt, S., Robèrt, K. H., Broman, G., & Oldmark, J. (2013). Assessment of criteria development for public procurement from a strategic sustainability perspective. *Journal of Cleaner Production*, 52, 309-316.  
<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2013.02.007>

Braulio-Gonzalo, M., & Bovea, M. D. (2020). Criteria analysis of green public procurement in the Spanish furniture sector. *Journal of Cleaner Production*, (258), 120704. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.120704>

Broadbent, J. (2013). Reclaiming the ideal of public service. *Public Money and Management*, 33(6), 391-394. <https://doi.org/10.1080/09540962.2013.835992>

Brown, K., Waterhouse, J., & Flynn, C. (2003). Change Management Practices. Is a Hybrid Model a Better Alternative for Public Sector Agencies? *International Journal of Public Sector Management*, 16(3), 230-41.  
<https://doi.org/10.1108/09513550310472311>

Caldwell, N., Walker, H., Harland, C., Knight, L., Zheng, J., & Wakeley, T. (2005). "Promoting competitive markets: The role of public procurement", *Journal of Purchasing & Supply Management*, (11), 242-251.  
<https://doi.org/10.1016/j.pursup.2005.12.002>

Carter, K., & Fortune, C. (2007). Sustainable development policy perceptions and practice in the UK social housing sector. *Construction Management and Economics*, 25(4), 399-408. <https://doi.org/10.1080/01446190600922578>

Cerutti, A. K., Contu, S., Ardente, F., Donno, D., & Beccaro, G. L. (2016). Carbon footprint in green public procurement: Policy evaluation from a case study in the food sector. *Food Policy*, (58), 82-93.  
<https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2015.12.001>

Chever, L., & Moore, J. (2012). Negotiated Procedures Overrated? Evidence from France Questions the Commission's Approach in the Latest Procurement Reforms. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 7(4), 228-241.

Chiarini, A., Opoku, A., & Vagnoni, E. (2017). Public healthcare practices and criteria for a sustainable procurement: A comparative study between UK and Italy.

*Journal of Cleaner Production*, (162), 391-399.  
<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.06.027>

Christensen, T., & Læg Reid, P. (2011). Complexity and hybrid public administration— theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407-423. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>

Comisión Europea (2005). Medio Ambiente. Green Public Procurement. [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Stateofplaysurvey2005\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Stateofplaysurvey2005_en.pdf)

Comisión Europea (2017). Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa. COM (2017) 572 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

D'Hollander, D., & Marx, A. (2014). Strengthening private certification systems through public regulation. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 5(1), 2-21. <https://doi.org/10.1108/SAMPJ-04-2013-0016>

Edler, J., & Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side. *Research Policy*, 36(7), 949-963. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.03.003>

Evans, B., Joas, M., Sundback, S., & Theobald, K. (2006). Governing local sustainability. *Journal of Environmental Planning and Management*, 4(6), 849-867. <https://doi.org/10.1080/09640560600946875>

Falagario, M., Sciancalepore, F., Costantino, N., & Pietroforte, R. (2012). Using a DEA-cross efficiency approach in public procurement tenders. *European Journal of Operational Research*, 218(2), 523-529. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2011.10.031>

Farag, F. F., & McDermott, P. (2015). Using soft system methodology to approach social value outcomes in public procurement [Unpublished manuscript]. School of the Built Environment, University of Salford.

Flynn, A., & Davis, P. (2014). Theory in public procurement research. *Journal of Public Procurement*, 14(2), 139-180. <https://doi.org/10.1108/JOPP-14-02-2014-B001>

- Fox, D., & Morris, J. C. (2015). The role of accountability in federal acquisition: A search for context. *Journal of Public Procurement*, 15(4), 514-536. <https://doi.org/10.1108/JOPP-15-04-2015-B005>
- Foy Valencia, P. F. (2011). Consideraciones sobre la contratación pública sostenible ("verde"). *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, (66), 335-350.
- Gelderman, C. J., Semeijn, J., & Vluggen, R. (2017). Development of sustainability in public sector procurement. *Public Money & Management*, 37(6), 435-442. <https://doi.org/10.1080/09540962.2017.1344027>
- Gimeno Feliu, J. M. G. (2017). Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en la contratación pública. *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, (7), 45-67. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i7.10419>
- Glas, A. H., Gaus, J., & Essig, M. (2018). Effects of governance structures on sustainability-oriented supplier behaviour: analysis of national action plans and their effects in public procurement. *International Journal of Business Environment*, 10(1), 75-94. <https://doi.org/10.1504/IJBE.2018.093325>
- Gobierno de España (2019). Ministerio para la transición ecológica. Planes y estrategias. Plan de Contratación Pública ecológica. [http://origin.magrama.gob.es/ca/ministerio/planes-estrategias/plan-de-contratacion-publicaverde/Contrataci%C3%B3n\\_P%C3%BAblica\\_Verde\\_en\\_la\\_AGE\\_tcm8-181224.pdf](http://origin.magrama.gob.es/ca/ministerio/planes-estrategias/plan-de-contratacion-publicaverde/Contrataci%C3%B3n_P%C3%BAblica_Verde_en_la_AGE_tcm8-181224.pdf)
- Grandia, J. (2015). The role of change agents in sustainable public procurement projects. *Public Money & Management*, 35(2), 119-126. <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1007706>
- Grandia, J., Steijn, B., & Kuipers, B. (2015). It is not easy being green: increasing sustainable public procurement behaviour. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 28(3), 243-260. <https://doi.org/10.1080/13511610.2015.1024639>
- Grossi, G., & Steccolini, I. (2014). Guest editorial: Accounting for public governance. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 11(2), 86-91. <https://doi.org/10.1108/QRAM-04-2014-0031>

- Harland, C., Telgen, J., Callender, G., Grimm, R., & Patrucco, A. (2019). Implementing government policy in supply chains: An international coproduction study of public procurement. *Journal of Supply Chain Management*, 55(2), 6-25. <https://doi.org/10.1111/jscm.12197>
- Hassel, A., & Helmerich, N. (2016). Institutional change in transnational labour governance: Implementing social standards in public procurement and export credit guarantees. En Y. Dahan, H. Lerner, & F. Milman-Sivan (Eds.), *Global justice and international labour rights*, (pp. 239-265). Cambridge University Press, Cambridge.
- Holma, A. M., Vesalainen, J., Söderman, A., & Sammalmaa, J. (2020). Service specification in pre-tender phase of public procurement-A triadic model of meaningful involvement. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 26(1), 100580. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2019.100580>
- Hui, W. S., Othman, R., Omar, N. H., Rahman, R. A., & Haron, N. H. (2011). Procurement Issues in Malaysia. *International Journal of Public Sector Management*, 24(6), 567-593. <https://doi.org/10.1108/09513551111163666>
- Jacobs, K. (2005). Hybridisation or Polarisation: Doctors and Accounting in the UK, Germany and Italy. *Financial Accountability & Management*, 21(2), 135-62. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2005.00213.x>
- Joldersma, C., & Winter, V. (2002). Strategic Management in Hybrid Organizations. *Public Management Review*, 4(1), 83-99. <https://doi.org/10.1080/14616670110101708>
- Kamann, D. J. F. (2007). Organizational design in public procurement: A stakeholder approach. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 13(2), 127-136. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2007.05.002>
- Koppell, J. G. S. (2001). Hybrid Organizations and the Alignment of Interests: The Case of Fannie Mae and Freddie Mac. *Public Administration Review*, 61(4), 468-482. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00050>
- Kurunmäki, L. (2004). A hybrid profession—the acquisition of management accounting expertise by medical professionals. *Accounting, Organizations and Society*, 9(3-4), 327-347. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(02\)00069-7](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(02)00069-7)

- Kurunmäki, L., & Miller P. (2006). Modernising Government: The Calculating Self, Hybridisation and Performance Measurement. *Financial Accountability & Management*, 22(1), 87-106. <https://doi.org/10.1111/j.0267-4424.2006.00394.x>
- Kurunmäki, L., & Miller P. (2011). Regulatory hybrids: Partnerships, budgeting and modernising government. *Management Accounting Research*, 22(4), 220-241. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2010.08.004>
- Larrinaga, C., Luque-Vílchez, M., & Fernández, R. (2018). Sustainability accounting regulation in Spanish public sector organizations. *Public Money & Management*, 38(5), 345-354. <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1477669>
- Leiser, M. S., & Wolter, S. C. (2017). Empirical evidence on the effectiveness of social public Procurement Policy: The Case of the Swiss Apprenticeship Training System. *Labour*, 31(2), 204-222. <https://doi.org/10.1111/labr.12089>
- Lindholm, A., Korhonen, T., Laine, T., & Suomala, P. (2019). Engaging the economic facts and valuations underlying value for money in public procurement. *Public Money & Management*, 39(3), 216-223. <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1535049>
- Lindström, H., Lundberg, S., & Marklund, P. O. (2020). How Green Public Procurement can drive conversion of farmland: An empirical analysis of an organic food policy. *Ecological Economics*, (172), 106622. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2020.106622>
- McCrudden, C. (2004). Using public procurement to achieve societal outcomes. *Natural Resource Forum*, 28(4), 257-267. <https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.2004.00099.x>
- McCrudden, C. (2007). Corporate social responsibility and public procurement. En D. McBarnet (Ed.), *The new corporate accountability: Corporate social responsibility and the law*, (pp. 93-118). Cambridge University Press, Cambridge.
- McKevitt, D., Flynn, A., & Davis, P. (2014). Public buying decisions: A framework for buyers and small firms. *International Journal of Public Sector Management*, 27(1), 94-106. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2012-0144>
- McKevitt, D., & Davis, P. (2016). Value for money: a broken piñata? *Public Money & Management*, 36(4), 257-264. <https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1162591>

- Meyer, R. E., & Hammerschmid, G. (2006). Changing Institutional Logics and Executive Identities. A Managerial Challenge to Public Administration in Austria. *American Behavioral Scientist*, 49(7), 1000-1014. <https://doi.org/10.1177/0002764205285182>
- Miller, P., Kurunmäki, L., & O'Leary, T. (2008). Accounting, hybrids and the management of risk. *Accounting, Organizations and Society*, 33(8), 942-967. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2007.02.005>
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22(4), 853-886. <https://doi.org/10.5465/amr.1997.9711022105>
- Montalbán-Domingo, L., García-Segura, T., Sanz, M. A., & Pellicer, E. (2018). Social sustainability criteria in public-work procurement: An international perspective. *Journal of Cleaner Production*, (198), 1355-1371. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.07.083>
- Murray, J. G. (2014). Debate: Public procurement needs outcome evaluations. *Public Money & Management*, 34(2), 141-143. <https://doi.org/10.1080/09540962.2014.887548>
- Naciones Unidas (2015). Goal 12. Ensure sustainable consumption and production patterns. United Nations. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/>
- Neto, B. (2020). Analysis of sustainability criteria from European public procurement schemes for foodservices. *The Science of the Total Environment*, (704), 135-300. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2019.135300>
- Nijboer, K., Senden, S., & Telgen, J. (2017). Cross-country learning in public procurement: An exploratory study. *Journal of Public Procurement*, 17(4), 449-482. <https://doi.org/10.1108/JOPP-17-04-2017-B001>
- Nissinen, A., Parikka-Alhola, K., & Rita, H. (2009). Environmental criteria in the public purchases above the EU threshold values by three Nordic countries: 2003 and

2005. *Ecological Economics*, 68(6), 1838-1849.  
<https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2008.12.005>
- Nygård, E. F., Wondimu, P., & Lædre, O. (2019). Best value procurement-experiences from the execution phase. En C. Pasquire & F. R. Hamzeh (Eds.), *Proceedings of 27th Annual Conference of the International*, 109-120. Dublin, Ireland.
- Oruezabala, G., & Rico, J. C. (2012). The impact of sustainable public procurement on supplier management—The case of French public hospitals. *Industrial Marketing Management*, 41(4), 573-580. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2012.04.004>
- Patrucco, A. S., Luzzini, D., & Ronchi, S. (2017). Research perspectives on public procurement: Content analysis of 14 years of publications in the journal of public procurement. *Journal of Public Procurement*, 17(2), 229-269. <https://doi.org/10.1108/JOPP-17-02-2017-B003>
- Preuss, L. (2009). Addressing sustainable development through public procurement: The case of local government. *Supply Chain Management: An International Journal*, 14(3), 213-223. <https://doi.org/10.1108/13598540910954557>
- Preuss, L., & Walker, H. (2011). Psychological barriers in the road to sustainable development: evidence from public sector procurement. *Public Administration*, 89(2), 493-521. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01893.x>
- Prier, E., Schwerin, E., & McCue, C. P. (2016). Implementation of sustainable public procurement practices and policies: A sorting framework. *Journal of Public Procurement*, 16(3), 312-346. <https://doi.org/10.1108/JOPP-16-03-2016-B004>
- Racca, G. M., Perin, R. C., & Albano, G. L. (2011). Competition in the execution phase of public procurement. *Public Contract Law Journal*, 41(1), 89-108. <https://doi.org/10.4335/16.2.361-378>
- Raymond, J. (2008). Benchmarking in public procurement. *Benchmarking: An International Journal*, 15(6), 782-793. <https://doi.org/10.1108/14635770810915940>
- Retolaza, J. L., San-José, L., & Ruiz-Roqueñi, M. (2015). Monetizing the social value: theory and evidence. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (83), 43-62.

- Selviaridis, K., Agndal, H., & Axelsson, B. (2011). Business services ‘in the making’: (De) Stabilisation of service definitions during the sourcing process. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 17(2), 73-86. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2010.08.001>
- Swanson, M., Weissman, A., Davis, G., Socolof, M. L., & Davis, K. (2005). Developing priorities for greener state government purchasing: a California case study. *Journal of Cleaner Production*, 13(7), 669-677. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2003.12.011>
- Tadelis, S. (2012). Public procurement design: Lessons from the private sector. *International Journal of Industrial Organization*, 30(3), 297-302. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2012.02.002>
- Tapoten, S. (2017). Identifying and Mitigating the Risks of Outsourcing a Public Health Service Function. En K. Thai (Ed.) *Global Public Procurement Theories and Practices*, (pp. 269-290). Springer, Indonesia.
- Tarantini, M., Loprieno, A. D., & Porta, P. L. (2011). A life cycle approach to Green Public Procurement of building materials and elements: A case study on windows. *Energy*, 36(5), 2473-2482. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2011.01.039>
- Thai, K. V. (2015). International Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharing. En K. V. Thai (Ed.), *International Public Procurement* (pp.1-10). Springer, Switzerland.
- Thomasson, A. (2009). Exploring the ambiguity of hybrid organisations: a stakeholder approach. *Financial Accountability & Management*, 25(3), 353-366. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2009.00481.x>
- Thomson, I., Grubnic, S., & Georgakopoulos, G. (2014), Exploring accounting sustainability hybridisation in the UK public sector. *Accounting, Organizations and Society*, 39 (6), 453-476. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2014.02.003>
- Tikkanen, I., & Kaleva, H. (2011). Contract award procedures and award criteria in the catering services in Finland. *British Food Journal*, 113(8), 952-964. <https://doi.org/10.1108/00070701111153805>
- Transparencia Internacional (2020). Contrataciones públicas. [http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/contrataciones\\_publicas](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/contrataciones_publicas).

- Uyarra, E., Edler, J., Garcia-Estevez, J., Georghiou, L., & Yeow, J. (2014). Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective. *Technovation*, (34), 631-645. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2014.04.003>
- Uyarra, E., & Flanagan, K. (2010). Understanding the innovation impacts of public procurement. *European Planning Studies*, 18(1), 123-143. <https://doi.org/10.1080/09654310903343567>
- Vörösmarty, G., & Tátrai, T. (2019). Green supply management in the public and private sector in Hungary. *International Journal of Procurement Management*, 12(1), 41-55. <https://doi.org/10.1504/IJPM.2019.096996>
- Waara, F., & Bröchner, J. (2006). Price and nonprice criteria for contractor selection. *Journal of Construction Engineering and Management*, 132(8), 797-804. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)0733-9364\(2006\)132:8\(797\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)0733-9364(2006)132:8(797)).
- Walker, H., & Brammer, S. (2012). The relationship between sustainable procurement and eprocurement in the public sector. *International Journal of Production Economics*, 140(1), 256-268. <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2012.01.008>
- Walker, H., & Phillips, W. (2009). Sustainable procurement: emerging issues. *International Journal of Procurement Management*, 2(1), 41-61. <https://doi.org/10.1504/IJPM.2009.021729>
- Watt, D. J., Kayis, B., & Willey, K. (2009). Identifying key factors in the evaluation of tenders for projects and services. *International Journal of Project Management*, 27(3), 250-260. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2008.03.002>
- Wiesel, F., & Modell, S. (2014). From new public management to new public governance? Hybridization and implications for public sector consumerism. *Financial Accountability & Management*, 30(2), 175-205. <https://doi.org/10.1111/faam.12033>
- Williamson, O. E. (2002). The theory of the firm as governance structure: from choice to contract. *Journal of Economic Perspectives*, 16(3), 171-195. <https://doi.org/10.1257/089533002760278776>

## **CAPÍTULO 3**

### **Rendición de cuentas de la Administración pública sobre el pilar social de la compra sostenible: un análisis documental**



## CAPÍTULO 3

### 1. Introducción

La contratación pública como instrumento al servicio de los poderes políticos (Gimeno Feliú, 2017) desempeña un papel clave en la consecución de los objetivos de sostenibilidad (Mazzucato, 2020) y es una de las metas del ODS 12; en concreto, la meta 12.7 sobre consumo y producción sostenibles (Naciones Unidas, 2015). En términos más generales tiene un impacto en muchos de los otros ODS establecidos en la Agenda para el Desarrollo Sostenible. El potencial que se atribuye a la contratación pública como motor de la sostenibilidad se basa en el hecho de que la contratación pública representa entre el 10-15% del PIB mundial (Organización Mundial del Comercio, 2020), y las autoridades públicas europeas emplean alrededor del 19% del PIB en contratación pública (Comisión Europea, 2017a). Además, la contratación pública desempeña un papel clave en la visión y la estrategia de las empresas privadas (Harland et al., 2019), ya que la mayoría de las autoridades públicas se proveen en sectores que son relevantes para la sostenibilidad, como la energía, el transporte, la gestión de residuos, la protección social o la prestación de servicios educativos y sanitarios (Comisión Europea, 2019). De ahí que diferentes iniciativas europeas, como las ya citadas Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, han promovido una contratación pública estratégica y responsable que permita desarrollar políticas sociales y medioambientales.

En este contexto, es necesario examinar si las administraciones públicas están teniendo en cuenta este enfoque sostenible y estratégico en sus prácticas de contratación. Las instituciones públicas pueden incluir criterios sociales y medioambientales<sup>8</sup> en los expedientes de contratación para garantizar un desempeño sostenible en la adquisición de bienes y servicios (Brammer y Walker, 2011; Chiarini et al., 2017; Gelderman et al., 2017). Sin embargo, surgen numerosas dificultades derivadas de la incertidumbre sobre

---

<sup>8</sup> En derecho contractual se usa el término criterio para hacer referencia a los parámetros que juzgan el comportamiento del objeto de evaluación (en este caso el licitador) en relación a sus diferentes aspectos (Arnáiz, 2017) como por ejemplo su proceso, las estrategias, así como los objetivos que “el objeto” de evaluación intenta alcanzar. Dichos criterios son recogidos en las llamadas cláusulas contractuales (Arnáiz, 2017).

cómo incluir estos criterios en los procedimientos de adjudicación de contratos (Bergman y Lundberg, 2013; Dimitri, 2013; Falagario et al., 2012) y de la falta de métodos objetivos para evaluar los criterios (Ruparathna y Hewage, 2015). Estas dificultades afectan más gravemente al pilar social de la contratación pública sostenible (Akenroye, 2013; Montalbán-Domingo et al., 2018).

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el objetivo principal de este trabajo es explorar cómo se incorporan los criterios sociales que, hasta la fecha, han sido menos estudiados que los medioambientales en el proceso de contratación pública. Los criterios sociales son aquellas condiciones establecidas en los contratos para promover y garantizar objetivos de política social como la estabilidad y la inserción laboral, la igualdad de género y la prevención de riesgos laborales, entre otros. En particular, este trabajo examina cómo se rinden cuentas sobre la efectividad de estos criterios mediante el uso de indicadores<sup>9</sup>, que son los instrumentos clave de la rendición de cuentas en la esfera pública (Bonney y Armijo, 2005). Aunque sigue siendo un tema poco explorado en la literatura, se trata de una cuestión importante, ya que es a través de la rendición de cuentas como la contratación pública puede desempeñar un papel mediador en la aplicación de prácticas sostenibles (Lapsley et al., 2010; Larrinaga et al., 2018) como las establecidas en los ODS (Bebbington y Unerman, 2018; Malolitneva y Dzhabrailov, 2019), por lo que adquieren un carácter estratégico (por ejemplo, Glas et al., 2017; McCrudden, 2004; Sarter, 2020).

Para abordar este objetivo de investigación, tras examinar el concepto de contratación pública como proceso, este trabajo revisa el concepto de rendición de cuentas para construir una perspectiva que articule las diferentes áreas (dimensiones) de la rendición de cuentas en la compra pública sostenible, poniendo el foco de atención en la dimensión ética (por ser la que está directamente relacionada con la compra pública sostenible) y las características de la información presentada para rendir cuentas sobre la misma. Para explorar la rendición de cuentas sobre la eficacia de estos criterios, se realizó un análisis de contenido de los expedientes de contratación, que representan la unidad formada por una serie de actuaciones administrativas encaminadas a la celebración de un contrato público, y dentro de los cuales se pueden identificar las distintas fases del proceso

---

<sup>9</sup> Factor(es) o variable(s) cuantitativa o cualitativa que proporciona un medio simple y confiable para medir el logro, para reflejar los cambios relacionados con una intervención o para ayudar a analizar y evaluar los resultados de las decisiones tomadas por diferentes actores (Parsons et al., 2013).

de contratación; y están constituidos por un conjunto de documentos normalizados (anuncios de licitación, pliegos de cláusulas administrativas particulares, pliegos de prescripciones técnicas, adjudicación del contrato, etc.) (artículo 116 de la Ley 9/2017)<sup>10</sup>. En concreto, el análisis se centra en los expedientes de contratación elaborados durante el periodo 2017-2019 por entidades de todo el sector público de una comunidad autónoma española (Castilla y León). Esta comunidad autónoma se vio afectada por la transposición de directivas europeas que promueven la contratación pública sostenible a través de la Ley 9/2017, que entró en vigor el 8 de noviembre de 2018. Algunos de los artículos de dicha ley ordenan la inclusión de criterios sociales y medioambientales vinculados al objeto de los contratos<sup>11</sup> y contemplan la posibilidad de incorporar estos criterios en distintas fases del proceso de contratación pública. Hasta ese momento, solo existían recomendaciones europeas y nacionales y planes para promover la contratación pública sostenible. Por lo tanto, analizar este periodo también nos permite arrojar luz sobre los efectos de dicha ley en las prácticas actuales de contratación.

En cuanto a las contribuciones de este trabajo, cabe destacar la contribución a la investigación que explora la aplicación de las políticas de contratación social (por ejemplo, McCrudden, 2004; Sarter, 2020; Walker y Brammer, 2012), y en particular a la todavía limitada comprensión de los procedimientos de la administración pública relativos a esta materia (Sarter, 2020). Los estudios anteriores que analizan esta cuestión en relación con el pilar social de la contratación pública sostenible se limitan a examinar criterios (por ejemplo, Akenroye, 2013; Neto, 2020; Nissinen et al., 2009; Prier et al., 2016) pero no analizan el cumplimiento de dichos criterios. Además, la exploración transversal (considerando todas las fases del proceso de contratación al que se refiere el expediente de contratación) del pilar social de la contratación pública llevada a cabo en este estudio complementa la literatura previa centrada en el estudio de etapas concretas, especialmente la segunda etapa (selección de proveedores) (por ejemplo, Akenroye, 2013; Bergman y Lundberg, 2013; Falagario et al., 2012; Lindholm et al., 2019; Watt et

---

<sup>10</sup> Estos documentos establecen las medidas necesarias para producir el contenido del contrato público, como una expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones entre el poder adjudicador o entidades públicas contratantes y el contratista (sentencia del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2001, de 8 de junio de 1984 o la sentencia del 13 de mayo de 1982).

<sup>11</sup> El artículo 202 de la Ley 9/2017 exige la introducción de al menos una de las condiciones especiales de ejecución. Estas condiciones pueden referirse a cuestiones de innovación, medioambientales o sociales. Además, el artículo 147 ofrece la posibilidad de incluir en los casos en que, tras la evaluación de las ofertas de los licitadores, exista un empate entre dos o más ofertas, a falta de disposiciones en los pliegos, el empate se resolverá aplicando, en orden, los aspectos sociales especificados en el artículo 147.2.

al., 2009); la tercera etapa (ejecución del contrato) sigue estando poco estudiada (Nygård et al., 2019) a pesar de la importancia de esta etapa final en el proceso de contratación pública, ya que es aquí donde los indicadores que se han diseñado en las fases anteriores del proceso de contratación pública deben aplicarse (Nygård et al., 2019). Por otra parte, la literatura que ha explorado el pilar social de la contratación pública se basa principalmente en el uso de cuestionarios (Akenroye, 2013; Brammer y Walker, 2011; Chiarini et al., 2017; Prier et al., 2016), y en menor medida, entrevistas (Holma et al., 2020; Selviaridis et al., 2011). El presente estudio se basa en la literatura que señala el análisis de contenido de los expedientes de contratación como una forma adecuada de explorar la inclusión de criterios de adjudicación en el proceso de contratación pública (Montalbán-Domingo et al., 2018). Además, enriquece dicha literatura al analizar todos los documentos que componen los expedientes de contratación. La literatura previa se centra en el análisis de la información contenida en uno solo de estos documentos (anuncios de licitación) (por ejemplo, Braulio-Gonzalo y Bovea, 2020; Montalbán-Domingo et al., 2018; Nissinen et al., 2009). En términos teóricos, este capítulo pretende contribuir al desarrollo de la rendición de cuentas en el ámbito de la contratación pública, un aspecto sobre el que la anterior literatura ha reclamado una mayor reflexión (por ejemplo, Diggs y Roman, 2012; Fox y Morris, 2015). Para ello, se traslada el concepto de rendición de cuentas tal y como se utiliza en otros ámbitos como el de las entidades sin ánimo de lucro (Andreaus y Costa, 2014) al ámbito de la contratación pública en materia de sostenibilidad.

El resto de este capítulo se estructura como sigue. En la segunda sección, se presenta la aproximación teórica que guía el análisis. El método de investigación se describe en la sección tercera y los resultados empíricos del estudio se detallan en la cuarta sección. La última sección presenta las principales conclusiones e implicaciones de este trabajo, así como las principales limitaciones y futuras líneas de investigación que podrían desarrollarse para superar estas limitaciones.

## **2. Rendición de cuentas en el proceso de compra pública sostenible**

La presentación del marco teórico de este estudio se organiza en dos subsecciones. La primera ofrece una descripción general del proceso de contratación pública y una caracterización de cada una de sus etapas, que es relevante para un estudio exhaustivo de

este proceso. La segunda subsección revisa el concepto de rendición de cuentas para construir una perspectiva de cómo están estructuradas las diferentes áreas (dimensiones) de la rendición de cuentas en el proceso de contratación pública sostenible, teniendo en cuenta la importancia de las características de la información presentada para una adecuada rendición de cuentas.

### *Compra pública como proceso*

La contratación pública es un proceso que se inicia en el momento en que las entidades públicas detectan una necesidad de un bien o servicio (Grandia, 2015; Patrucco et al., 2017; Tikkanen y Kaleva, 2011) y finaliza con la entrega de ese bien o servicio en los términos establecidos en un contrato. La literatura jurídica (Patrucco et al., 2017; Tikkanen y Kaleva, 2011) señala la necesidad de desglosar este proceso en etapas para analizar cómo las entidades públicas incorporan a sus prácticas de contratación los criterios con los que se evalúa la actuación del licitador a lo largo de todo el proceso de contratación. En concreto, Tikkanen y Kaleva (2011) resumen este proceso en cuatro etapas: 1) etapa 1 "identificación de la necesidad"; 2) etapa 2 "selección"; 3) etapa 3 "ejecución"; y 4) etapa 4 "terminación y evaluación".

En la etapa 1, se define el objetivo que debe alcanzarse mediante la contratación pública (Holma et al., 2020; Patrucco et al., 2017; Selviaridis et al., 2011). Esto implica especificar el servicio que se necesita cubrir y su planificación, especificaciones técnicas, coste económico, la calificación de las características exigidas a los proveedores que deseen licitar y los procedimientos de organización de las tareas a realizar en la prestación del servicio.

La fase 2 supone la selección de la oferta presentada por el licitador que ejecutará el contrato, teniendo en cuenta parámetros determinados por las prioridades del comprador público (Lindholm et al., 2019; Watt et al., 2009), sin que ello implique restricciones a la competencia. Estas prioridades deben combinar el precio con aspectos que determinen la calidad del objeto de la contratación (Kiiver y Kodym, 2015) y en el caso particular de Europa, aspectos sociales y ambientales según lo establecido en las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE.

La fase 3 es la ejecución efectiva del contrato por parte del proveedor seleccionado en la fase anterior (Nygård et al., 2019; Racca et al., 2011). Las entidades públicas deben

asegurarse siempre de que a pesar de los imprevistos que puedan surgir por acontecimientos fortuitos, el desempeño del contrato coincida con lo establecido en el mismo (Fox y Morris, 2015; Racca et al., 2011). Además, se debe tener presente siempre que la ejecución material del contrato debe satisfacer las necesidades de sus beneficiarios (Racca et al., 2011).

La fase 4 consiste en evaluar si se han alcanzado los objetivos previstos en el contrato (Flynn y Davis, 2014; Murray, 2014). Esta evaluación debe desglosar, por un lado, si el planteamiento del contrato por parte del organismo público ha sido adecuado a los objetivos que se pretendían alcanzar y, por el otro, cuál ha sido el rendimiento del contratista en el desempeño (Fox y Morris, 2015). Esta etapa es esencial para dar cuenta de cómo se han invertido los fondos públicos en los contratos (Murray, 2014).

#### *Una aproximación al concepto de rendición de cuentas en el proceso de la compra pública sostenible*

Aunque el concepto de rendición de cuentas ha sido ampliamente debatido en la literatura académica (por ejemplo, Ebrahim, 2003, 2005; Gray et al., 1996; Romzek y Dubnick, 2018), dada su complejidad requiere una mayor reflexión, especialmente en referencia al ámbito de la contratación pública (Diggs y Roman, 2012; Fox y Morris, 2015; Schapper et al., 2006). Las aproximaciones académicas al concepto de rendición de cuentas no son uniformes y no existe un enfoque único de este concepto en el ámbito de las administraciones públicas. En el caso particular de la rendición de cuentas en la contratación pública, la mayoría de los esfuerzos académicos se centran en el estudio de la eficiencia (en términos empresariales o jurídicos) y/o el desarrollo de mecanismos anticorrupción (por ejemplo, Broadbent, 2013; Ibrahim et al., 2017; Kling, 2008; Thai, 2015), pero la literatura que aborda aspectos teóricos más amplios es limitada. Sin embargo, existe un grado relativamente alto de consenso sobre las cuestiones básicas de la rendición de cuentas que son esenciales en la esfera pública: ¿quién rinde cuentas y ante quién? (Gray et al., 1996). Así, un número considerable de autores han utilizado estas preguntas en sus estudios sobre la rendición de cuentas en la esfera pública (Bovens, 2005, 2007; Romzek y Dubnick, 2018; Tello et al., 2016), y en menor medida en el ámbito específico de la contratación pública (Diggs y Roman, 2012; Fox y Morris, 2015; Raymond, 2008). El énfasis se ha puesto en determinadas características específicas de

este concepto en el sector público, como las múltiples partes interesadas en la rendición de cuentas y los numerosos actores públicos implicados (Bovens, 2005; Diggs y Roman, 2012; Tello et al., 2016).

Sin embargo, hay otra cuestión que ha empezado a atraer cada vez más la atención de los académicos interesados en el estudio de la rendición de cuentas: el "para qué" de la rendición de cuentas (véase, por ejemplo, Andreaus y Costa, 2014, en el caso de las organizaciones sin ánimo de lucro). Estos autores sostienen que la rendición de cuentas en el caso de las organizaciones sin ánimo de lucro debe ir más allá de un enfoque en aspectos puramente económicos y financieros, sugiriendo que la rendición de cuentas no se puede capturar dentro de los enfoques jerárquicos tradicionales (Acar et al., 2008; Bardach y Lesser, 1996). También debe tener en cuenta aspectos alusivos a la relación entre las acciones de una organización y su misión, y la relación de una organización con sus grupos de interés. Partiendo de estas ideas, Andreaus y Costa desarrollaron un Modelo de Rendición de Cuentas Integrada, teniendo en cuenta tres dimensiones (áreas) de la rendición de cuentas: (i) la dimensión económica y financiera, que abarca los aspectos de financiación de las organizaciones y la asignación de recursos para garantizar su supervivencia, (ii) una dimensión misión de las organizaciones, que hace referencia a la relación entre las acciones organizaciones y su "razón de ser", y (iii) la dimensión social, que abarca la relación entre las organizaciones y sus grupos de interés. Así, este modelo concibe la rendición de cuentas como una responsabilidad multidimensional y subraya las ideas discutidas en la literatura anterior sobre la dificultad de considerar una única dimensión de la rendición de cuentas en organizaciones que se enfrentan a expectativas muy diversas (Acar et al., 2008; Whitaker et al., 2004). Al igual que en el caso de las organizaciones sin ánimo de lucro, la responsabilidad de las administraciones públicas al participar en la contratación pública sostenible debe responder a su misión. En otras palabras, deben abordar la finalidad que pretende cumplir este tipo de contratación pública. Esto implica garantizar que la ejecución del proceso de contratación pública esté alineada con las metas y objetivos establecidos en los contratos públicos (Broadbent, 2013; Flynn y Davis, 2014; Kamann, 2007; Prier et al., 2016; Vörösmarty y Tátrai, 2019).

En el caso de la contratación pública sostenible, la pregunta "¿para qué?" haría referencia al conjunto de dimensiones que deben desarrollarse para el logro de la citada misión. Se pueden establecer dimensiones en esta área tanto por razones de cumplimiento normativo (Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE) como de control democrático (Bovens,

2005), entendiendo este último como el sometimiento de la acción del gobierno a la evaluación de la ciudadanía (Tello et al., 2016). Con base en la literatura jurídica y de contratación pública, podemos identificar las siguientes dimensiones relacionadas con el pilar normativo: (1) la dimensión jurídica, que implica que la actuación administrativa está sujeta a la ley (Fox y Morris, 2015); (2) la dimensión económica, que presupone que la consecución del objetivo de los servicios públicos está relacionada con los esfuerzos adecuados para lograr la eficiencia en la gestión de los fondos públicos (Baldus y Hatton, 2020; Raymond, 2008); (3) la dimensión de equidad, que supone la libertad de acceso y la igualdad de trato para cualquier licitador que decida participar en el proceso de contratación pública (D'Hollander y Marx, 2014). Las dimensiones relacionadas con el control democrático serían las siguientes: (4) la dimensión ética, que implica la actuación profesional del sector público desde una perspectiva moral y perspectiva ejemplar (Raymond, 2008), incorporando preocupaciones sobre aspectos sociales y medioambientales (Brammer y Walker, 2011; McCrudden, 2004; Preuss, 2009) que van más allá de las obligaciones legales (Medina-Arnáiz, 2017); y (5) una dimensión relacionada con la misión (Mazzucato, 2020), referida a la ejecución del proceso de contratación de acuerdo con las metas y objetivos establecidos en los contratos públicos por las entidades públicas (Preuss, 2009; Prier et al., 2016; Thomson y Jackson, 2007; Walker et al., 2009). En este trabajo se estudia el pilar social del proceso de contratación pública por lo que, se centra en la dimensión ética, ya que es la que está directamente relacionada con el pilar social, como se ha expuesto anteriormente. No obstante, resulta pertinente hacer hincapié en la interrelación de esta dimensión con el resto de las dimensiones (económica, jurídica, equidad) a la hora del cumplimiento de la misión. Sin embargo, para evaluar la rendición de cuentas en dicha dimensión, los contratos deben haber finalizado, ya que sólo en este momento es posible determinar si se ha prestado el servicio público requerido satisfactoriamente.

En el proceso público, los indicadores se consideran instrumentos de referencia para la rendición de cuentas (Bonney y Armijo, 2005). En un esfuerzo por garantizar la adecuada rendición de cuentas del sector público, tanto la literatura académica (Tello et al., 2016) como la propia administración pública (Bonney y Armijo, 2005; Casillas et al., 2015) han señalado una serie de características cualitativas que la información divulgada (y, por tanto, contenida en los indicadores) debe tener. Entre estas características se encuentran la relevancia, oportunidad, fiabilidad, transparencia,

comprensibilidad y comparabilidad. De ellas, y siguiendo el marco conceptual de la información financiera (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, 1999), la más importante es la relevancia, ya que se refiere a la utilidad de dicha información para la rendición de cuentas. En el caso concreto de la contratación pública, la relevancia estaría relacionada con la utilidad de la información proporcionada por un indicador para decidir si se está logrando el criterio u objetivo pretendido. Otra característica clave para el análisis de la rendición de cuentas en la contratación pública es la oportunidad. Esta característica supone tener información disponible en el lugar y momento adecuados para la evaluación del objetivo a considerar (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, 1999). Así, en el caso de la contratación pública, la oportunidad supone que un indicador se utiliza en la fase del proceso de contratación más adecuada para la consecución del criterio u objetivo pretendido.

### **3. Diseño de la investigación**

Como se ha mencionado en la introducción de este capítulo, para analizar la práctica de la rendición de cuentas sobre los aspectos sociales de la contratación pública, este estudio toma como referencia a la comunidad autónoma de Castilla y León. En concreto, se realiza un análisis de contenido de los criterios e indicadores incluidos en los expedientes de contratación elaborados en esta comunidad autónoma. A continuación, se describe con más detalle el encuadre del entorno empírico y la muestra de expedientes analizados, y se detalla el proceso de análisis de los datos.

#### *Entorno empírico y muestra de expedientes*

Se seleccionó una muestra de expedientes de contratación elaborados por el gobierno de Castilla y León durante el periodo 2017-2019. Una de las ventajas de analizar esta Comunidad es que la doctoranda tenía conocimiento de primera mano sobre el proceso de contratación pública en esa comunidad. Esto jugó un papel crucial a la hora de superar la dificultad de acceder a la información para examinarla. Por otro lado, esta Comunidad Autónoma es representativa de las tendencias de contratación pública, ya que sus datos de contratación más destacados (importe monetario total de las licitaciones: 1.017.196.240,71€; número total de licitaciones: 2.315) se sitúan próximos a la media

nacional (importe monetario total de las licitaciones: 1.149.741.803,56 €; número total de licitaciones: 1.746,25) (Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, 2020). Cabe destacar que en 2012 la legislación para la Comunidad Autónoma de Castilla y León ya establecía la incorporación de cláusulas sociales (Bragado-López et al., 2019), mientras que la actual Agenda 2030 para esta Comunidad establece normas vinculantes para la incorporación de aspectos sociales en la contratación pública (Junta de Castilla y León, 2018). Coincidimos con estudios como el de Rodríguez-Gutiérrez et al. (2019) en que al centrar el análisis en un caso concreto los resultados pueden no ser totalmente generalizables. Por el contrario, puede constituir un primer paso (Rodríguez-Gutiérrez et al., 2019) en la exploración de la rendición de cuentas en el proceso de contratación pública, fomentando generalización teórica (Lukka y Kasanen, 1995) dando lugar a explicaciones que pueden ser probadas en otros estudios (Lukka y Kasanen, 1995).

En cuanto a la selección de la muestra de contratos que se van a analizar, se ha seguido un procedimiento en tres etapas. En primer lugar, se identificaron todas las autoridades de contratación (consejerías) que formaban parte de la estructura de gobierno de Castilla y León en marzo de 2019, así como su participación en el presupuesto total de la Comunidad Autónoma (ver Anexo 1). En el segundo paso, dados los distintos tipos de contratos que pueden celebrar las Administraciones Públicas (Sección 1ª del Capítulo II de la Ley 9/ 2017), se han tomado como objeto de análisis los tipos de contratos más utilizados en los departamentos existentes (contratos de obras, de servicios y de suministros) accediendo al Registro Público de Contratos de Castilla y León<sup>12</sup> donde en 2019, estos tipos de contratos representaron el 97,8% del total. En el tercer paso, se accedió a las plataformas de contratación online<sup>13</sup> (en el periodo abril-agosto de 2019) para seleccionar los expedientes de cada uno de los contratos. Para cada uno de los departamentos analizados y para cada uno de los años analizados (2017, 2018, 2019), se seleccionaron aleatoriamente entre tres (mín.) y cinco (máx.) expedientes de contratación, siguiendo estudios como el de Bragado-López et al. (2019). La selección se llevó a cabo en función de la disponibilidad, abarcando los tipos de contratos más comunes mencionados anteriormente. El valor mínimo establecido (3 expedientes de contratación

---

<sup>12</sup> Registro de Contratos de Castilla y León (<https://contratacion.jcyl.es/web/es/registrocontratos.html>).

<sup>13</sup> Hasta el 16.04.2018, la Plataforma de Contratación de Castilla y León (<https://contratacion.jcyl.es/web/es/contratacion-administrativa.html>), y después de esa fecha la Plataforma de contratación del Estado Plataforma (<https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>).

para cada uno de los departamentos analizados y para cada uno de los años analizados) garantizó la representatividad de cada uno de los tipos de contratos más habituales para cada uno de los departamentos. Como resultado de este proceso, se identificaron un total de 121 expedientes de contratación. De esos expedientes, 45 correspondían a 2017, 40 a 2018 y 36 a 2019. Los expedientes de contratación tienen una extensión media de 77 páginas, totalizando 9.360 páginas todos los documentos de los expedientes de contratación utilizados en este estudio. Toda esta información es pública, estando disponible para su consulta por cualquier ciudadano en las plataformas indicadas.

### *Análisis de datos*

Para examinar los criterios e indicadores contenidos en los distintos documentos que componen los expedientes de contratación, se utilizó un enfoque de investigación exploratorio (véase, por ejemplo, Larrinaga et al., 2020), imprescindible cuando se investiga una práctica emergente como la contratación pública sostenible. En concreto, se realizó un análisis de contenido (Abbott y Monsen, 1979) de los documentos obtenidos. El análisis de contenido puede definirse como un método observacional en el que el investigador analiza las comunicaciones producidas por una entidad para comprender su comportamiento (Abbott y Monsen, 1979; Gray et al., 1995). Un enfoque similar ha sido aplicado en la literatura previa (Montalbán-Domingo et al., 2018).

El proceso de análisis se desarrolló en dos etapas partiendo de categorías seleccionadas de información a identificar en los datos en función de la pregunta de investigación (Hsieh y Shannon, 2005). La primera etapa consistió en identificar y examinar los criterios sociales (objetivos establecidos en el contrato) incluidos en todos los documentos que componían los expedientes analizados que siguiendo un enfoque similar al de estudios como el de Montalbán-Domingo et al. (2018), se tabularon en función de cuatro variables: entidad contratante, presupuesto base de licitación, duración de los contratos, y motivo de inclusión de un criterio (criterio de solvencia, de adjudicación o de ejecución). En la segunda fase, una vez identificados los criterios sociales, se comprobó si existían indicadores que proporcionaran información sobre el criterio en cuestión (basando la determinación en el concepto de indicador mencionado en la introducción de este capítulo, pie de página 9). En los casos en que se encontraron tales indicadores, se estudiaron en detalle.

Se recogió información sobre los siguientes aspectos:

(1) Comprobación de que los indicadores responden a la dimensión ética de la contratación pública, que, como se expone en la sección 2 de este capítulo, es representativa de un aspecto social más allá del cumplimiento legal.

(2) En el caso de indicadores que no responden a la citada dimensión ética, analizamos qué representan (es decir, si son indicadores que corresponden a otras dimensiones de la contratación pública sostenible).

(3) En el caso de indicadores que sí corresponden a la dimensión ética, se analizaron los siguientes aspectos:

3.1) Etapa del proceso de contratación ("identificación de la necesidad", "selección", "ejecución", "terminación y evaluación") en la que se introduce cada indicador.

3.2) Características de la información que proporciona (relevancia y oportunidad).

El análisis de la relevancia se basó en si la información proporcionada por el indicador era útil para decidir si se cumplía el criterio. La oportunidad se refiere al hecho de que un indicador se utiliza en la fase más adecuada del proceso de contratación.

Siguiendo las recomendaciones de la literatura (Berg y Lune, 2012), dos investigadores trabajaron en el análisis de los datos entre febrero de 2020 y mayo de 2021, empleando un proceso iterativo para la adecuada clasificación de los datos. Todos los archivos de adquisiciones fueron codificados por la doctoranda y un asistente de investigación. Para garantizar la fiabilidad del proceso de codificación (O'Connor y Joffe, 2020), los investigadores compararon periódicamente sus codificaciones.

#### **4. La práctica de rendición de cuentas sobre contratación pública en Castilla y León**

En este apartado se presentan los principales resultados del análisis de las prácticas de rendición de cuentas relativas al pilar social de la contratación pública sostenible en la comunidad autónoma de Castilla y León para el periodo objeto de estudio (2017-2019).

### *Confusión en torno al objetivo deseado (criterio) y su evaluación (indicador)*

Uno de los primeros hallazgos clave sobre las prácticas de rendición de cuentas es la identificación de ciertos patrones de acuerdo con los cuales no se distingue entre los objetivos de contratación pública (criterios) y los instrumentos utilizados para su evaluación (indicadores), utilizándose lo que en este trabajo se denomina criterios tanto para el establecimiento como para la evaluación de los objetivos de la compra pública. Si se observa la información presentada en las tablas 1 y 2 (columna "Características indicador"), esta confusión se produce en 6 de los 25 indicadores identificados (24%) en los expedientes de contratación.

Tabla 1. Criterios en los expedientes de contratación

<b>Criterios</b>	<b>Expedientes de contratación en los que aparece el criterio (en valor absoluto)</b>	<b>Expedientes de contratación en los que aparece el criterio (en %)</b>
(1)- Cumplimiento de la normativa en materia laboral	115	95,04
(2)- Cumplimiento de la normativa en materia social	114	94,21
(3)- PRL	121	100
(4)- Inclusión laboral	121	100
(5)- Estabilidad laboral	43	35,54
(6)- Igualdad de género	40	33,06
(7)- Cumplimiento de todas las leyes que estén relacionadas con el contrato*	12	9,92
(8)- Se deben contar con medios para permitir la accesibilidad de los discapacitados	1	0,83
(9)- Cumplir el convenio colectivo laboral del sector	1	0,83
(10)- La empresa debe elaborar un Plan de Formación a los trabajadores	1	0,83
(11)- Certificado negativo del Registro Central de delincuentes sexuales	1	0,83

Fuente: elaboración propia

\*Descripción completa del criterio: *“el contratista se somete expresamente a la normativa vigente en materia tributaria, de carácter laboral y Seguridad Social, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad y supresión de barreras, seguridad, riesgos laborales e higiene en el trabajo, subcontratación en el sector de la construcción, así como a todas aquellas normas cuya naturaleza incida directa o indirectamente este contrato”.*

Tabla 2. Indicadores, criterios asociados, ODS, expedientes de contratación donde se emplean los indicadores

Indicador	Criterio asociado	Características indicador*	ODS	N.º expedientes de contratación (valor absoluto)			N.º expedientes de contratación (en %)		
				2017	2018	2019	2017	2018	2019
1-Cumplimiento de normativa en materia laboral	(1)	C	8	44	35	36	97,78	87,50	100
2-Cumplimiento de la normativa en materia social	(2)	C	8	44	36	34	97,78	90,00	94,44
3-Cumplimiento de la normativa en Seguridad y Salud en el Trabajo	(3)	L	3, 8 y 16	39	31	30	86,67	77,50	83,33
4-Cumplimiento de la normativa en igualdad de género	(6)	L	5	1	2	31	2,22	5,00	86,11
5- El contratista se somete expresamente a la normativa vigente en materia tributaria, de carácter laboral y Seguridad Social, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad y supresión de barreras, seguridad, riesgos laborales e higiene en el trabajo, subcontratación en el sector de la construcción, así como a todas aquellas normas cuya naturaleza incida directa o indirectamente este contrato	(7)	C	3, 5, 8 y 16	6	5	0	13,33	12,50	0,00
6-Elaboración de un Plan/Memoria de Salud y Seguridad laboral	(3)	L	3, 8 y 16	2	2	2	4,44	5,00	5,55
7-La empresa adjudicataria debe nombrar responsable y coordinar la Seguridad y Salud laboral en la ejecución del contrato	(3)	L	3, 8 y 16	1	0	2	2,22	0,00	5,55
8-Preferencia por la empresa que acredite una relación laboral con personas con discapacidad en un porcentaje superior al 2 por 100. Si hay empate entre las elegidas, tendrá preferencia en la adjudicación del contrato el licitador que disponga del mayor porcentaje de trabajadores fijos con discapacidad en su plantilla	(4)	Ético no R	8 y 10	37	27	24	82,22	67,50	66,67
9-Preferencia por las cooperativas de trabajo y las de segundo grado, si sigue el empate preferencia por las empresas que tengan un número de discapacitados >2%; si continua el empate, será preferible empresa con mayor porcentaje de trabajadores discapacitados fijos	(4)	Ético no R	8	0	0	2	0,00	0,00	5,55

Indicador	Criterio asociado	Características indicador*	ODS	N.º expedientes de contratación (valor absoluto)			N.º expedientes de contratación (en %)		
				2017	2018	2019	2017	2018	2019
10-Preferencia por la empresa que acredite una relación laboral con personas con discapacidad en un porcentaje superior al 2 por 100. Si hay empate entre las elegidas, tendrá preferencia en la adjudicación del contrato el licitador que disponga del mayor porcentaje de trabajadores fijos con discapacidad en su plantilla. Si continua el empate, preferencia por la empresa que tenga un distintivo en materia de igualdad regulado en la ley 3/2007	(4)	Ético no R	8 y 10	0	1	0	0,00	2,50	0,00
11-Un mínimo del 4% de los trabajadores afectos al contrato deben ser parados mayores de 45 años	(4)	Ético no R	8	0	0	1	0,00	0,00	2,77
12-Empresas que, si tienen la necesidad de contratar nuevos trabajadores, que al menos, el 40% sean personas en exclusión social; o las personas que se contraten preferentemente sean de exclusión social	(4)	Ético no R	8 y 10	1	0	0	2,22	0,00	0,00
13-La empresa debe cumplir la obligación de tener una plantilla de discapacitados al menos, del 2%, si está obligada por ley	(4)	L	8 y 10	24	21	27	53,33	52,50	75,00
14-Reserva de la contratación a Centros especiales de empleo. (Obligación esencial, que al menos el 70% de los trabajadores del contrato sean personas con discapacidad)	(4)	Ético R	8 y 10	1	2	1	2,2	5	2,8
15-El 50% de los trabajadores adscritos al contrato deberán ser trabajadores con discapacidad con mayores dificultades de empleabilidad (a los que hace referencia el artículo 6.2. a) del Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero)	(4)	Ético R	8 y 10	1	1	0	2,22	2,5	0,00
16-Si la empresa tiene que contratar a nuevos trabajadores éstos deben ser de capacidades diversas. Se entiende por ellas: 1) Personas con discapacidad física o sensorial. 2) perceptoras de la renta mínima garantizada o incluidas en una unidad familiar en la que al menos uno de sus miembros sea perceptor de renta mínima garantizada; 3) Parados de larga duración > 45 años	(4)	Ético no R	8 y 10	1	0	0	2,22	0,00	0,00

Indicador	Criterio asociado	Características indicador*	ODS	N.º expedientes de contratación (valor absoluto)			N.º expedientes de contratación (en %)		
				2017	2018	2019	2017	2018	2019
17-Empresas donde al menos el 30% de los trabajadores sean indefinidos. No se exigirá este requisito si la plantilla total de la empresa tiene una contratación indefinida superior al 80% del total	(5)	Ético no R	8	6	8	4	13,34	20,00	11,11
18-Empresas donde al menos el 30% de los trabajadores sean indefinidos	(5)	Ético no R	8	3	10	11	6,67	25,00	30,56
19-La Empresa presenta un compromiso de paridad entre hombres y mujeres entre el personal adscrito al contrato	(6)	Ético R	5	0	1	1	0,00	2,50	2,80
20-Las personas adscritas al contrato deben cumplir paridad de género	(6)	Ético no R	5	0	0	1	0,00	0,00	2,80
21-Elaboración de un Plan de Igualdad de Género	(6)	L	5	0	0	9	0,00	0,00	2,50
22-Certificado negativo del Registro Central de delincuentes sexuales	(11)	C	8	1	0	0	2,22	0,00	0,00
23-Se deben contar con medios para permitir la accesibilidad de los discapacitados	(3)	L	8 y 10	0	0	3	0,00	0,00	8,33
24-Cumplir el convenio colectivo laboral del sector	(9)	C	8	0	0	1	0,00	0,00	2,80
25-La empresa debe elaborar un Plan de Formación a los trabajadores	(10)	C	8	0	0	1	0,00	0,00	2,80

Fuente: elaboración propia

\* *Características indicador:*

C: Confusión criterio/indicador

L: Indicador/disposición legal

Ético no R: Ético no relevante

Ético R: Ético relevante

Estas prácticas son aún más llamativas si tenemos en cuenta que algunos de estos "falsos indicadores" aparecen en la mayoría de los expedientes analizados, como es el caso de "Cumplimiento de la normativa laboral" y "Cumplimiento de la normativa social" (indicadores 1 y 2, tabla 2). Estos "indicadores" son los que aparecen con mayor frecuencia ( $87,50\% < \text{frecuencia} < 100\%$ ) en los expedientes de contratación analizados (véase el cuadro 2, columna "Número de expedientes de contratación (%)").

La confusión existente en cuanto a los conceptos de criterio e indicador supone la inadecuada rendición de cuentas sobre una parte significativa de los objetivos de la compra pública ya que con estos "falsos indicadores" no se dispone de información útil para dirimir sobre la consecución del criterio asociado a cada uno de ellos. Esta confusión limita el papel mediador de la compra pública en la consecución de las metas establecidas en los ODS con los que se relacionan estos "falsos indicadores", como las relativas al ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) en el que se hace referencia a la protección de derechos laborales y entornos de trabajo seguro (ver con más detalle en tabla 2 otros ODS afectados por esta confusión). La entrada en vigor de la ley 9/2017 no mejora las dinámicas de confusión entre criterios e indicadores, siendo incluso contraproducente en alguno de ellos (ver indicadores 1, 24 y 25 de la tabla 2, columnas "número de expedientes de contratación (valor absoluto)" y "número de expedientes de contratación (%)").

#### *Indicadores que representan el mero cumplimiento legal de leyes no relacionadas con la contratación pública*

Un segundo hallazgo definitorio de la práctica de contratación pública es la inclusión de determinadas disposiciones reguladoras de la jurisdicción social (prevención de riesgos laborales, discapacidad, etc.) como indicadores sociales de contratación pública sostenible. Esto ocurre en 7 de los 25 indicadores identificados (28%) (tabla 2, columna "Características indicador"). Por ejemplo, el indicador 13 sobre empleo de al menos un 2% de personas discapacitadas (ver tabla 2) hace referencia al cumplimiento del artículo 42 del Real Decreto Legislativo 1/2013, sobre derechos de las personas con discapacidad. Otro ejemplo es el indicador 21 sobre planes de igualdad de género, en cumplimiento con el artículo 45 del Real Decreto-Ley 6/2019. La utilización de determinadas normas jurídicas como indicadores está en línea con la investigación que

en otro contexto (respuesta de las empresas ante regulación de la información contenida en los informes de sostenibilidad) sugiere que, ante la presión regulatoria, las organizaciones utilizan la táctica de “simulación” (Criado-Jiménez et al., 2008) “realizando divulgaciones insustanciales que no satisfacen en absoluto las demandas de las partes interesadas, sino que, en cambio, dan la impresión de que la empresa está cumpliendo con la regulación” (p. 250).

En este caso, la administración pública, obligada al uso de indicadores para lograr una compra sostenible y estratégica, aparenta un cumplimiento mediante el uso de normas legales que simulan indicadores. Esta apariencia de uso de indicadores, que, en los ejemplos utilizados, estarían relacionados con los ODS 5 (igualdad de género), 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y 10 (reducción de las desigualdades) (ver tabla 2, columna “ODS”), limita el potencial de la contratación pública como herramienta de sostenibilidad social en términos de los anteriores ODS.

Este tipo de prácticas se producen a lo largo de todo el periodo objeto de estudio (2017-2019) (véase el cuadro 2, columnas "Número de expedientes de contratación (valor absoluto)" y "Número de expedientes de contratación (%)" ), y no se encontraron diferencias con respecto a las cuatro variables seleccionadas para la tabulación de la información. Una observación pertinente en este contexto es que el uso de “indicadores” derivados de normas legales ajenas a la compra pública con la entrada en vigor de la nueva ley de contratos se acentúa. Así, observando los ejemplos objeto de estudio, la frecuencia de uso de indicador 13 oscila entre el 53,33% (2017) y el 75% (2019), mientras que el indicador 21 oscila entre el 0% y el 2,5% en los mismos años (tabla 2). A la vista de estos resultados, se podría decir que la ley tiene un efecto contraproducente en la adecuada rendición de cuentas, necesaria para el desarrollo de una compra pública sostenible y responsable.

#### *Indicadores con una dimensión ética de la responsabilidad en los contratos públicos*

Si excluimos los 13 indicadores que se refieren al mero cumplimiento legal o a lo que se ha denominado "criterios" en este documento, sólo 12 de los 25 indicadores identificados en este estudio (48% del total) son indicadores sociales que tienen una dimensión ética de la rendición de cuentas (ver tabla 2, columna "Características indicador"). Ejemplos de estos indicadores con una dimensión ética son los indicadores 16 y 17 (ver tabla 2,

columna “características indicador”). En el primer ejemplo estamos ante un indicador con una dimensión ética, ya que promueve la política relativa a la inclusión laboral de determinados colectivos de personas con capacidades diversas y dificultades socioeconómicas, sin que exista una ley que obligue a ello. Tampoco existe una obligación legal específica respecto a la contratación indefinida en las empresas, como se hace referencia en el segundo indicador.

Como se expuso en el apartado 2 de este capítulo, para garantizar una adecuada rendición de cuentas, estos indicadores deben presentar información que resulte relevante para la evaluación del objetivo a conseguir. Sin embargo, generalmente no es el caso de los indicadores identificados. De todos los indicadores con una dimensión ética, el 75% de ellos (9 de 12) arrojan datos irrelevantes (véase el cuadro 2, columna "Características indicador"), sin que se identifiquen diferencias teniendo en cuenta las variables aplicadas en la tabulación de la información mencionada en la sección tercera de esta investigación. Por ejemplo, los datos contenidos en los indicadores 8 y 10 (que también se derivan del Art.147 de la Ley 9/2017) no son útiles a la hora de determinar si se está alcanzando el objetivo de integración laboral al que se refieren dichos indicadores (ver tabla 2). Esto se debe a varias razones: su cálculo no está limitado a ningún periodo temporal concreto<sup>14</sup>; no tiene en consideración el contexto de aplicación del mismo<sup>15</sup>; y el porcentaje requerido de trabajadores asalariados con discapacidad (en las empresas que están obligadas a cumplirlo) está por debajo de la media nacional (2,2%) (Instituto Nacional de Estadística, 2020). La falta de relevancia del indicador anula el potencial de otras características cualitativas importantes para la rendición de cuentas en el proceso de compra, tales como la oportunidad, ya que el resto de ellas actúan mejorando la primera de las señaladas (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, 1999). Otro ejemplo de falta de relevancia lo encontramos en los indicadores 17 y 18. La información que arrojan estos indicadores (17 y 18) no es útil para determinar si se está alcanzando el criterio al que se refiere (estabilidad en el empleo), ya que estipula un porcentaje de trabajadores fijos que está muy por debajo de la media nacional y regional, 73,9% y 74,5%, respectivamente (Instituto Nacional de Estadística, 2019). Resulta destacable que los 9 indicadores identificados que presentan información no relevante (ver tabla 2, "características indicador") derivan de las disposiciones legales que aparecen por

---

<sup>14</sup> Resoluciones nº 192 y nº 286/2020 del Tribunal Administrativo Central de recursos contractuales.

<sup>15</sup> Resolución nº 401/2021 del Tribunal administrativo de contratación pública de la Comunidad de Madrid.

obligación legal en las fases 2 (de selección) y 3 (ejecución), respectivamente (ver tabla 3).

Tabla 3. Indicadores por fase del proceso de contratación.

Indicador	Número de expedientes de contratación		
	Fase 1	Fase 2	Fase 3
1	26		110
2	25		109
3	4		107
4	17	6	14
5			11
6		2	6
7			3
8		88	
9		2	
10		1	
11			1
12			1
13	66		21
14	3		1
15	1		1
16			1
17			18
18			24
19		1	
20			1
21	29		2
22			1
23			3
24			1
25			1

Fuente: elaboración propia

Estos resultados sugieren que el cumplimiento de la ley, en línea con la inercia burocrática (Gimeno Feliu, 2020), anula el fomento de una visión estratégica y responsable que resulta necesaria para el logro de los ODS relacionados con los mismos. En el caso concreto de los citados ejemplos la utilización de estos indicadores limita el potencial mediador de la compra pública para el desarrollo de los ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y 10 (reducción de las desigualdades). El resto de los indicadores identificados presentando información no relevante también se podrían encuadrar por su temática en los citados ODS (ver tabla 2).

Se ha podido determinar que tan sólo el 25% de los indicadores (3 de 12) identificados con dimensión ética presenta información relevante, estando estos

indicadores presentes en sólo 8 de los contratos analizados (tabla 2, “Características indicador”). Entre éstos, los indicadores 14 y 15, relativos al empleo de personas con discapacidad, proporcionan información útil para evaluar el criterio pretendido (inclusión laboral). La información contenida en estos indicadores también resulta oportuna. Así, aparecen en la fase 1 que es el momento en el que se determina el objetivo del contrato, limitándose en este caso dicho objetivo a empresas que sean inclusivas laboralmente<sup>16</sup> (ver tabla 3). Además, aparecen en la fase 3, limitando la ejecución del contrato a dichas empresas inclusivas garantizando así el cumplimiento del criterio de inclusión laboral (tabla 3).

Finalmente, el indicador 19 también arroja información útil para el logro del criterio pretendido, en este caso, la igualdad de género. Aunque a priori no es tan claro como en los anteriores indicadores la relevancia de su información, se debe tener en cuenta el hecho de que con dicha información es la propia empresa la que se responsabiliza del cumplimiento del criterio de paridad de género dentro de su plantilla y dichos compromisos tienen responsabilidades jurídicas que provocan la exclusión del contrato y la prohibición para posteriores contrataciones con la administración pública (Art. 71 de la Ley 9/2017), por lo que empresa no haría ese tipo de manifestaciones si no piensa realmente cumplirlas. Además, la información contenida en el indicador es oportuna porque cuando se utiliza durante la fase 2 (selección) (tabla 3) se impulsa valorar positivamente el compromiso de igualdad de género a la hora de seleccionar la mejor oferta del licitador que ejecutará el contrato.

Los tres indicadores examinados que presentan información relevante y oportuna servirían para fomentar la consecución de los ODS 5, 8 y 10 (tabla 2, columna "ODS"). Resulta destacable la visión estratégica de los indicadores relativos a los ODS 8 y 10 concebida desde un enfoque completo, estableciendo para ello, indicadores en las dos fases críticas para lograrlo. Sin embargo, como fue expuesto anteriormente el número de contratos en los que aparecen este tipo de indicadores es muy limitado, restringiendo el potencial de la compra pública responsable para el logro de los ODS.

El análisis sobre los indicadores que rinden cuentas sobre la dimensión ética anteriormente mencionados pone de manifiesto que cuando la Ley 9/2017 obliga al uso

---

<sup>16</sup> Se consideran como empresas inclusivas a estos centros especiales de empleo, ya que, su objetivo prioritario es promover el empleo para trabajadores con discapacidad, regulándose en el Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre.

de indicadores (artículos 147 y 202), éstos no contienen información relevante. Por el contrario, en los casos en los que los indicadores no se introducen para cumplir requisitos legales, sí arrojan información relevante para cumplir los criterios a los que se refieren. Resulta destacable que la obligatoriedad legal de usar indicadores produce la estandarización en el uso de indicadores con información no relevante, como ocurre con el indicador 18, cuya frecuencia pasa del 6,67% en 2017 al 30,56% en 2019 (tabla 2, columna "Número de expedientes de contratación (%)"). Este hallazgo es consistente con la investigación que en otro contexto (la respuesta de las organizaciones a la regulación de la información), sugiere que las organizaciones, cuando sometidas a presiones legales nacionales e internacionales, pueden recurrir a estructuras formales y respuestas mecánicas para ofrecer una impresión de cumplimiento (Bozanic et al., 2012; Gilad, 2014) (ver columna "Número de expedientes de contratación (%)"). Cuando los indicadores se utilizan voluntariamente, aportan información relevante. Esto puede observarse en la tabla 2 (columna "Número de expedientes de contratación (%)" ), donde el indicador 14 pasa de utilizarse en el 2,2% de los expedientes en 2017 al 2,8% en 2019. Mientras, el indicador 15 se utiliza en el 2,2% de los expedientes en 2017, deja de utilizarse en 2019. Por el contrario, de no utilizarse en 2017, el indicador 19 pasa a ser utilizado en un 2,8% de los expedientes en 2019.

## **5. Conclusiones e implicaciones**

El cambio de paradigma hacia una contratación pública sostenible y estratégica que se promueve en las nuevas directivas europeas y su transposición a nivel nacional mediante la Ley 9/2017, ofrece una oportunidad para que la investigación contable indague en un área (la contratación pública) con vastas implicaciones sociales. Sin embargo, existe una escasez de estudios contables en este ámbito. Una observación pertinente en este contexto es la llamada de atención de Farag y McDermott (2015, ver también Sarter, 2020) sobre la necesidad de desarrollar estudios que examinen y analicen las prácticas de contratación pública para obtener evidencias que faciliten la implementación efectiva de la sostenibilidad social, y por lo tanto de iniciativas como los ODS que facilitan la necesaria perspectiva largoplacista para una transformación socio económica (Malolitneva y Dzhabrailov, 2019; Nyeck, 2015). En este contexto, esta investigación explora las

prácticas de rendición de cuentas sobre el pilar social de la compra pública sostenible, en el caso del gobierno regional de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Para explorar cómo se rinde cuentas sobre la eficacia de los criterios que representan el pilar social de la compra pública sostenible, este estudio realiza un examen transversal (completo) de la rendición de cuentas informado por todos los documentos que forman parte de los expedientes de contratación analizados. En particular desarrolla un análisis de contenido de los criterios e indicadores incluidos en los expedientes de contratación elaborados en el periodo 2017-2019 por los órganos de contratación de la citada Comunidad Autónoma. Como se ha comentado a lo largo de este trabajo, la Ley 9/2017 obliga en algunos de sus artículos a incluir criterios sociales y medioambientales vinculados al objeto del contrato y la posibilidad de incorporarlos en distintos momentos del proceso de compra pública.

Los resultados de este análisis muestran que existe cierta confusión entre criterios e indicadores, incluso en presencia de la Ley 9/2017. Este hecho podría estar respaldado por estudios que hacen referencia a la falta de normalización de los aspectos sociales en comparación a los ambientales (D'Hollander y Marx, 2014; Hassel y Helmerich, 2016; McCrudden, 2004). Este hecho toma mayor relevancia si se tiene en cuenta que en la Comunidad Autónoma analizada cuando se implementó la Agenda 2030, solo consideró los indicadores ambientales como la herramienta para favorecer la puesta en marcha del ODS 12 (Junta de Castilla y León, 2018), eludiendo el pilar social de la contratación pública al que si bien desde el año 2012 se presta atención en términos de incorporación de cláusulas en los contratos (Bragado-López et al., 2019), no se objetivizan indicadores que midan el alcance de consecución de los mismos. Esta situación se ve reforzada por el escenario europeo donde las prácticas en la contratación pública sostenible siguen mostrando un claro sesgo hacia el pilar ambiental de la compra pública (Andhov et al., 2020).

En cuanto a la práctica de utilización de determinadas normas legales como indicadores (Arrowsmith, 2010) para evaluar el logro de criterios sociales relacionados con ODS como el 5, el 8 o el 10, como se comentó en la sección anterior podría estar en línea con la táctica de “simulación” descrita en Criado-Jiménez et al. (2008). Una primera explicación de este comportamiento puede encontrarse en el hecho de que la regulación ejerce presión para incluir indicadores éticos y a la vez restringe la forma y los momentos en los que incluirlos (Sarter, 2020; Sarter y Thomsom, 2020). Así, por ejemplo, un

expediente de contratación cuyo objeto es “La rehabilitación de un edificio municipal mediante procesos de inserción sociolaboral a través del empleo y formación” permitirá incluir indicadores sociales relacionados con ese objeto. Sin embargo, si el objeto es “La rehabilitación de un edificio municipal”, estará restringido el uso de indicadores sociales. Otra explicación a dicha práctica se puede encontrar en la ambigüedad de la Ley 9/2017 al referirse a distintos tipos de indicadores, que van más allá de las normas legales, con conceptos equívocos que provocan la consecuente inseguridad jurídica (Arrowsmith, 2010; Sarter et al., 2014). Así, por ejemplo, una ambigüedad de la Ley 9/2017 se encuentra en su alusión a la utilización de aspectos éticos, sociales y ambientales, sin especificar la diferencia entre cada uno de ellos (art. 202). Estos resultados están en consonancia con la literatura que, al estudiar el pilar verde de la contratación sostenible, ha señalado la ambigüedad de los requisitos legales en materia de contratación pública como uno de los principales obstáculos que impiden la aplicación de la contratación sostenible (Adjei-Bamfo y Maloreh-Nyamekye, 2019; Thomson y Jackson, 2007; Vejaratnam et al., 2020). En el contexto concreto de la Comunidad de Castilla y León, una explicación a esta “simulación” que, en los ejemplos en los que se hace referencia en la sección 4 del trabajo estarían relacionados con los ODS 5, 8 y 10 podría encontrarse en la falta de una actitud positiva y de compromiso (Sarter, 2020) de la Comunidad Autónoma antes estos objetivos. Así, la relegación de las políticas de igualdad de género en esta Comunidad, tal y como se aprecia en el balance de igualdad de género de Castilla y León (ODS 5) (ver Junta de Castilla y León, 2021), provocan la falta de indicadores éticos en la compra pública sobre esta materia, limitándose a la utilización de cumplimientos legales como indicadores.

Por otro lado, este análisis pone de manifiesto que, una vez aclarada la confusión entre criterios e indicadores y descartando los casos en los que los indicadores representan un mero cumplimiento legal de leyes no relacionadas con la contratación pública, la mayoría de los indicadores de contratación pública no aportan información relevante (u oportuna) en la fase o fases en las que deben cumplirse los criterios establecidos. Este hallazgo, como se explica más adelante, sugiere que la Administración recurre a estructuras formales y respuestas mecánicas para ofrecer una impresión de cumplimiento (Bozanic et al., 2012; Gilad, 2014).

Este tipo de respuesta fomenta el uso de criterios vagos (Sarter, 2020) que no permiten fijar un indicador con información relevante, tal y como se ha revelado en este

estudio. Este resultado alerta sobre la necesidad de aproximarse con cautela a la idea de que las regulaciones promueven una compra pública sostenible (Brammer y Walker, 2011) y en línea con estudios en el ámbito de la compra pública demuestra que la obligatoriedad legal no supone una adquisición responsable en línea con los objetivos del comprador público (Ibrahim et al., 2017; ver también estudios como Larrinaga et al., 2018 donde se demuestra el limitado efecto de la ley en la divulgación de información por parte de las empresas del sector público españolas en las memorias de sostenibilidad). Estas prácticas, por lo tanto, no fomentan la solución de problemas que enfrenta la compra pública desde hace tiempo como son la falta de métodos objetivos para evaluar los criterios marcados en las políticas públicas (Ruparathna y Hewage, 2015).

Los resultados presentados en este documento merecen ser tomados en consideración ya que, según Potoski (2008), la contratación pública es "una de las tareas más importantes de los gobiernos estatales y locales" (p. 58). La falta de métodos objetivos hace que la contabilidad pierda una oportunidad de desempeñar un papel mediador en la aplicación de prácticas sostenibles (Lapsley et al., 2010; Larrinaga et al., 2018) como las propuestas en los ODS, denotando una falta de actuación ejemplar de la administración pública (Broadbent, 2013; Raymond, 2008) como impulsora de las políticas que representan la Agenda 2030. Este comportamiento hace que se pierdan oportunidades de detectar y evaluar tanto la sostenibilidad como la insostenibilidad de las prácticas de las instituciones (Larrinaga et al., 2019) y, más concretamente, el carácter transformador de la contratación pública (Bengo, 2018; Murray, 2014; Selviaridis et al., 2011), debido a las lagunas de información resultantes (Kauppi y Van Raaij, 2015).

A la luz de lo anterior, los resultados de esta investigación subrayan la necesidad de diseñar políticas que contribuyan al desarrollo de estrategias sostenibles más allá de las establecidas en marcos legales. Sólo así se podrá fomentar la rendición de cuentas en línea con el marco conceptual expuesto en el apartado 2 de esta investigación, donde el "cumplimiento legal" es una de las dimensiones de la responsabilidad de los órganos públicos contratantes, que debe estar interrelacionada con todas las demás dimensiones (económica, ética, equidad) para lograr la misión (Mazzucato, 2020) de la contratación pública. Para ello resulta fundamental el compromiso de los órganos públicos contratantes en el verdadero impulso de la sostenibilidad (Andhov et al., 2020; Fisher, 2013; Sarter, 2020). Elementos visualizadores de este compromiso se podrían apreciar, no solo en iniciativas como destinar recursos para formación en cuestiones de rendición de cuentas

en compra pública sostenible (Erridge y Hennigan, 2012), sino también en la creación de cuerpos profesionales con habilidades técnicas en esta materia (Comisión Europea, 2017b; Mazzucato, 2020) que asesoren sobre la integración de consideraciones sostenibles en la compra pública para lograr integrar estas prácticas en la cultura de la organización (Erridge y Hennigan, 2012; van Berkel y Schotanus, 2021). Los resultados de este trabajo también tienen importantes implicaciones en términos de gestión. Así, por ejemplo, la no adecuada definición (y valoración) de criterios dificulta a los licitadores la preparación de sus ofertas. Al mismo tiempo, imposibilita al personal técnico de la administración la evaluación de las mismas, y el consiguiente seguimiento y control necesario para garantizar que se cumpla la oferta en su totalidad.

Por último, es importante señalar que este estudio no está exento de limitaciones. En primer lugar, esta investigación sólo ha explorado un único estudio de caso en un entorno del sector público en España. Aunque cabe esperar que otras comunidades autónomas se enfrenten a retos similares, es necesario seguir investigando la contratación pública sostenible en este ámbito. Los hallazgos presentados en este trabajo que parecen estar limitando el potencial estratégico de la compra pública, podrían no ser directamente generalizable a todas las Comunidades Autónomas, aunque pueden constituir un primer paso para estudios futuros.

Una segunda limitación de este trabajo podría estar relacionada con su carácter exploratorio. Así, este estudio pone de manifiesto que las administraciones públicas no están considerando este enfoque sostenible y estratégico en sus prácticas de rendición de cuentas sobre contratación pública. Sin embargo, aún se necesita avanzar más para entender el proceso que hace que las actuales prácticas de contratación pública no desarrollen un enfoque sostenible y estratégico. Por ejemplo, se debería saber más sobre la dificultad de definir indicadores o los aún insuficientes mecanismos y metodologías para su implementación (ver, por ejemplo, Farag y McDermott, 2015). Trabajos futuros también podrían enriquecer este trabajo mediante el estudio de la rendición de cuentas sobre otras dimensiones de las descritas en dicho marco conceptual. Una limitación adicional de este trabajo es su foco en una dimensión concreta (la ética). Por último, sería útil el desarrollo de trabajos que afronten la vinculación entre la aplicación de indicadores medioambientales y sociales por la administración pública en sus prácticas de contratación y aquellos utilizados por las empresas privadas en su divulgación no financiera, ya que dicha vinculación resulta fundamental para normalizar prácticas de

sostenibilidad y lograr fácilmente una identificación de empresas privadas sostenibles con las que realizar una contratación pública.

## Referencias

- Abbott, W. F., & Monsen, R. J. (1979). On the measurement of corporate social responsibility: Self-reported disclosures as a method of measuring corporate social involvement. *Academy of Management Journal*, 22(3), 501-515. <https://doi.org/10.2307/255740>
- Acar, M., Guo, C., & Yang, K. (2008). Accountability when hierarchical authority is absent: Views from public private partnership practitioners. *American Review of Public Administration*, 38(1), 3-23. <https://doi.org/10.1177/0275074007299481>
- Adjei-bamfo, P., & Maloreh-nyamekye, T. (2019). The “baby steps” in mainstreaming sustainable public procurement in Ghana: A “double-agency” perspective. *Journal of Public Affairs*, 19(1), 1-16. <https://doi.org/10.1002/pa.1902>
- Akenroye, T. O. (2013). An Appraisal of the use of social criteria in public procurement in Nigeria. *Journal of Public Procurement*, 13(3), 364-397. <https://doi.org/10.1108/JOPP-13-03-2013-B005>
- Andhov, M., Caranta, R., Stoffel, T., Grandia, J., Janssen, W. A., Vornicu, R., Czarnezki, J., Gromnica, A., Tallbo, K., Martin-Ortega, O., Melón, L., Edman, A., Göthberg, P., Nohrstedt, P., & Wiesbrock, A. (2020). Sustainability through public procurement: The way forward - Reform Proposals. [https://www.researchgate.net/profile/Roberto\\_Caranta/publication/341169249\\_Sustainability\\_Through\\_Public\\_Procurement\\_The\\_Way\\_Forward\\_Reform\\_Proposals/links/5eb7d587a6fdcc1f1dcb3698/](https://www.researchgate.net/profile/Roberto_Caranta/publication/341169249_Sustainability_Through_Public_Procurement_The_Way_Forward_Reform_Proposals/links/5eb7d587a6fdcc1f1dcb3698/)
- Andreaus, M., & Costa, E. (2014). Toward an integrated accountability model for nonprofit organizations. En E. Costa, L. Parker, & M. Andreaus (Eds.), *Accountability and social accounting for social and non-profit organizations*, (pp. 153–176). Emerald Group Publishing Limited, London.

- Arrowsmith, S. (2010). Horizontal policies in public procurement: a taxonomy. *Journal of Public Procurement*, 10(2), 149-186. <https://doi.org/10.1108/JOPP-10-02-2010-B001>
- Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA). (1999, septiembre). Marco conceptual para la información financiera. Documento de Principios Contables, AECA, Comisión de principios y normas de contabilidad, España. AECA.
- Baldus, B. J., & Hatton, L. (2020). U.S. chief procurement officers' perspectives on public procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 26(1), 100538. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2019.05.003>
- Bardach, E., & Lesser, C. (1996). Accountability in Human Services Collaboratives--For What? and to Whom? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(2), 197-224. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024307>
- Bebbington, J., & Unerman, J. (2018). Achieving the United Nations Sustainable Development Goals: An enabling role for accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 31(1), 2-24. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-05-2017-2929>
- Bengo, I. (2018). Debate: Impact measurement and social public procurement. *Public Money & Management*, 38(5), 391-392. <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1471817>
- Berg, B. L., & Lune, H. (2012). *Qualitative research methods for the social sciences* (8th ed.). Pearson, England.
- Bergman, M. A., & Lundberg, S. (2013). Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 19(2), 73-83. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2013.02.003>
- Bonnefoy, J. C., & Armijo, M. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social and Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.

- Bovens, M. (2005). Public accountability. En E. Ferlie, L. Lynne, & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, (pp. 182-208). Oxford University Press, Oxford.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European Law Journal*, 13(4), 447-468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Bozanic, Z., Dirsmith, M. W., & Huddart, S. (2012). The social constitution of regulation: The endogenization of insider trading laws. *Accounting, Organizations and Society*, 37(7), 461-481. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2012.06.003>
- Bragado-López, V. B., Del Moral, N. M., & de Yzaguirre, V. E. (2019). Contratación pública responsable. El caso de la Junta de Castilla y León. CIRIEC-España, *Revista Jurídica de Economía social y cooperativa*, 35, 253-282.
- Brammer, S., & Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: An international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*, 31(4), 452-476. <https://doi.org/10.1108/01443571111119551>
- Braulio-Gonzalo, M., & Bovea, M. D. (2020). Criteria analysis of green public procurement in the Spanish furniture sector. *Journal of Cleaner Production*, 258, 120704. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.120704>
- Broadment, J. (2013). Editorial: Reclaiming the ideal of public service. *Public Money and Management*, 33(6), 391-394. <https://doi.org/10.1080/09540962.2013.835992>
- Casillas, C., Macía, M., Merino, M., Paja, M., Rico, J., & Ruiz, A. (2015). Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. En Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (p. 93). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Chiarini, A., Opoku, A., & Vagnoni, E. (2017). Public healthcare practices and criteria for a sustainable procurement: A comparative study between UK and Italy. *Journal of Cleaner Production*, 162, 391-399. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.06.02720>

- Comisión Europea (2017a). Fichas temáticas del semestre europeo. Contratación pública. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/european-semester\\_thematicfactsheet\\_public-procurement\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematicfactsheet_public-procurement_es.pdf)
- Comisión Europea (2017b). Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión de 3 de octubre de 2017 sobre la profesionalización de la contratación pública. Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública.
- Comisión Europea (2019). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, Al Consejo, Al Consejo Europeo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde. 11.12.2019. COM (2019) 640 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>
- Criado-Jiménez, I., Fernández-Chulián, M., Larrinaga-González, C., & Husillos-Carqués, F. J. (2008). Compliance with mandatory environmental reporting in financial statements: The case of Spain (2001-2003). *Journal of Business Ethics*, 79(3), 245–262. <https://doi.org/10.1007/s10551-007-9375-7>
- D'Hollander, D., & Marx, A. (2014). Strengthening private certification systems through public regulation. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 5(1), 2-21. <https://doi.org/10.1108/SAMPJ-04-2013-0016>
- Diggs, S. N., & Roman, A. V. (2012). Understanding and tracing accountability in the public procurement process: Interpretations, performance measurements, and the possibility of developing public-private partnerships. *Public Performance & Management Review*, 36(2), 290-315. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576360207>
- Dimitri, N. (2013). “Best value for money” in procurement. *Journal of Public Procurement*, 13(2), 149-175. <https://doi.org/10.1108/JOPP-13-02-2013-B001>
- Ebrahim, A. (2003). Making sense of accountability: Conceptual perspectives for northern and southern nonprofits. *Nonprofit Management & Leadership*, 14(2), 191-212. <https://doi.org/10.1002/nml.29>

- Ebrahim, A. (2005). Accountability myopia: Losing sight of organizational learning. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(1), 56-87. <https://doi.org/10.1177/0899764004269430>
- Erridge, A., & Hennigan, S. (2012). Sustainable procurement in health and social care in Northern Ireland. *Public Money & Management*, 32(5), 363-370. <https://doi.org/10.1080/09540962.2012.703422>
- Falagario, M., Sciancalepore, F., Costantino, N., & Pietroforte, R. (2012). Using a DEA-cross efficiency approach in public procurement tenders. *European Journal of Operational Research*, 218(2), 523-529. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2011.10.031>
- Farag, F. F., & McDermott, P. (2015). Using soft system methodology to approach social value outcomes in public procurement [Unpublished manuscript]. School of the Built Environment, University of Salford.
- Fisher, E. (2013). The Power of Purchase: Addressing Sustainability through Public Procurement. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 8(1), 2-7. <https://doi.org/10.21552/EPPPL/2013/1/157>
- Flynn, A., & Davis, P. (2014). Theory in public procurement research. *Journal of Public Procurement*, 14(2), 139-180. <https://doi.org/10.1108/JOPP-14-02-2014-B001>
- Fox, D., & Morris, J. C. (2015). The role of accountability in federal acquisition: A search for context. *Journal of Public Procurement*, 15(4), 514-536. <https://doi.org/10.1108/JOPP-15-04-2015-B005>
- Gelderman, C. J., Semeijn, J., & Vluggen, R. (2017). Development of sustainability in public sector procurement. *Public Money & Management*, 37(6), 435-442. <https://doi.org/10.1080/09540962.2017.1344027>
- Gilad, S. (2014). Beyond endogeneity: How firms and regulators co-construct the meaning of regulation. *Law & Policy*, 36(2), 134-164. <https://doi.org/10.1111/lapo.12017>
- Gimeno Feliú, J. M. (2017). Hacia una nueva Ley de Contratos del Sector Público. ¿Una nueva oportunidad perdida? *Revista Española de Derecho Administrativo*, 182, 181-221. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i7.10419>

- Gimeno Feliú, J. M. (2020). La visión estratégica en la contratación pública en la LCSP: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad. *Economía Industrial*, 415, 89-97.
- Glas, A. H., Schaupp, M., & Essig, M. (2017). An organizational perspective on the implementation of strategic goals in public procurement. *Journal of Public Procurement*, 17(4), 572-605. <https://doi.org/10.1108/JOPP-17-04-2017-B004>
- Grandia, J. (2015). The role of change agents in sustainable public procurement projects. *Public Money & Management*, 35(2), 119-126. <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1007706>
- Gray, R., Adams, C., & Owen, D. (1996). *Accounting and accountability: Changes and challenges in corporate social and environmental reporting*. Prentice Hall, London.
- Gray, R., Kouhy, R., & Lavers, S. (1995). Corporate social and environmental reporting. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 8(2), 47-77. <https://doi.org/10.1108/09513579510146996>
- Harland, C., Telgen, J., Callender, G., Grimm, R., & Patrucco, A. (2019). Implementing government policy in supply chains: An international coproduction study of public procurement. *Journal of Supply Chain Management*, 55(2), 6-25. <https://doi.org/10.1111/jscm.12197>
- Hassel, A., & Helmerich, N. (2016). Institutional change in transnational labour governance: Implementing social standards in public procurement and export credit guarantees. En Y. Dahan, H. Lerner, & F. Milman-Sivan (Eds.), *Global justice and international labour rights*, (pp. 239-265). Cambridge University Press, Cambridge.
- Holma, A. M., Vesalainen, J., Söderman, A., & Sammalmaa, J. (2020). Service specification in pre-tender phase of public procurement-A triadic model of meaningful involvement. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 26(1), 100580. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2019.100580>

- Hsieh, H. F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288. <https://doi.org/10.1177/1049732305276687>
- Ibrahim, M., Bawole, J. N., Obuobisa-darko, T., Abubakar, A. B., & Kumasey, A. S. (2017). The legal regime and the compliance façade in public procurement in Ghana. *International Journal of Public Sector Management*, 30(4), 370-390. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2016-0156>
- Instituto Nacional de Estadística (2019). Asalariados por tipo de contrato o relación laboral, sexo y comunidad autónoma. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada comunidad. <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4241&L=0>
- Instituto Nacional de Estadística (2020). El empleo de las personas con discapacidad. Año 2020. [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=estadistica\\_C&cid=1254736055502&menu=ultiDatos&idp=1254735976595](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=estadistica_C&cid=1254736055502&menu=ultiDatos&idp=1254735976595)
- Junta de Castilla y León (2018). Directrices para la implementación de la Agenda 2030 en Castilla y León. <https://www.jcyl.es/web/es/administracionpublica/agenda-2030/directricesimplementacion-agenda-2030.html>
- Junta de Castilla y León (2021). Plan Estratégico de Igualdad de Género 2021–2025. <https://transparencia.jcyl.es/participacion/Participaci%C3%B3n%20Familia%20e%20I.O/Plan%20Estrat%C3%A9gico%20Igualdad%20de%20g%C3%A9nero%20%202021-2025%20.pdf>
- Kamann, D. J. F. (2007). Organizational design in public procurement: A stakeholder approach. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 13(2), 127-136. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2007.05.002>
- Kauppi, K., & Van Raaij, E. M. (2015). Opportunism and honest incompetence—seeking explanations for noncompliance in public procurement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3), 953-979. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut081>

- Kiiver, P., & Kodym, J. (2015). Price-quality ratios in value-for-money awards. *Journal of Public Procurement*, 15(3), 275-290. <https://doi.org/10.1108/JOPP-15-03-2015-B001>
- Kling, R. (2008, agosto 28-30). Taxpayers are fighting back: Transparency and accountability does not mean inefficiency. [Paper presentation]. Third International Public Procurement Conference, Amsterdam, Netherlands.
- Lapsley, I., Miller, P., Panozzo, F., Kornberger, M., & Carter, C. (2010). Manufacturing competition: How accounting practices shape strategy making in cities. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 23(3), 325-349. <https://doi.org/10.1108/09513571011034325>
- Larrinaga, C., Luque-Vilchez, M., & Fernández, R. (2018). Sustainability accounting regulation in Spanish public sector organizations. *Public Money & Management*, 38(5), 345-354. <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.147766922>
- Larrinaga, C., Moneva, J. M., & Ortas, E. (2019). Veinticinco años de Contabilidad Social y Medioambiental en España: pasado, presente y futuro. *Spanish Journal of Finance and Accounting / Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 48(4), 387-405. <https://doi.org/10.1080/02102412.2019.1632020>
- Larrinaga, C., Rossi, A., Luque-Vilchez, M., & Núñez-Nickel, M. (2020). Institutionalization of the contents of sustainability assurance services: A comparison between Italy and United States. *Journal of Business Ethics*, 163(1), 67-83. <https://doi.org/10.1007/s10551-018-4014-z>
- Lindholm, A., Korhonen, T., Laine, T., & Suomala, P. (2019). Engaging the economic facts and valuations underlying value for money in public procurement. *Public Money & Management*, 39(3), 216-223. <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1535049>
- Lukka, K., & Kasanen, E. (1995). The problem of generalizability: Anecdotes and evidence in accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 8(5), 71-90. <https://doi.org/10.1108/09513579510147733>

- Malolitneva, V., & Dzhabrailov, R. (2019). Strategic Public Procurement: Facilitating Sustainable Development in Ukraine. *European Journal of Sustainable Development*, 8(2), 91-100. <https://doi.org/10.14207/ejsd.2019.v8n2p91>
- Mazzucato, M. (2020). Mission-oriented public procurement: Lessons from international examples. (Report No. IIPP WP 2020-20). UCL Institute for Innovation and Public Purpose.
- McCrudden, C. (2004). Using public procurement to achieve societal outcomes. *Natural Resource Forum*, 28(4), 257-267. <https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.2004.00099.x>
- Medina-Arnáiz, T. M. (2017). Las cláusulas sociales en la contratación pública: su consolidación en el ordenamiento jurídico español tras el impulso europeo. En B. García-Romero & M. Pardo López (Eds.), *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales*, (pp. 55-80). Aranzadi, España.
- Montalbán-Domingo, L., García-Segura, T., Sanz, M. A., & Pellicer, E. (2018). Social sustainability criteria in public-work procurement: An international perspective. *Journal of Cleaner Production*, 198, 1355-1371. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.07.083>
- Murray, J. G. (2014). Debate: Public procurement needs outcome evaluations. *Public Money & Management*, 34(2), 141-143. <https://doi.org/10.1080/09540962.2014.887548>
- Naciones Unidas (2015). Goal 12. Ensure sustainable consumption and production patterns. United Nations. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainableconsumption-production/>
- Neto, B. (2020). Analysis of sustainability criteria from European public procurement schemes for foodservices. *The Science of the Total Environment*, 704, 135-300. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2019.135300>
- Nissinen, A., Parikka-Alhola, K., & Rita, H. (2009). Environmental criteria in the public purchases above the EU threshold values by three Nordic countries: 2003 and

2005. *Ecological Economics*, 68(6), 1838-1849.  
<https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2008.12.005>
- Nyeck, S. (2015). (Out)bidding Women: Public Procurement Reform Diffusion and Gender Equality in Africa. SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2736031>
- Nygård, E. F., Wondimu, P., & Lædre, O. (2019) Best value procurement-experiences from the execution phase. En C. Pasquire & F. R. Hamzeh (Eds.), Proceedings of 27th Annual Conference of the International, 109-120. Dublin, Ireland.
- O'Connor, C., & Joffe, H. (2020). Intercoder Reliability in Qualitative Research: Debates and Practical Guidelines. *International Journal of Qualitative Methods*, 19, 1-13.  
<https://doi.org/10.1177/1609406919899220>
- Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIREscon). (2020). Informe Anual de Supervisión de la Contratación Pública de España. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIREscon/informe-anual-supervision-2020/ias-2020.pdf>
- Organización Mundial del Comercio (2020) La OMC y la contratación pública. World Trade Organization. [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gproc\\_s/gproc\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm)
- Parsons, J., Gokey, C., & Thornton, M. (2013). Indicators of inputs, activities, outputs, outcomes and impacts in security and justice programming. Vera Institute of Justice.
- Patrucco, A. S., Luzzini, D., & Ronchi, S. (2017). Research perspectives on public procurement: Content analysis of 14 years of publications in the journal of public procurement. *Journal of Public Procurement*, 17(2), 229-269.  
<https://doi.org/10.1108/JOPP-17-02-2017-B003>
- Potoski, M. (2008). State and Local Government Procurement and the Winter Commission. *Public Administration Review*, 68(S1), S58-69.  
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00979.x>
- Preuss, L. (2009). Addressing sustainable development through public procurement: The case of local government. *Supply Chain Management: An International Journal*, 14(3), 213-223. <https://doi.org/10.1108/13598540910954557>

- Prier, E., Schwerin, E., & McCue, C. P. (2016). Implementation of sustainable public procurement practices and policies: A sorting framework. *Journal of Public Procurement*, *16*(3), 312–346. <https://doi.org/10.1108/JOPP-16-03-2016-B004>
- Racca, G. M., Perin, R. C., & Albano, G. L. (2011). Competition in the execution phase of public procurement. *Public Contract Law Journal*, *41*(1), 89-108. <https://doi.org/10.4335/16.2.361-378>
- Raymond, J. (2008). Benchmarking in public procurement. *Benchmarking: An International Journal*, *15*(6), 782-793. <https://doi.org/10.1108/14635770810915940>
- Rodríguez-Gutiérrez, P., Correa, C., & Larrinaga, C. (2019). Is integrated reporting transformative? An exploratory study of non-financial reporting archetypes. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, *10*(3), 617-644. <https://doi.org/10.1108/SAMPJ-12-2017-0156>
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (2018). Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. En B. S. Romzek & J. M. J. Dubnick (Eds.), *Democracy, Bureaucracy, and the Study of Administration*, (pp. 182-204). Routledge, New York.
- Ruparathna, R., & Hewage, K. (2015). Sustainable procurement in the Canadian construction industry: Current practices, drivers and opportunities. *Journal of Cleaner Production*, *109*, 305-314. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.07.007>
- Sarter, E. K. (2020). The Development and Implementation of Gender Equality Considerations in Public Procurement in Germany. *Feminist Economics*, *26*(3), 66-89. <https://doi.org/10.1080/13545701.2020.1718731>
- Sarter, E. K., Sack, D., & Fuchs, S. (2014). Public procurement as social policy? An introduction to social criteria in public procurement in Germany. [www.unibielefeld.de/soz/powi/pdf/WPCG01\\_Sarter\\_Sack\\_Fuchs\\_Public\\_Procurement\\_Aug14.pdf](http://www.unibielefeld.de/soz/powi/pdf/WPCG01_Sarter_Sack_Fuchs_Public_Procurement_Aug14.pdf)
- Sarter, E. K., & Thomson, E. (2020). Fulfilling its promise? Strategic public procurement and the impact of equality considerations on employers' behaviour in Scotland.

*Public Money & Management*, 40(6), 437-445.  
<https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1684615>

Schapper, P. R., Malta, J. N. V., & Gilbert, D. L. (2006). An analytical framework for the management and reform of public procurement. *Journal of Public Procurement*, 6(1-2), 1-26. <https://doi.org/10.1108/JOPP-06-01-02-2006-B001>

Selviaridis, K., Agndal, H., & Axelsson, B. (2011). Business services ‘in the making’: (De) Stabilisation of service definitions during the sourcing process. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 17(2), 73-86.  
<https://doi.org/10.1016/j.pursup.2010.08.001>

Tello, E., Hazelton, J., & Cummings, L. (2016). Potential users’ perceptions of general purpose water accounting reports. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 29(1), 80-110. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-12-2013-1552>

Thai, K. V. (2015). International Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharing. En K. V. Thai (Ed.), *International Public Procurement*, (pp.1-10). Springer, Switzerland.

Thomson, J., & Jackson, T. (2007). Sustainable procurement in practice: Lessons from local government. *Journal of Environmental Planning and Management*, 50(3), 421-444. <https://doi.org/10.1080/09640560701261695>

Tikkanen, I., & Kaleva, H. (2011). Contract award procedures and award criteria in the catering services in Finland. *British Food Journal*, 113(8), 952-964.  
<https://doi.org/10.1108/00070701111153805>

van Berkel, J. R. J., & Schotanus, F. (2021). The impact of “procurement with impact”: Measuring the short-term effects of sustainable public procurement policy on the environmental friendliness of tenders. *Journal of Public Procurement*, 21(3), 300-317. [https://doi.org/10.1108/JOPP10-2020-0070\\_24](https://doi.org/10.1108/JOPP10-2020-0070_24)

Vejaratnam, N., Mohamad, Z. F., & Chenayah, S. (2020). A systematic review of barriers impeding the implementation of government green procurement. *Journal of Public Procurement*, 20(4), 451-471. <https://doi.org/10.1108/JOPP-02-2020-0013>

- Vörösmarty, G., & Tátrai, T. (2019). Green supply management in the public and private sector in Hungary. *International Journal of Procurement Management*, 12(1), 41-55. <https://doi.org/10.1504/IJPM.2019.096996>
- Walker, H., & Brammer, S. (2012). The relationship between sustainable procurement and eprocurement in the public sector. *International Journal of Production Economics*, 140(1), 256-268. <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2012.01.008>
- Walker, H., Brammer, S., & Lindgreen, A. (2009). Sustainable procurement in the United Kingdom public sector. *Supply Chain Management: An International Journal*, 14(2), 128-137. <https://doi.org/10.1108/13598540910941993>
- Watt, D. J., Kayis, B., & Willey, K. (2009). Identifying key factors in the evaluation of tenders for projects and services. *International Journal of Project Management*, 27(3), 250-260. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2008.03.002>
- Whitaker, G., Altman-Sauer, L., & Henderson, M. (2004). Mutual accountability between governments and nonprofits. *The American Review of Public Administration*, 34(2), 115-133. <https://doi.org/10.1177/0275074004264091>

## Material suplementario

Anexo 1. Entidades públicas cuyos expedientes de contratación han sido analizados y porcentaje que representan en el presupuesto total de la Comunidad Autónoma

<b>Entidad adjudicadora</b>	<b>Porcentaje en el presupuesto total de la comunidad autónoma</b>
Gabinete del presidente	
Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior	0,1%*
Consejería de Economía y Hacienda	0,11%
Consejería de Empleo e Industria	4,16%
Consejería de Fomento y Medio Ambiente	3,66%
Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	1,32%
Consejería de Sanidad	53,7%
Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades	11,44%
Consejería de Educación	24,76%
Consejería de Cultura y Turismo	0,75%

\* Estas dos entidades compartieron presupuesto en el periodo analizado

Fuente: elaboración propia



## **CAPÍTULO 4**

### **Rendición de cuentas de la administración pública en materia de contratación**



# CAPÍTULO 4

## 1. Introducción

La contratación pública adquiere un protagonismo significativo desde la década de los años dos mil, cuando los estados remodelan sus estructuras administrativas para reducir costes laborales con la finalidad de que los servicios públicos dejen de ser una carga para los sectores productivos (Peters, 2012). De esta forma, la contratación pública pasa a ser considerada como una de las herramientas de mercado fundamentales para el logro de la eficiencia en el gasto público y la reducción de costes (Bauhr et al., 2019; Peters, 2012; Rizzo, 2013; Schapper et al., 2006). Esta herramienta de mercado se legitima progresivamente, favorecida especialmente por el establecimiento de límites estrictos a los déficits presupuestarios y a la deuda pública nacional (Peters, 2012). En este contexto de límites presupuestarios, la contratación pública va afianzándose como una herramienta política esencial para la prestación de servicios públicos (Broadbent y Guthrie, 2008; Peters, 2012), transformando un sector público que pasa de ser prestador de servicios a ser un proveedor de los mismos (Broadbent, 2013). La consolidación de la contratación en el ámbito del sector público la posiciona como una herramienta al servicio de los poderes públicos con un gran potencial por representar alrededor del 19% del PIB de Europa (Comisión Europea, 2017a), además de jugar un papel fundamental en la visión y estrategia de las empresas del sector privado (Harland et al., 2019, Mazzucato, 2020).

Esta búsqueda de la eficiencia en el gasto público a través de la contratación va modificando su significado para apoyar los objetivos cambiantes de los gobiernos en el logro de una mejora de los servicios públicos (McKevitt et al., 2014; McKevitt y Davis, 2016). De esta forma, el objetivo de eficiencia busca combinar menores precios en la adjudicación de contratos con una mejora en la calidad y la consecución de otros objetivos en los servicios prestados (Tikkanen y Kaleva, 2011; Vörösmarty y Tátrai, 2019). Dentro de este contexto de modificación del término de eficiencia nacen las Directivas 2014/23/EU y 2014/24/EU del Parlamento Europeo y del Consejo. Estas directivas

proporcionan un nuevo sentido al concepto de eficiencia en la contratación pública que tiene su base en el logro de una contratación pública de carácter sostenible y estratégico, considerando aspectos sociales, ambientales y de innovación, además de los económicos. Así, la Directiva 2014/24/EU promueve la incorporación de indicadores sociales y medioambientales (p. ej., valoración de externalidades ambientales) en el proceso de compra pública y 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, obliga a la utilización de indicadores de este tipo en la adjudicación con contratos. De este modo, el concepto de eficiencia que señala la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, la define como “oferta económica más ventajosa” (artículo 1 de la Ley 9/2017). Esta definición consiste en obtener una mejor relación calidad-precio, teniendo presente tanto aspectos económicos como cualitativos. Los aspectos cualitativos pueden estar relacionados tanto con las mejoras del servicio público como con la incorporación de manera transversal y preceptiva de indicadores sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato (Fernández-Pérez y Luque-Vílchez, 2022), tal y como se expone en el capítulo 3 de esta tesis. Esta oferta más ventajosa es la que mejor se adecua al cumplimiento efectivo de los criterios u objetivos de las políticas públicas (Gimeno Feliú, 2017), a los que la literatura denomina la dimensión de la misión de la compra pública (Fernández-Pérez y Luque-Vílchez, 2022), interrelacionada con el resto de las dimensiones (económica, jurídica, equidad) esenciales para la consecución de una compra pública estratégica (Fernández-Pérez y Luque-Vílchez, 2022), necesaria en organizaciones expuestas a expectativas muy divergentes (Acar et al., 2008; Whitaker et al., 2004).

Partiendo del nuevo objetivo de eficiencia en el que es indispensable la incorporación de aspectos sociales y ambientales en la compra pública, existen numerosos estudios sobre la implementación de estos aspectos, considerados como estratégicos en la compra pública (p. ej., Glas et al., 2018; McCrudden, 2004; Sarter, 2020). Sin embargo, existen dificultades relacionadas con el desconocimiento de cuáles son los mecanismos que podrían poner en práctica una rendición de cuentas sobre la compra pública basada en esta nueva concepción de eficiencia (Fernández-Pérez y Luque-Vílchez, 2022). Esto se debe en gran parte, a la falta de métodos objetivos para evaluar las prácticas de compra

pública (Akenroye, 2013; Fernández-Pérez y Luque-Vílchez, 2022; Montalbán-Domingo et al., 2018) y a la desconsideración del contexto organizacional del sector público, del cual depende y por el cual se define la rendición de cuentas de la compra pública (Broadbent y Laughlin, 2003; Diggs y Roman, 2012).

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el objetivo principal de este trabajo es explorar la introducción de indicadores y criterios sociales, ambientales, de innovación y otros relacionados con políticas estratégicas en el proceso de contratación pública, utilizando una perspectiva de la compra pública como rendición de cuentas. Empíricamente, este trabajo aborda un estudio de caso realizado en una comunidad autónoma española en el periodo comprendido entre los años 2011 y 2022. La doctoranda tiene la condición de observador-participante en dicho organismo público en calidad de empleada de este. Aparte de los conocimientos empíricos derivados de la observación participante realizada por la doctoranda, la investigación se enriqueció con un análisis documental (expedientes de contratación, documentos publicados por la administración autonómica), entrevistas con actores relevantes en el ámbito español de la contratación pública, además de la participación en reuniones y jornadas técnicas (ver apéndice 1). La consideración del periodo 2011-2022 resulta particularmente relevante para el objetivo de la investigación ya que incluye la transposición de las anteriormente citadas directivas europeas que promueven la contratación pública sostenible a través de la Ley 9/2017. La importancia de esta ley radica en la obligatoriedad de incluir indicadores sociales y medioambientales vinculados al objeto del contrato y la posibilidad de incorporarlos en distintos momentos del proceso de compra pública.

En cuanto a sus contribuciones, el presente trabajo pretende responder a la llamada hecha en trabajos previos sobre la necesidad de una mayor reflexión sobre la rendición de cuentas en el ámbito de la contratación pública (Diggs y Roman, 2012; Fernández-Pérez y Luque-Vílchez, 2022; Fox y Morris, 2015). Los estudios que se han desarrollado hasta ahora sobre rendición de cuentas en contratación pública se han centrado principalmente en los outputs que resultan de dicho proceso tales como la información contenida en indicadores (Fernández y Luque -Vílchez, 2022). No obstante, en este trabajo se estudia el proceso de compra pública para explorar in vivo la inclusión de indicadores y criterios sociales, ambientales, de innovación y otros de relacionados con políticas estratégicas.

El resto del trabajo queda estructurado de la siguiente manera. En la segunda sección, se presenta la aproximación teórica que soporta el análisis. El método de investigación se presenta en la sección tercera y los resultados empíricos del estudio se detallan en la sección cuarta. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

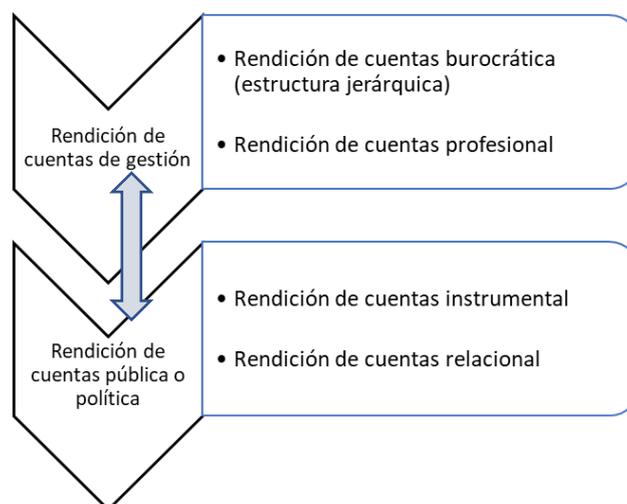
## **2. Rendición de cuentas de la compra pública. Elementos desestabilizadores**

La presentación del marco teórico de este estudio se organiza en tres subsecciones. La primera proporciona una aproximación a la rendición de cuentas del sector público. La segunda subsección particulariza la rendición de cuentas del sector público en una de sus áreas, la compra pública, singularizada por la irrupción del sector privado en este entorno. La tercera subsección articula un conjunto de factores que podrían desestabilizar dicha rendición de cuentas de la compra pública, motivados por las presiones para que el sector público logre objetivos distintos a la eficiencia en el gasto público.

### **2.1 Rendición de cuentas en el sector público**

La concepción de rendición de cuentas en el sector público supone una sofisticada amalgama de responsabilidades que se materializa en dos tipos de rendición de cuentas: interna y externa (Kluvers y Tippett, 2010) (ver figura 1). La rendición de cuentas interna, también denominada de gestión (Broadbent y Laughlin, 2003; Kluvers y Tippett, 2010), se ocupa de las cuestiones habituales de la propia organización administrativa. Por otra parte, la rendición de cuentas externa, también denominada pública o política (Broadbent y Laughlin, 2003; Kluvers y Tippett, 2010), es aquella relacionada con la responsabilidad de los políticos electos frente a la ciudadanía (Bovens, 2007; Broadbent y Laughlin, 2003; Fox y Morris, 2015; Kluvers y Tippett, 2010).

Figura 1. Rendición de cuentas del sector público



Fuente: elaboración propia

En relación con la rendición de cuentas interna es importante destacar que, tradicionalmente en las democracias occidentales, las relaciones que tienen lugar en el interior de las organizaciones administrativas han sido de naturaleza burocrática (o vertical) (Bovens, 2005). Esta rendición de cuentas burocrática supone que cada uno de los gestores o empleados administrativos rinde cuentas a sus superiores directos, dentro de la jerarquía administrativa, pero no son responsables políticamente de sus acciones (Bovens, 2005). Los responsables de las acciones de la administración son los órganos políticos que están situados en la zona superior de la jerarquía administrativa (Bovens, 2005; 2007). Esta rendición de cuentas burocrática se caracteriza por ser funcional, debido a su enfoque de cumplimiento de las funciones establecidas dentro de la estructura administrativa (O'Dwyer y Unerman, 2008). Estas funciones de los gestores administrativos se evalúan mediante el cumplimiento de objetivos a corto plazo, medidos por variables cuantitativas (O'Dwyer y Unerman, 2008).

La rendición de cuentas de carácter burocrático ha ido cediendo protagonismo a una rendición de cuentas profesional (también llamada horizontal) (Bovens, 2005, 2007), especialmente con la aparición de cualificaciones técnicas en las organizaciones administrativas (p. ej., interventores, ingenieros, veterinarios, médicos, profesores, entre otros) que gozan de independencia y no responden a una relación estrictamente jerárquica

(Bovens, 2005, 2007). A pesar de su independencia, esta rendición de cuentas interna profesional está bajo el control y supervisión de los dirigentes políticos.

De esta forma, la rendición de cuentas interna, tanto burocrática como profesional, está sometida a la supervisión sobre el cumplimiento de objetivos políticos fijados en la administración (Bovens, 2005, 2007). De esta relación entre administración y órganos políticos surge la rendición de cuentas pública o política (también denominada externa), donde los políticos son responsables del impacto que tienen en la sociedad los objetivos instaurados en la administración pública (Almqvist et al., 2013). Además, estos órganos políticos asumen las consecuencias del juicio emitido por dicha ciudadanía, como sujeto cedente de su soberanía en dichos políticos (Bovens, 2007; Broadbent y Laughlin, 2003; Fox y Morris, 2015; Kluvers y Tippett, 2010). Esta responsabilidad pública (externa) puede ser institucional y relacional (Rana y Hoque, 2020), en función de los mecanismos en los que se apoye para la rendición de cuentas, de entre los posibles mecanismos existentes en las lógicas de las organizaciones administrativas (Rana y Hoque, 2020). Por una parte, en la responsabilidad institucional, los dirigentes políticos recurren a instrumentos de la contabilidad financiera como el uso de indicadores que responden a meros cumplimientos legales como método para responder ante los grupos de interés externos p.ej., la ciudadanía (Bovens, 2005; Rana y Hoque, 2020). Por otra parte, la responsabilidad relacional recurre a herramientas no financieras (Rana y Hoque, 2020) para rendir cuentas promoviendo objetivos sociales de diálogo con los grupos de interés (Broadbent y Laughlin, 2003; Kluvers y Tippett, 2010). Este diálogo con los grupos de interés permite la interconexión de los dirigentes políticos con las expectativas de la ciudadanía y la comunicación de las expectativas de la ciudadanía acerca del servicio público (Diggs y Roman, 2012; Ibrahim et al., 2017; Rana y Hoque, 2020).

Esta variedad de formas de rendición de cuentas interna y externa del sector público es también aplicable a la compra pública, por ser, el sector público, el contexto donde se van a tomar decisiones sobre la rendición de cuentas de dicha compra (Diggs y Roman, 2012).

Así, tradicionalmente el sector público ha sido definido como burócrata e ineficaz, favoreciendo la entrada de los principios contables del sector privado en el público (Almqvist et al., 2013) como un medio de hacer más eficiente al sector público. De esta

forma se ha potenciado e instalado como dominante una rendición de cuentas basada en el control de los gastos públicos (Broadbent, 2013), donde la contratación pública se convierte en una provisión eficiente de bienes y servicios públicos dentro de una rendición de cuentas burocrática, donde los órganos inferiores administrativos rinden cuentas a los superiores hasta llegar a los órganos políticos considerados los superiores de la estructura administrativa del sector público (Almqvist et al., 2013).

## **2.2 Rendición de cuentas de la compra pública**

La delimitación del concepto de rendición de cuentas comienza con el estudio de la entrada del sector privado en el público, de su evolución y de las interconexiones que van surgiendo entre ambos sectores.

Aunque obviamente nunca han dejado de estar interconectados, la entrada del sector privado en el público adquiere una nueva dimensión en los años dos mil, periodo en el que se producen cambios en las estructuras administrativas con ocasión de la gestión de la deuda pública impulsada por directrices internacionales (Peters, 2012). De acuerdo con el paradigma dominante en las últimas décadas, los gobiernos debían disminuir esta deuda pública para incidir y favorecer el crecimiento económico (Broadbent y Laughtlin, 2003; Peters, 2012). Para lograr esta disminución de la deuda se priorizó la reducción y el uso eficiente del gasto público (Balducci y Hatton, 2020; Peters, 2012). Esta política de eficiencia en el gasto público se legitima, especialmente en los países de la Unión Europea con moneda única, por el establecimiento de límites estrictos a los déficits presupuestarios y a la deuda pública nacional (Peters, 2012). No obstante, a pesar de la supremacía del objetivo de eficiencia en los fondos públicos, existían percepciones académicas en materia de contratación pública (Malacina et al., 2022; Vakkuri, 2010) que defendían la dificultad de demostrar eficiencia en la contratación pública por estar sujeta a otros parámetros, como objetivos políticos y legislación, que eran complicados de simplificar en términos económicos.

A pesar de las diferentes perspectivas acerca de la definición precisa de eficiencia en el gasto público, esta visión fue la predominante en el sector público durante décadas, produciendo la introducción de estructuras de mercado en la prestación de servicios

públicos para lograr la finalidad de eficiencia (Bauhr et al., 2019; Malacina et al., 2022; Peters, 2012; Rizzo, 2013; Schapper et al., 2006). Una de las estructuras de mercado que se incorpora al sector público es la contratación de empresas privadas para prestar servicios públicos. Esto supone una transformación del sector público, pasando de ser prestador de servicios a proveedor de estos (Broadbent, 2013; Broadbent y Guthrie, 2008; Peters, 2012). Esta transformación del sector público en proveedor de servicios mediante la contratación de empresas privadas se realiza con el objetivo de lograr eficiencia y eficacia en dicha prestación mediante la emulación de las prácticas del sector privado (Pollitt y Harrison, 1992).

La emulación de prácticas privadas mediante la utilización de mecanismos propios del mercado dentro del entorno público ha supuesto la introducción en el sector público, tanto de formas de gestión (Schapper et al., 2006), como de formas de rendición de cuentas que tradicionalmente se han considerado propias del sector privado (Broadbent y Guthrie, 2008).

La introducción de prácticas privadas en el sector público a través de la contratación se ha validado desde una política que entiende la necesidad de aplicar una rendición de cuentas pública de carácter instrumental (Rana y Hoque, 2020) respaldada por herramientas cuantitativas y valores impulsados por el mercado (Bracci et al., 2021; Rana y Hoque, 2020). Estas herramientas se sustentan en dos elementos interconectados. Por un lado, la fijación de un límite máximo en cada contrato (precio de licitación) (ver, por ejemplo, Ley 9/2017, de 8 de noviembre) que permite el control del gasto público. Por otro, la introducción de una competencia abierta, plena y justa, entre los licitadores interesados en la realización del contrato (Atkinson, 2020) como respuesta óptima del mercado para obtener un producto o servicio al menor precio. De esta forma, la competencia en la contratación pública elegirá de entre todas las ofertas presentadas por estos licitadores, la de menor precio.

### **2.3 Elementos desestabilizadores de la rendición de cuentas de la compra pública “dominante”**

Siguiendo la literatura en el ámbito de la contabilidad del sector público (Bovens, 2005,2007; Bracci et al., 2021; Grossi y Steccolini, 2014; Steccolini, 2019), y de forma particular, el de la contratación pública (Atkinson, 2020; Acar et al., 2012; Bauhr et al., 2019; Diggs y Roman, 2012; Schapper et al., 2006), existe un conjunto de factores desestabilizadores de la eficiencia en el gasto público que pueden distorsionar la rendición de cuentas. Estos factores están relacionados con la equidad, la justicia y la compra pública responsable, sostenible y estratégica.

El primero de estos factores desestabilizadores tiene su origen en el hecho de que el logro de la eficiencia se consigue con la introducción de la competencia como la óptima respuesta del mercado para estimular a las empresas licitadoras a ofrecer una mayor gama de productos y servicios, ajustando los precios y proporcionando una mayor calidad (Atkinson, 2020; Berrios, 2006). La competencia capaz de lograr los objetivos anteriores de mejor calidad y menor precio debe ser plena y abierta (Atkinson, 2020). Esta salvaguarda de la competencia plena y abierta es un requisito de legalidad que configura una de las dimensiones o áreas de responsabilidad de la contratación pública, la de equidad, que es la libertad de acceso de licitadores al proceso de selección del adjudicatario del contrato público (Fernández-Pérez y Luque-Vílchez, 2022). La necesidad de que la contratación pública se configure desde una competencia plena y abierta para lograr la eficiencia constituye un elemento desestabilizador de dicha eficiencia, ya que, tal y como afirma Atkinson (2020, p. 1170), en la práctica contractual es difícil de conseguir en el mercado este tipo de competencia, porque no está asegurado que los proveedores con capacidad para prestar el servicio público objeto de contrato presenten oferta en la licitación de referencia. Por otra parte, no se puede obviar el hecho de que en ocasiones la limitación de la competencia puede producir más ahorro público que la propia competencia (Atkinson, 2020; Levenson, 2014). Este ahorro público fuera de la competencia ha sido estudiado en la literatura académica (Atkinson, 2020; Bajari et al., 2009), donde se ha observado que la negociación de precios de contratos públicos ha sido menos gravosa que la competencia, o que los precios competitivos han ocasionado resultados negativos en productos con alto nivel de calidad (Atkinson, 2020).

El segundo de los factores desestabilizadores de la rendición de cuentas planteada desde la eficiencia se basa en el hecho de que la competencia, además de ser plena y abierta, debe ser también justa. Esta característica de justicia, como requisito legal, garantiza una competencia efectiva en la selección del adjudicatario, al asegurar transparencia y no discriminación en las condiciones de selección del adjudicatario, logrando el acceso de todos los licitadores en igualdad de condiciones (Fernández-Pérez y Luque-Vílchez, 2022).

El logro de una competencia justa solo es posible cuando ningún licitador tiene una ventaja sobre el resto, producida esta ventaja por cualquier negligencia en el proceso de contratación (Atkinson, 2020) o por corrupción (Atkinson, 2020; Rizzo, 2013). Respecto a la existencia de corrupción en un proceso de contratación debe considerarse que esta área del sector público ha sido frecuentemente propensa a la corrupción (Bauhr et al., 2019; Mahmood, 2010; Raymond, 2008) y es reconocida como el factor principal de desperdicio e ineficiencia en el manejo de los recursos públicos (Gimeno Feliú, 2017).

El tercero de los factores desestabilizadores de la rendición de cuentas tiene su origen en la consideración de otros aspectos diferentes a los económicos en la compra pública, como son los sociales y ambientales o la innovación. La consideración de estos aspectos está prevista en el concepto de compra pública sostenible, responsable y estratégica. Los ODS son los responsables de su importación a la legislación de la contratación pública (Directivas 2014/23/EU, 2014/24/EU del Parlamento Europeo y del Consejo), en tanto que guía en la consecución de la sostenibilidad (Bebbington y Unerman, 2018). La consideración de aspectos sociales y ambientales más allá de las obligaciones legales ha de permitir a la compra pública rendir cuentas sobre su dimensión ética. Esta dimensión ética es también la que se relaciona con la conducta moral atribuida al sector público (Raymond, 2008), que en su objetivo de lograr la eficiencia en la gestión del dinero (Patrucco et al., 2017; Raymond, 2008), lo hace desde la honestidad, la justicia y la equidad (Prier et al., 2016).

Junto a la rendición de cuentas de la compra pública en su dimensión ética, el logro de una compra pública sostenible, responsable y estratégica, requiere de una rendición de cuentas sobre otras cuatro dimensiones más (económica, legal, de equidad y misión) (Fernández-Pérez y Luque-Vílchez, 2022). Así, como Fernández-Pérez y Luque-

Vílchez (2022) explican, la compra pública estratégica debe responder a su misión o propósito para el cual se establece dicha compra. Para ello, el resto de las dimensiones se interrelacionan para el logro de la misión de la compra pública.

### **3. Metodología**

Como ya se indicó en la introducción de este trabajo, esta investigación requiere un enfoque cualitativo e interpretativo. El estudio empírico se basa en un trabajo de campo conformado por un estudio de caso (Yin, 2009). Los estudios de caso son útiles para desarrollar una mejor comprensión de prácticas emergentes, como es el caso de la compra pública sostenible, porque permiten una interpretación directa de los aspectos relevantes del fenómeno estudiado (Yin, 2009). De acuerdo con Yin (2009), se debe considerar un diseño de estudio de caso que responda a preguntas del tipo “cómo” y “por qué” sin manipular el comportamiento de los actores involucrados en el estudio, teniendo presente las condiciones contextuales relevantes para el fenómeno en estudio. El enfoque cualitativo del estudio de caso permite profundizar en las respuestas y crear conjuntamente conocimientos basados en las experiencias de los entrevistados y los investigadores (Gray, 2016). La utilidad de esta metodología ha sido ampliamente testada en el campo de la investigación en contabilidad social y medioambiental (p. ej., Adams y McNicholas, 2007; Albelda et al., 2007; Larrinaga y Bebbington, 2001).

A continuación, se describe de forma más detallada el caso y el proceso de recogida y análisis de datos.

#### **3.1 El caso**

El estudio de caso que se lleva a cabo en este trabajo se corresponde con una comunidad autónoma española (en adelante PAR). La elección de la investigación sobre la comunidad autónoma se justifica, en primer lugar, por la facilidad de acceso a un conocimiento profundo y dilatado en el tiempo del proceso de contratación pública en este territorio a través de la observación participante por parte de la doctoranda. En segundo lugar, la elección se justifica porque se trata de una comunidad autónoma

representativa del promedio de las diferentes comunidades autónomas españolas en cuanto a contratación pública, tanto en número de licitaciones como en importe económico de las mismas: la comunidad autónoma se sitúa sobre la media nacional, tanto en el importe económico de licitaciones (1.149.741.804 €) como en el número de licitaciones (1.746,25) (Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, 2020).

Esta comunidad autónoma está sometida a cambios en la rendición de cuentas de la contratación pública, siendo de especial importancia la progresiva institucionalización de la Agenda 2030 a nivel mundial, que se traduce en la transformación de la legislación europea en materia de contratación pública (Directivas 2014/23/EU, 2014/24/EU del Parlamento Europeo y del Consejo) para promover el carácter estratégico y responsable de esta política pública. Estas directivas se han traspuesto en España en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, entrando en vigor el 9 de marzo de 2018. No obstante, hay que destacar que esta comunidad se adelantó a estas novedades legislativas en la aplicación de indicadores sociales en procesos de contratación, comenzando éstos ya en el año 2012.

### **3.2 Fuente de datos y método de análisis**

La doctoranda ha trabajado en temas relacionados con la contratación pública en seis órganos de gobierno diferentes del caso objeto de estudio, en el periodo comprendido entre los años 2011 y 2022. La solidez de su conocimiento sobre contratación pública proviene de la perspectiva obtenida gracias a su rotación laboral en distintos departamentos participantes en el proceso de contratación pública, así como de su trabajo en otros departamentos que no participan en el proceso de contratación pública, lo que le ha permitido también alejarse de estos procedimientos para realizar un análisis en perspectiva. Este bagaje laboral le proporciona un conocimiento profundo y pormenorizado sobre la dinámica de la organización y de sus miembros, facilitando el acceso a fuentes de información relevantes para el estudio (Kawulich, 2005). Además, la vinculación con el caso permitió un alto grado de implicación de la doctoranda en el

transcurso del estudio, adoptando esta investigadora el papel de participante completo<sup>17</sup> (la investigadora no es un mero observador, sino un miembro del caso en estudio). El privilegio de una vinculación tan profunda con la administración pública brindó la oportunidad de ganar conocimiento y experiencia de primera mano del proceso de integración de políticas e indicadores de sostenibilidad en el caso objeto de estudio.

No obstante, el grado de implicación de la investigadora en el caso ha aconsejado que la información empleada en el análisis e incluida en el texto de este trabajo se base en fuentes externas (entrevistas, documentos públicos, conferencias) mientras que las notas de campo obtenidas a lo largo de la investigación se han empleado para triangular la información proveniente del resto de las fuentes y poder interpretar y analizar patrones de convergencia en la información. En todo caso, las notas de campo mantienen el anonimato a lo largo de todo el período de investigación, preservando la confidencialidad de toda la información y datos específicos obtenidos en el proceso de observación. Estas notas de campo se citarán a lo largo de los resultados empíricos mediante el acrónimo “ncc”, junto con la fecha en la que se recoge la nota en el cuaderno de campo por la investigadora. Este criterio autentifica las notas tomadas en el cuaderno de campo con el período temporal del estudio de caso analizado.

Para garantizar la autenticidad de su interpretación y maximizar la validez interna, la investigadora tomó notas periódicamente en un cuaderno de campo (Hammersley y Atkinson, 2007) de sus interpretaciones acerca de la información surgida en las diferentes conversaciones que tuvieron lugar en el curso de su participación en el caso, correos electrónicos que consideró relevantes y reuniones celebradas con compañeros de trabajo. Este proceso le permitió definir las principales ideas, hechos y dinámicas relacionadas con el proceso de contratación pública en el caso estudiado y que son relevantes al objeto del propósito de este estudio. La investigadora no ha incluido ningún dato que pueda identificar participantes, procesos o eventos con la compra pública del caso.

Además de la observación, las fuentes de información en las que se ha basado esta investigación son varias. La primera de ellas es la recopilación de documentos de naturaleza pública. Los documentos analizados fueron principalmente expedientes de

---

<sup>17</sup> Kawulich propuso cuatro roles diferentes del investigador según su grado de involucramiento: participante completo, participante como observador, observador como participante y observador completo (Kawulich, 2005, p. n.a.).

contratación. También se analizaron documentos publicados por la Comisión Europea, por la administración autonómica y otros documentos divulgados por otras administraciones públicas, tanto autonómicas como nacionales (ver apéndice 2), además de los documentos públicos difundidos en los sitios web de las plataformas de contratación (ver un enfoque similar en Correa-Ruiz, 2019).

La segunda fuente de información consiste en entrevistas semiestructuradas (Berg y Lune, 2012). Entre junio de 2019 y enero de 2021 se llevaron a cabo un total de 14 entrevistas con actores relevantes en el campo de la compra sostenible y en la contratación pública en general, incluyendo académicos, representantes de asociaciones de pequeñas empresas, responsables de contratación de organizaciones del sector público y consultores, todos ellos en el contexto español (ver apéndice 1). Las entrevistas tuvieron una duración de entre 30 y 150 minutos; 4 entrevistas se realizaron de forma presencial y el resto, por teléfono o videoconferencia. El primer borrador de la guía de entrevistas se desarrolló a partir de la literatura relevante anterior sobre adquisiciones públicas sostenibles y documentos legales y de políticas que se revisaron y sirvieron como una descripción general del contexto regulatorio.

La tercera y última fuente de información es la participación en reuniones y jornadas técnicas de seguimiento del progreso de la compra pública sostenible en Europa y/o España que se desarrollan durante el periodo de investigación. La doctoranda asistió a diferentes reuniones técnicas y seminarios sobre los principales avances en las compras públicas sostenibles. Incluso, en algunas de estas reuniones la investigadora participó como ponente invitado. Además, la investigadora también tomó notas en su cuaderno de campo (Hammersley y Atkinson, 2007) de la información surgida en estos foros.

La existencia de diferentes fuentes de datos permitió una triangulación de los mismos en el estudio del proceso de contratación pública (Berg y Lune, 2012). A lo largo de nuestro análisis de datos, se llevó a cabo una "codificación enfocada" de los documentos y transcripciones reunidos. El primer paso en el análisis de datos fue el resumen de las notas de campo y documentos y entrevistas. La doctoranda, junto con otra investigadora, analizaron datos derivados de estas fuentes de manera reflexiva e interpretativa (Cassell, 2015). Trabajaron a través de un proceso iterativo, alternando la recolección de datos y reflexiones (Berg y Lune, 2012) sobre el proceso de

implementación de la compra pública sostenible en la comunidad autónoma objeto de estudio. Las interpretaciones de las dos investigadoras se compararon a través de varias rondas de interacción hasta que se alcanzó la saturación en los hallazgos (Einsenhardt, 1989).

## **4. Resultados**

A continuación, se presentan los principales hallazgos que derivan del análisis de la práctica de rendición de cuentas de la compra pública en la comunidad autónoma analizada. Se identifican tres períodos (2011 a 2017, 2018 a 2019 y del 2020 al 2022) que se corresponden con diferentes concepciones del término de eficiencia en la contratación pública. En el primer período se destaca el término de eficiencia entendido como menor precio en el contrato. En el resto de los periodos se aplica la concepción de eficiencia nacida de las directivas europeas y que se trasponen al ámbito nacional en el año 2018 a través de la Ley 9/2017. La diferenciación entre el segundo (2018-2019) y el tercer periodo (2020-2022), permitirá explorar cómo es la compra pública durante la pandemia denominada SARS-CoV-2 y si la comunidad autónoma analizada adopta alguna política complementaria a la normativa sobre contratación pública.

### **4.1 Primer periodo (2011-2017) “El sector privado como mejor prestador de servicios públicos”**

Con anterioridad a 2011, la incorporación del sector privado para prestar servicios públicos, a través de contratos, se estaba asentando en PAR, al igual que en el resto del sector público, simultáneamente a una reestructuración organizativa por la que se reducía progresivamente el personal propio adscrito a la prestación de servicios públicos (Broadbent y Guthrie, 2008; Broadbent, 2013). Esta política de prestación de servicios públicos a través de empresas privadas se legitimaba desde una política europea de disminución del gasto público con la creencia de ser la mejor alternativa a una imposición de límites presupuestarios, sobre todo, a partir de la crisis económica de 2008. De esta forma, el sector público valida e institucionaliza la contratación de empresas privadas

para prestar servicios públicos como la herramienta de mercado que reduce el gasto público.

En 2011 ya se ha generalizado la prestación de servicios públicos a través de la contratación con empresas privadas en PAR. La generalización de esta herramienta de mercado se sustenta en una rendición de cuentas política de carácter instrumental, respaldada desde el indicador financiero del gasto público (Rana y Hoque, 2020). El indicador del gasto público pasa a ser el objetivo político a conseguir exigido desde los órganos superiores a los inferiores, dentro de la jerarquía interna basada en una rendición de cuentas burocrática (Bovens, 2005, 2007). Las instrucciones de los órganos superiores en la jerarquía de la organización eran claras en PAR, a la hora de contratar, como ocurría en el resto del sector público:

*“El menor precio de la oferta tiene que ser lo más importante”* (ncc de 9.03.2018, 19.05.2020 y 14.07.2020, entrevistado A2).

En concreto, el indicador del gasto público utilizado para rendir cuentas sobre la eficiencia en el gasto se basa en dos elementos. Por un lado, la fijación de un límite máximo en cada contrato (precio de licitación). Por otro, la introducción de una competencia abierta, plena y justa, entre los licitadores interesados en la realización del contrato (Atkinson, 2020), para elegir, de entre todas las ofertas presentadas por estos licitadores, la de menor precio.

Estos dos elementos en los que se basa el objetivo de eficiencia en el gasto a través de la contratación pública, precio de licitación y competencia, se producen inevitablemente desde una asimetría informativa que concede ventajas a unas empresas licitadoras sobre otras, y por tanto son elementos desestabilizados de la eficiencia en el gasto público. En primer lugar, la asimetría informativa en el cálculo del precio de licitación se origina desde la carencia de métodos contables objetivos para el cálculo del precio de licitación. Esto sucede en el sector público en general, puesto que la determinación del precio de licitación, según la ley de contratos, se refiere al precio general de mercado, considerado como un concepto indeterminado, lo que hace complicado conocer si el precio de licitación consigue alcanzar la conjunción de intereses del comprador público y el proveedor privado. En esta línea lo explica públicamente un asesor en materia de precios de contratos:

*“No está definido en la legislación qué es el «precio general de mercado» (...). En la actualidad, a mi modo de ver, este concepto de «precio de mercado» en la contratación pública está en el «limbo» de los llamados «conceptos jurídicos indeterminados»” (D1).*

El hecho de la inseguridad en la determinación del precio de licitación lo convierte en un elemento desestabilizador de la eficiencia en el gasto, ya que la certeza de su cálculo era la premisa para seleccionar, mediante la introducción de la competencia entre los licitadores, la oferta de menor precio. Esta dinámica generalizada en el sector público también está presente en la práctica contractual de PAR, que, ante la presión de contratar servicios públicos dentro de un sistema de dependencia del sector privado PAR considera la opción de comunicarse directamente con empresas privadas conocidas por ellos para determinar un precio de mercado que permitiera realizar el servicio público, sin contar con un procedimiento formal establecido para ello por la norma:

*“Es complicado conocer el precio al que licitar un contrato, es preferible preguntar a alguna empresa” (ncc 22.12.2019; similar a 14.10.2020).*

Una vez fijado el precio de licitación, el indicador de eficiencia en el gasto público pretende reducir más aún el precio de licitación, mediante la introducción de competencia entre empresas privadas. Esta competencia, por requisito legal, debe ser abierta, plena y justa entre los licitadores (Atkinson, 2020; Broadbent y Guthrie, 1992; Rizzo, 2013). La asimetría informativa se vuelve a producir con la competencia entre las empresas licitadoras en el proceso de selección, ya que no se puede garantizar una completa igualdad de oportunidades para todos los licitadores. Esta desigualdad ofrece ventajas de unas empresas licitadoras sobre otras, proveniente de la posibilidad de corrupción en el proceso de compra y de otros comportamientos involuntarios dentro de la estructura administrativa dedicada a la contratación pública. En cuanto a la corrupción, ésta es difícil de verificar a simple vista (Kohler y Dimancesco, 2020) ya que, a pesar de conocerse, ésta es frecuente en los contratos públicos (Bauhr et al., 2019; Mahmood, 2010; Raymond, 2008), como demuestran los casos que ocasionalmente salen al dominio público. Así, el problema de la corrupción se califica por algún especialista en contratación como:

*“un mal endémico en nuestro sistema de contratación pública que no se ha constatado solamente en los últimos años en los cientos de casos judicializados (...); o las denuncias de casos corrupción en el siglo pasado” (D2).*

En cuanto a los comportamientos involuntarios dentro de los servicios de contratación de las administraciones que generan asimetría informativa se deben, según afirman técnicos del sector público dedicados a contratación pública, a las consultas sobre datos técnicos que son necesarios para redactar contratos públicos realizadas a empresas privadas (entrevistado A11) y a copias de datos de otros contratos similares publicados en las plataformas públicas de contratación (entrevistado A3). Estos comportamientos parecen producirse por la carencia de personal profesional que permita minimizar las consecuencias adversas de esa asimetría informativa (Bovens, 2005, 2007). En las prácticas de PAR, también estaban presentes en las preguntas a empresas privadas en su operativa de contratación de PAR:

*“La falta de conocimiento experto para redactar un pliego de características técnicas provoca que se pregunte a empresas para saber cómo redactarlo y conocer lo que hay en el mercado” (ncc de 5.12.2018 y 15.10.2019).*

Los hechos relatados sobre la obtención del precio de licitación y la dinámica de competencia en el proceso de contratación, como se ha visto, no permitían asegurar el logro del objetivo central en la contratación pública que era la eficiencia en el gasto público. Aun así, el indicador del menor precio en la oferta era el objetivo implantado en PAR dentro de la jerarquía interna basada en una rendición de cuentas burocrática (Bovens, 2005, 2007), donde los órganos inferiores deben rendir cuentas a sus órganos superiores, según sus instrucciones:

*“Lo importante es contratar al menor precio, esas son las instrucciones que hay desde los órganos superiores” (ncc de 20.06.2018).*

El objetivo de eficiencia basado en el indicador de menor precio de la oferta, y que simula una eficiencia en el gasto público solo tiene presente el gasto que suponía la adjudicación del contrato, es decir las dos primeras fases del proceso de compra pública (“detección de la necesidad” y “selección”) pero no considera el coste total del contrato después de su realización. Esta desconsideración de todas las fases que conforman el proceso de compra pública (Grandia et al., 2015; Patrucco et al., 2017; Tikkanen y Kaleva, 2011) constituye

un elemento desestabilizador de la eficiencia en el gasto público. Esta desestabilización provoca que no se tenga presente la concepción legal de la compra pública como proceso de cuatro fases (Patrucco et al., 2017; Tikkanen y Kaleva, 2011) y, además, se eludan los indicadores, como instrumentos de rendición de cuentas, que pudieran aparecer en las fases menos visibles (fase de ejecución y de evaluación).

La omisión de la fase de ejecución de la compra pública desestabiliza el concepto de eficiencia en el gasto público, ya que la literatura en contratación pública ha constatado que en la ejecución de algunos contratos se generan sobrecostes y demoras (Rizzo, 2013), e incluso, algunos comportamientos oportunistas de algún licitador que, ganada la licitación por un precio bajo, consigue renegociar la ejecución del mismo a un mayor precio (Rizzo, 2013). Comportamientos irregulares y oportunistas en la ejecución de contratos son analizados por un grupo de trabajo de expertos de los Estados miembros de la Unión Europea, dirigido y coordinado por la Unidad de Prevención del Fraude, Transmisión de la Información y Análisis de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) en 2017<sup>18</sup>. Uno de los comportamientos que analiza y que determina como un comportamiento fraudulento es, cuando el *“adjudicatario empieza a pedir más dinero aduciendo que ha habido complicaciones imprevistas que no podían preverse durante la firma del contrato y el poder adjudicador accede fácilmente a la petición”*.

Por otra parte, la omisión de la fase de evaluación permite eludir el análisis de si y cómo el contrato público había cumplido el objetivo fijado en el contrato consistente en lograr prestar el servicio al menor precio posible. Esta evaluación de la contratación se considera fundamental desde algunos responsables públicos nacionales en materia contractual:

*“Es necesario analizar si los objetivos que me planteo en el contrato los cumplo o no los cumplo, qué ha fallado, quiénes son los responsables, qué medidas puedo tomar, qué análisis hago o identificar los elementos que me ponen en riesgo cumplir los objetivos, etc. Esto solo se puede hacer en la evaluación del contrato”*  
(entrevistado A3).

---

<sup>18</sup> Fraude en la contratación pública. Recopilación de indicadores de alerta y mejores prácticas. [https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/fraude-en-la-contratacion-publica\\_tcm30-501388.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/fraude-en-la-contratacion-publica_tcm30-501388.pdf).

Y también reclamaban la necesidad de evaluar el contrato público los servicios de contratación de PAR:

*“No hay información ni se tiene en cuenta la ejecución presupuestaria del contrato, una vez ejecutado éste, para calcular cuales son los costes reales que ha supuesto el contrato”* (ncc de 19.04.2018).

La omisión de fases del proceso de compra pública estaba en la línea de un principio europeo que considera contrato público todo el proceso hasta conseguir firmar éste, por lo que las fases posteriores a la firma (ejecución y evaluación) se convierten en un asunto exclusivo entre las partes involucradas (Racca et al., 2011). Este elemento desestabilizador de la eficiencia en el gasto, junto con el resto de los factores analizados en este período (precio de licitación, competencia) quedan ocultos y legitimados desde una rendición de cuentas política o pública de carácter instrumental, respaldada, de esta forma, por el indicador financiero del gasto público (Rana y Hoque, 2020).

#### **4.2 Segundo periodo (2018-2019) “Del enfoque estratégico al cumplimiento legal”**

Este segundo periodo se caracteriza por la entrada en vigor de la Ley 9/2017 el día 9 de marzo de 2018, lo que supone una modificación del término de eficiencia en la compra pública. El nuevo término de eficiencia significa adjudicar, según la nueva legislación, el contrato a la oferta del licitador “más ventajosa económicamente” (Harland et al., 2021; Ley 9/2017, art. 1) que supone, integrar a los ya existentes indicadores económicos, sociales y ambientales con el objetivo de garantizar una compra pública sostenible (Chiarini et al., 2017; Torvatn y De Boer, 2017). Esta incorporación de indicadores diferentes a los económicos debía cumplir con la finalidad de que la contratación pública fuera un instrumento en la consecución de objetivos políticos (Gimeno Feliú, 2017).

La consideración legal que obligaba a la incorporación de estos indicadores ambientales y sociales en la compra pública es difícil de conseguir en la práctica de la administración (Glas et al., 2018). Estas dificultades vienen inducidas por la inercia institucional que prima la concepción de eficiencia desde la minimización del gasto público, considerando que la inclusión de indicadores ambientales y sociales en los contratos representa un mayor gasto económico para el contrato público, tal y como

expresan algunos responsables de departamentos de compras de diferentes entidades públicas:

*“Estas políticas de sostenibilidad, el político debe asumirlas como un mayor coste”* (entrevistado A9).

*“(…) la gente empieza a conocer la ley (…) lo que pasa que, claro, yo creo que eso supone también un mayor coste para la administración”* (entrevistado A13).

En este contexto, la incertidumbre ya existente en el anterior período analizado (2011-2017) respecto al cálculo del precio de licitación se agravó aún más, por el desconocimiento sobre cómo incluir en ese precio los indicadores sociales y ambientales del contrato, tal y como expresa un consultor de costes de contratos públicos asesor de la administración:

*“Pero el precio que debería pagar es el que tiene en cuenta el medio ambiente, la parte social, (…) Es decir, el precio por adquirir ambulancias que contaminen menos, o que se pague un sueldo por encima del convenio a ese conductor de ambulancias porque estimo que su trabajo será mejor (…) Este cálculo de costes es lo que hay que realizar”* (entrevistado A8).

Este cálculo del precio de licitación suponía una concepción de la eficiencia como elemento integrador de aspectos económicos, sociales y ambientales que desestabilizaba la rendición de cuentas instaurada en el sector público. De esta forma, la ley modificaba el rol de la contratación pública como la herramienta de mercado para disminuir el gasto público, y este nuevo concepto era difícil de asimilar en el ámbito público por lo que no fue bien recibido desde algunos responsables de contratación:

*“Algunos aspectos sociales no sirven para nada y son un invento”* (ncc de 20.03.2019).

*“... no se entiende la incorporación de aspectos sociales en la contratación pública (…) la contratación es para comprar cosas, no para salvar el mundo”* (entrevistado A10).

La aceptación de incluir indicadores sociales y ambientales en la contratación fue escasa en la práctica contractual de PAR. Esta actitud se intentó paliar incentivando la formación de los servicios de contratación pública. De esta forma, se planificaron una serie de cursos

de formación impartidos desde el órgano responsable de la administración de PAR para la formación y perfeccionamiento de los empleados públicos. Los cursos formativos, en este tiempo de cambio en la ley de contratos, se intensificaron para instruir, no solo sobre las modificaciones del procedimiento contractual implantadas con la nueva ley, sino para introducir el cambio de visión sobre la concepción de eficiencia que llevara a considerar la contratación pública como algo más que un medio para la compra de bienes o servicios. Así lo manifiesta un órgano responsable en materia de contratación de una entidad pública:

*“Nos encontramos en un punto de inflexión en los procesos de contratación, donde por parte de las administraciones ha quedado meridianamente claro que no solamente es importante saber qué comprar o qué contratar, sino cómo hacerlo [teniendo en cuenta criterios sociales y medioambientales]. Ahora llega el momento de llevarlo a cabo”* (entrevistado A1).

La nueva visión de la contratación pública ofrecida desde los cursos de formación impartidos desde PAR, incidían en la consideración de la contratación pública como un instrumento político y, como tal, interdependiente del resto de políticas. Esta interdependencia permitiría a la contratación pública incorporar indicadores éticos o sostenibles coherentes con el resto de las políticas de la entidad pública tal y como se puede apreciar en el trabajo de Fernández-Pérez y Luque-Vílchez (2022), donde la relegación de determinadas políticas provoca la falta de indicadores éticos en la compra pública sobre la materia relegada. De esta forma, la visión sobre precio al que licitar un contrato público se interconectaba con el resto de las políticas públicas, tal y como opina un experto en el estudio del sector público:

*“Hay multitud de estudios que establecen que la minoración de los salarios en determinados ámbitos revierte en los refuerzos que tiene que poner la administración para soportar situaciones de servicios sociales con vulnerabilidad económica básica de determinados ciudadanos. Si lo que nos vamos a ahorrar, por un lado, con el precio de un contrato, nos lo vamos a gastar en otro, en servicios sociales de emergencia social, evidentemente algo estamos haciendo mal porque, a lo mejor al contratista no le cuesta, pero a la administración le acaba costando más”* (entrevistado A1).

Esta mirada de la contratación pública desde una contabilidad integradora que abarca al resto de las políticas le confiere un gran potencial transformador, el 22,71% del total del gasto público español (Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, 2022). Es por este motivo por el que se genera la necesidad de alentar una gestión profesional en la contratación pública (Comisión Europea, 2017b). Esta iniciativa de profesionalización en la contratación pública además de impulsarse desde la Unión Europea, también se alentó desde el Acuerdo del Consejo de Ministros del Gobierno de España<sup>19</sup>, además de otros informes pertenecientes a entidades independientes (D3).

La profesionalización de la contratación suponía aprovechar la experiencia y conocimientos de los profesionales en contratación para “aumentar el perfil, influencia, impacto y reputación de la contratación pública en la consecución de objetivos públicos” (Comisión Europea, 2017b; p. L 259/29). Esta profesionalización consiste en una rendición de cuentas horizontal (Rana y Hoque, 2020) con responsabilidad formal de los profesionales sobre sus actuaciones (Bovens, 2005). Esta profesionalización no se instaura en PAR, y se continua con una rendición de cuentas burocrática carente de decisiones profesionales y especializadas, tal y como se advierte desde algún servicio de contratación:

*“La contratación debe profesionalizarse porque se manejan muchos datos estratégicos para la política. Pero se sigue trabajando de forma burocrática donde ciertos temas de los contratos se deciden desde los órganos superiores en la jerarquía administrativa. Esto no tiene sentido”* (ncc de 15.03.2019).

La falta de profesionalización permitió la continuación de una rendición de cuentas sobre la eficiencia en el gasto público, pero con la exigencia de cumplir una ley que obligaba al uso de indicadores sostenibles. Esta situación genera que los servicios de contratación de PAR se planteen el deber de cumplir los compromisos legales, tal y como se afirma desde ellos:

---

<sup>19</sup> Boletín Oficial del Estado de 25 de mayo de 2019. Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco 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. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-7831](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-7831).

*“Nuestro objetivo es cumplir la ley y que no nos presenten recursos. El cumplimiento de la ley es esencial en la contratación y debe ajustarse a ella. Los tribunales parecen ser los verificadores de nuestro trabajo, además de los licitadores si no recurren”* (ncc de 4.05.2018).

El cumplimiento de la ley, junto con inercia administrativa de la eficiencia en el gasto público legitimada por los escenarios de presupuestos limitados (McCue et al., 2015), produce que en la mayoría de los contratos se usen normas legales como indicadores éticos o sostenibles (Arrowsmith, 2010), permitiendo continuar con la eficiencia del gasto público y, cumplir la ley. Estas circunstancias se conocían en la práctica habitual de contratación de PAR:

*“Los llamados indicadores que se plasman en los expedientes de contratación son cumplimientos legales, pero esos no son indicadores sostenibles, son ley”* (ncc de 15.12.2019; similar a la del 5.06.2020).

La explicación de estas prácticas está en relación con el hecho de que la regulación ejerce presión para incluir indicadores éticos y a la vez restringe la forma y los momentos en los que incluirlos (Sarter, 2020; Sarter y Thomsom, 2020), además de la ambigüedad la propia Ley 9/2017 que, al referirse a distintos tipos de indicadores, que van más allá de las normas legales, con conceptos equívocos que provocan la consecuente inseguridad jurídica (Arrowsmith, 2010; Sarter et al., 2014). No obstante, la literatura en materia de contratación pública determina que a pesar de que los objetivos de sostenibilidad se definen desde la Agenda 2030, es necesario materializarlo e impulsarlo en las prácticas concretas de contratación pública (Malacina et al., 2022) a través del establecimiento de la misión (Fernández-Pérez y Luque Vílchez, 2022). Esta necesidad de objetivos claros se confirma por especialistas de diferentes ámbitos públicos:

*“Es inviable poner en marcha una contratación pública estratégica si no hay una dirección política clara y poderosa que sustente esta línea de trabajo, con instrucciones y objetivos claros”* (entrevistado A1, afirmación similar en entrevistados A3 y A13).

La indefinición de una misión clara dificulta al personal de la administración poder evaluar si los indicadores cumplen el objetivo pretendido, así como el seguimiento de los mismos en la ejecución del contrato. Esto favorece que ambas fases, la ejecución y

evaluación, continúan sin tenerse en cuenta al igual que en el período anterior. Esta dinámica de desatención de la fase de ejecución es frecuente en Europa (Racca et al., 2011) al igual que en la práctica de contratación pública de PAR, tal y como afirma un experto en la materia:

*“El 98% de las cláusulas sociales que hay en los pliegos no sirven para nada, porque no se verifican, no se controlan, no se establecen penalidades, ni se exigen responsabilidades”* (entrevistado A12).

La desatención de la fase de ejecución del contrato tenía graves consecuencias en la consecución de una compra pública sostenible, ya que es el momento en que se materializan los indicadores plasmados en las fases anteriores. Aun así, la redacción de un expediente de contratación con seguridad jurídica era la prioridad atendida desde los servicios de contratación, tal y como se afirma por un asesor en contratación pública:

*“Al elaborar el expediente no se piensa qué pasará, porque el papel lo aguanta todo. En la fase de ejecución hay que controlarlo y el control de los contratos que es un descontrol”* (entrevistado A11).

A lo largo del análisis de este periodo, 2018-2019, se ha analizado que el cambio regulatorio no supuso una mejora en el objetivo pretendido de lograr una compra pública sostenible. Por el contrario, la dinámica en la contratación pública continúa con la inercia institucional de considerar la eficiencia en el gasto público desde la convicción de que la inclusión de indicadores sociales y ambientales supone un mayor coste en el bien o servicio público contratado. Este continuismo institucional de eficiencia en el gasto público se legitima desde una rendición de cuentas política instrumental respaldada por indicadores financieros del gasto público y el cumplimiento de las leyes (Rana y Hoque, 2020).

#### **4.3 Tercer periodo (2020-2022): “Un atisbo hacia el enfoque estratégico”**

En este periodo de análisis, la ley se afianza dentro de la dinámica contractual de PAR, interiorizándose, con ello, la obligatoriedad de incluir en los expedientes de contratación indicadores sociales y ambientales (sostenibles) que, tal y como se sabía, desestabilizaba la concepción de rendición de cuentas sobre la eficiencia en el gasto. No obstante, este

afianzamiento en el uso de indicadores sostenibles continúa con la dinámica del segundo período analizado (2018-2019), es decir, se sigue primando la eficiencia del gasto y el uso “simulado” de indicadores ambientales y sociales para lograr el cumplimiento de la ley de contratos (Fernández-Pérez y Luque-Vílchez, 2022):

*“Se utilizan indicadores sociales y ambientales, lo exige la ley y es necesario que consten, pero no se analiza nada más”* (ncc de 9.06.2020; similar a las de 7 y 12.05.2020).

La dinámica del uso simulado de indicadores para acatar la obligación legal de su uso se mantiene en este período. El mantenimiento de esta dinámica se debe, sobre todo, a la posibilidad de interposición de recursos judiciales por parte de los licitadores que, además de acarrear problemas con los tribunales a los servicios de contratación de PAR, producía retrasos en el suministro de bienes o prestación de servicios públicos. Además, la interposición de recursos cobra especial relevancia, ya que la ley de contratos, 9/2017, exigió la creación de tribunales específicos en materia contractual. Esta simplificación de los recursos incrementó los litigios en los tribunales contractuales que se posicionaron como censores de los expedientes de contratación. Así se manifiesta por algunos servicios de contratación de PAR:

*“Los tribunales parecen ser los verdaderos verificadores del trabajo de contratación (...). Si un expediente de contratación se recurre y va a un tribunal es lo peor que puede pasar”* (ncc de 1.10.2021; similar a la del 23.08.2022).

La verificación de la contratación desde el ámbito legal restó protagonismo a otros grupos de interés externos como la ciudadanía, que parecía omitirse a la hora de tener presentes como grupo de interés externo, tal y como se pone de manifiesto por alguno desde los servicios de contratación de PAR:

*“Hay una desvinculación total de lo que somos como empleados públicos y lo que representamos que son los intereses de la ciudadanía”* (ncc de 26.11.2021).

*“En la contratación se sirven los intereses de los superiores, la ciudadanía no se contempla, además es complicado la contratación para los que trabajamos en ello, así que para el ciudadano será aún más”* (ncc de 25.11.2022).

La primacía legal y la posibilidad de recursos especiales en materia contractual sitúa a los órganos jurídicos de los servicios de contratación, considerados como los garantes de la ley y el derecho, como autoridad sobre el resto de los órganos intervinientes en la materia de contratación (intervención, técnicos de compras, etc.). Esta situación de prioridad del derecho sigue la lógica natural que ha marcado la organización administrativa dentro de su concepción cultural histórica (Subirats, 1991), produciendo una asimetría de poder de estos órganos jurídicos sobre el resto, con el consiguiente sesgo en las compras públicas. Este sesgo hacia el derecho era una práctica evidente en la administración española, al igual que ocurría en PAR, sucediendo en numerosos casos que, tal y como afirma un experto en contratación pública, “el órgano jurídico elegía los indicadores sociales y ambientales para evitar presuntos problemas judiciales” (entrevistado A15), ocasionando el continuismo de primar el indicador financiero en la contratación pública. Esto también sucedía en PAR, tal y como se afirma desde algunos servicios de contratación:

*“Hubo problemas con el contrato y asesoría jurídica no pasó los indicadores sociales porque tenían dudas en ellos y se optó por fijar el precio como criterio de adjudicación, que según ellos no da problemas”* (ncc de 19.05.2020; similar a la de 9.06.2020).

Esta asimetría de poder que pone de manifiesto un sesgo legalista en las contrataciones de PAR relegó y redujo las competencias del resto de servicios administrativos participantes en la contratación pública, lo cual fue perjudicial para la gestión de los contratos públicos (Ibrahim et al., 2017). Esta posición desigual dentro de los órganos participantes en el proceso de contratación reduce el potencial de los contratos públicos, tal y como se observa en la práctica de contratación de PAR:

*“Somos un órgano promotor o gestor que conocemos lo que hace falta en nuestro servicio. Aun así, desde lo jurídico nos dicen lo que tenemos que hacer, que es mejor porque la ley lo permite. No se trata de la ley, se trata de gestionar. Y, además, lo jurídico debería tener su lugar y no ser la guía en la gestión de contratos”* (ncc de 18.11.2022):

*“... la legalidad, el derecho, el proceso administrativo, el control de legalidad, pero al final no estamos analizando muchas cosas, de buena gestión financiera,*

*cumplimiento de objetivos, indicadores de medición de seguimiento, la eficiencia del uso de los recursos... ” (entrevistado A3).*

La actuación prevalente del derecho sobre el resto de las disciplinas se acrecentó y se convirtió en la dinámica de actuación, hasta que, en marzo de 2020, se produce un evento inesperado, la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2. Esta situación de crisis sanitaria convierte en un reto la obtención de bienes y servicios públicos (Bracci et al., 2021). La necesidad de adquisición de material y prestación de servicios públicos era urgente en un sistema de compras que dependía del ámbito privado (Broadbent, 2013). En este entorno de dependencia de lo privado, surge la necesidad de adquisición urgente de materiales y servicios, sin tener presente el gasto público empleado en ellos, situación que desestabiliza la rendición de cuentas basada en la eficiencia en el gasto público y condiciona un nuevo planteamiento en el proceso de compra pública de este período de pandemia:

*“Hemos de realizar contratos de emergencia porque lo importante en este tiempo es conseguir el material o prestar el servicio público. Lo demás es indiferente, incluso da igual el precio que cobren las empresas. La verdad es que la dependencia de lo privado es enorme, solo podemos aceptar, no negociar” (ncc de 16.06.2020).*

El único objetivo en ese momento lo constituye el concretar una compra lo más rápida posible, sin comparar ni analizar los bienes y servicios comprados, a pesar de tratarse, en la mayoría de las ocasiones, de equipos tecnológicamente avanzados, de un gran coste económico y que requerían ser suministrados por proveedores cualificados (Sian y Smyth, 2021; Tavares y Arruda, 2021). Además, la situación de pandemia generó que la contratación se produjese fuera del procedimentalismo habitual, mediante una compra pública de emergencia. Esta contratación de emergencia favorecía la rapidez y simplicidad en la compra pública asemejándose a lo que ocurre en las compras privadas (Torvatn y De Boer, 2017), tal y como expresaron los profesionales de la administración de PAR:

*“Los contratos de emergencia se firman y se adjudican directamente, sin ningún trámite de convocatoria pública y casi siempre para las mismas empresas, para*

*las que se conocen. Ahora se contrata directamente, sin cumplir ningún trámite legal”* (ncc de 15.06.2020, similar a la de 11.08.2020).

La falta de procedimiento reglado en las compras y la gran cantidad de dinero público empleado en ellas (Sian y Smyth, 2021), obligó a las administraciones públicas, incluida PAR, a rendir cuentas sobre el dinero gastado en estas compras. Esta rendición de cuentas desde PAR se enfocó desde la transparencia en las contrataciones realizadas en este periodo de pandemia. Esta transparencia consistió en difundir públicamente información (Bovens, 2005), al igual que se realizó en el territorio nacional, sobre todos los contratos realizados en este período de crisis sanitaria. La transparencia supuso una sobrecarga de trabajo para los servicios de contratación, produciendo adicionales trámites procedimentales a los ya existentes en estos servicios (Bovens, 2005) además de una laboriosa recopilación de datos (Mabillard y Zumofen, 2017), tal y como afirma algún experto en contratación:

*“La transparencia está siendo un cuello de botella (...) en contratación. Es meter datos, meter datos, meter datos, meter datos... claro, meter datos para el área de transparencia”* (entrevistado A11).

Esta acumulación de tareas y los objetivos políticos centrados en conseguir bienes y servicios públicos, desatendió la oportunidad que suponía este período en la búsqueda de una compra pública sostenible y estratégica, tal y como se alentaba desde las instituciones europeas por medio de recomendaciones (Consejo de la Unión Europea, 2020) y desde la propia legislación de contratos (Tavares y Arruda, 2021). Esta situación se generaliza en PAR, donde el periodo de pandemia supuso un lapso temporal en la consecución de una compra pública estratégica.

La generalización de la contratación excepcional de emergencia en este período de pandemia fue finalizando de forma progresiva y en paralelo a la situación de crisis sanitaria. Esto llevó a que los servicios de contratación de PAR volvieran al procedimentalismo en el proceso de compra. Esta vuelta al procedimentalismo produjo un cambio en la estrategia contractual de PAR, por un impulso normativo que ayudó a emplear indicadores sostenibles, eliminando las disposiciones legales como indicadores. Este impulso normativo se fue instaurando como obligación en la práctica de contratación de PAR, con el impulso de los dirigentes políticos:

*“Un alto cargo está diciendo que se pongan criterios sociales y ambientales en los contratos”* (ncc de 30.11.2021).

La inserción de indicadores sociales y ambientales desestabiliza el concepto de eficiencia basada en el menor precio del contrato. No obstante, para que se produzca esta desestabilización es necesario que la información de los indicadores sea relevante y oportuna para poder alcanzar el objetivo previsto con el uso de dichos indicadores (Fernández-Pérez y Luque-Vílchez, 2022). Conseguir las características de la información en los indicadores sostenibles requería un cuerpo profesional en materia de contratación, con capacidades y competencias para diseñar los indicadores específicos para cada contrato público. El cuerpo profesional no se creó, surgiendo dudas en la práctica de contratación de PAR sobre qué indicadores utilizar en cada momento:

*“(…) como desconozco qué indicadores poner en un contrato los copio de otros que encuentre en la plataforma de contratación”* (ncc de 4.10.2022).

*“Tengo que redactar pliegos técnicos de contratos de suministros, servicios y obras en el nuevo puesto que tengo, pero no sé hacerlo, y los indicadores sociales y ambientales no están tipificados en ninguna instrucción, solo dice esa instrucción que hay que plasmarlos. Desconozco la materia objeto del contrato, no sé qué poner”* (ncc de 15.09.2022; similar a la del 27.12.2022).

A pesar de la desestabilización que pudiera causar el uso de indicadores ambientales y sociales en la eficiencia en el gasto público, ésta se intentó mantener respaldando una rendición de cuentas interna de carácter burocrático (Bovens, 2005) y enfocada en objetivos a corto plazo (O’Dwyer y Unerman, 2008).

Este mantenimiento de rendición de cuentas en la eficiencia en el gasto público, hace que a lo largo del análisis de este periodo, 2020-2022 se desatienda la oportunidad que supone el período de pandemia provocado por el SARS-CoV-2 en la búsqueda de una compra pública sostenible y estratégica, a través de la misión y se continúe con la no creación de un cuerpo profesional en materia de contratación pública, con capacidades y competencias para diseñar los indicadores específicos para cada contrato público.

## 5. Discusión y conclusiones

La modificación del concepto de eficiencia se produce en función de los objetivos cambiantes de los gobiernos en el logro de una mejora de los servicios públicos (McKevitt et al., 2014; McKevitt y Davis, 2016). De esta forma, este concepto abarca desde una eficiencia en el gasto público (Bauhr et al., 2019; Peters, 2012; Rizzo, 2013; Schapper et al., 2006) que sustenta una contratación pública como herramienta del mercado, hasta una eficiencia nacida de las Directivas 2014/23/EU y 2014/24/EU del Parlamento Europeo y del Consejo. Estas directivas proporcionan un nuevo sentido al concepto de eficiencia en la contratación pública que tiene su base en el logro de una contratación pública de carácter sostenible y estratégico, considerando aspectos sociales, ambientales y de innovación, además de los económicos.

Esta evolución de la concepción de eficiencia permite explorar cómo la contabilidad puede contribuir a una mejor comprensión de los cambios de valores en la contratación pública que busquen objetivos más allá de una perspectiva de eficiencia meramente financiera (Bracci et al., 2021; Steccolini, 2019). Para ello, este capítulo analiza cómo se produce la inserción de indicadores y criterios sociales, ambientales, de innovación y otros relacionados con políticas estratégicas en el proceso de contratación pública, utilizando una perspectiva de la compra pública como rendición de cuentas. El estudio se centra en el análisis de los indicadores por ser los instrumentos clave de la rendición de cuentas en la esfera pública (Bonney & Armijo, 2005). Para este análisis, el trabajo se aborda desde un estudio de caso de una comunidad autónoma española en el periodo comprendido entre los años 2011 y 2022. En concreto, el estudio de caso parte de los conocimientos empíricos de la doctoranda que tiene la condición de observador-participante en dicho organismo público, aparte de contar con un análisis documental (expedientes de contratación, documentos publicados por la administración autonómica), entrevistas con actores relevantes en el contexto español de compras dentro del ámbito de la contratación pública, además de la participación en reuniones y jornadas técnicas.

Los resultados del estudio muestran la predominancia, a lo largo de todos los años del estudio, de una rendición de cuentas de la compra pública basada en la eficiencia en el gasto público (Atkinson, 2020; Peters, 2012), a pesar de los elementos desestabilizadores que distorsionan esta concepción de eficiencia. Entre los factores

desestabilizadores, que ponen en duda el objetivo de lograr la eficiencia en el gasto y que han sido analizados en este estudio están el precio de licitación y la competencia abierta, plena y justa. En este estudio se ha visto que estas características de la competencia se ven amenazadas en ocasiones y, coyunturalmente, suponen un obstáculo a la consecución de dicha eficiencia. Por otra parte, se ha analizado la dificultad en el cálculo del precio de licitación debido a la carencia de métodos objetivos. Otro factor desestabilizador es la consideración en la contratación pública de aspectos diferentes a los económicos (sociales y ambientales), que, por otra parte, son aspectos necesarios para la consideración de la nueva concepción de la eficiencia que conduce a la consecución de una compra pública estratégica. El último de los factores desestabilizadores descubiertos en el estudio empírico está relacionado con el hecho de tener en cuenta todas las fases del proceso de compra pública (detección de la necesidad, selección, ejecución, extinción y evaluación).

Estos factores desestabilizadores de la eficiencia en el gasto público desafían esta visión limitada de la contabilidad enfatizada en el papel financiero del sector público (Bracci et al., 2021; Malacina et al., 2022). Esta visión limitada de la contratación pública resalta la racionalidad económica y financiera, desatendiendo la responsabilidad democrática inherente a la contratación pública como política de gran potencial en la búsqueda del valor público que no puede dejarse solo en manos de los compradores públicos sino en una colaboración entre las partes interesadas (Bracci et al., 2021; Steccolini, 2019). Además, sin olvidar la cualidad de la contratación pública para actuar como palanca del sector privado (Harland et al., 2019).

Los resultados presentados en este estudio deben ser tomados en consideración ya que la compra pública es un instrumento de gobernanza de gran importancia para los gobiernos (Potoski, 2008). Esta gobernanza debe impulsar que la contabilidad logre la oportunidad de desempeñar un papel mediador en la aplicación de prácticas sostenibles (Lapsley et al., 2010; Larrinaga et al., 2018) apartando el objetivo o misión de la contratación pública de eficiencia en objetivos cuantitativos que no responden a la propia naturaleza de la compra pública (Malacina et al., 2022) y están desacreditados por todos los elementos desestabilizadores en los que se sostiene y tampoco está en línea con el logro de un valor público (Almqvist et al., 2013). Este cambio en la contabilidad del sector público se consigue desde una concepción de eficiencia en la contratación pública como

la búsqueda de una compra pública estratégica a través de una rendición de cuentas multidimensional (Fernández-Pérez y Luque-Vílchez, 2022).

Los resultados de esta investigación ponen de manifiesto la necesidad de que la responsabilidad política o pública vaya más allá de una rendición de cuentas de gestión o interna basada en lógicas de cumplimiento, ignorando las prioridades de la ciudadanía (Rana y Hoque, 2020), y cuyas prácticas se enfoquen a la creación de valor como las preocupaciones de los principales actores presentes en la compra pública, comprador público, proveedor privado y beneficiarios del servicio público (Malacina et al., 2022).

El compromiso de la creación de valor en la compra pública, a raíz de este estudio, no está solo en el impulso normativo de inserción de indicadores sociales, ambientales, de innovación y otros estratégicos, sino en la responsabilidad horizontal (Bovens, 2005, 2007) mediante el desarrollo de cuerpos profesionales en la contratación pública que gocen de independencia y competencia profesional (Bovens, 2005, 2007) en la inserción de indicadores estratégicos en la compra pública y rindan cuentas sobre ellos. Esta responsabilidad profesional debe guiarse con un compromiso en la misión de la compra pública dentro del marco de una rendición de cuentas multidimensional considerado el adecuado para el logro de una compra pública estratégica y sostenible (Fernández-Pérez y Luque-Vílchez, 2022).

Finalmente, mediante este trabajo se hace un llamamiento para que estudios futuros puedan desarrollar la investigación en esta área de conocimiento solventando algunas limitaciones del presente trabajo. El minucioso estudio de caso sobre prácticas de contratación en un espacio específico podría ser desarrollado en otras instituciones públicas para enriquecer las posibles similitudes y diferencias entre ellas. Otras investigaciones podrían profundizar en el estudio de la relación entre una rendición de cuentas pública o política desde la misión, que afronte el diálogo con los grupos de interés y, una rendición de cuentas desde la consecución de outputs que resultan de la información contenida en indicadores utilizados en el proceso de contratación pública.

## Referencias

- Acar, M., Guo, C., & Yang, K. (2008). Accountability when hierarchical authority is absent: Views from public private partnership practitioners. *American Review of Public Administration*, 38(1), 3-23. <https://doi.org/10.1177/0275074007299481>
- Acar, M., Guo, C., & Yang, K. (2012). Accountability in voluntary partnerships: To whom and for what? *Public Organization Review*, 12(2), 157-174. <https://doi.org/10.1007/s11115-011-0169-0>
- Adams, C., & McNicholas, P. (2007). Making a difference: Sustainability reporting, accountability and organizational change. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 20(3), 382-402. <https://doi.org/10.1108/09513570710748553>
- Akenroye, T. O. (2013). An Appraisal of the use of social criteria in public procurement in Nigeria. *Journal of Public Procurement*, 13(3), 364-397. <https://doi.org/10.1108/JOPP-13-03-2013-B005>
- Albelda Pérez, E., Correa Ruiz, C. & Carrasco Fenech, F. (2007). Environmental management systems as an embedding mechanism: a research note. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20(3), 403-422. <https://doi.org/10.1108/09513570710748562>
- Almqvist, R., Grossi, G., Van Helden, G. J., & Reichard, C. (2013). Public sector governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7-8), 479-487. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2012.11.005>
- Arrowsmith, S. (2010). Horizontal policies in public procurement: a taxonomy. *Journal of Public Procurement*, 10(2), 149-186. <https://doi.org/10.1108/JOPP-10-02-2010-B001>
- Atkinson, C. L. (2020). Full and open competition in public procurement: Values and ethics in contracting opportunity. *International Journal of Public Administration*, 43(13), 1169-1182. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1666408>

- Bajari, P., McMillan, R., & Tadelis, S. (2009). Auctions versus negotiations in procurement: an empirical analysis. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 25(2), 372-399. <https://doi.org/10.1093/jleo/ewn002>
- Baldus, B. J., & Hatton, L. (2020). US chief procurement officers' perspectives on public procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 26(1), 100538. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2019.05.003>
- Bauhr, M., Czibik, Á, de Fine Licht, J., & Fazekas, M. (2019). Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption. *Governance*, 33(3), 495-523. <https://doi.org/10.1111/gove.12432>
- Bebbington, J., & Unerman, J. (2018). Achieving the United Nations Sustainable Development Goals: an enabling role for accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 31(1), 2-24. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-05-2017-2929>
- Berg, B. & Lune, H. (2012). *Qualitative research methods for the social sciences*, 9<sup>th</sup> International Edition. Pearson, New Jersey.
- Berrios, R. (2006). Government contracts and contractor behavior. *Journal of Business Ethics*, 63, 119-130. <https://doi.org/10.1007/s10551-005-3969-8>
- Bonnefoy, J. C., & Armijo, M. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social and Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.
- Bovens, M. (2005). Public accountability. En E. Ferlie, L. Lynne, & C. Pollitt (Eds), *The Oxford Handbook of Public Management*, (pp. 182-208). Oxford University Press, Oxford.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European Law Journal*, 13(4), 447-468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Bracci, E., Saliterer, I., Sicilia, M. & Steccolini, I. (2021). Accounting for (public) value(s): reconsidering publicness in accounting research and practice. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34(7), 1513-1526. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-06-2021-5318>

- Broadbent, J. (2013). Reclaiming the ideal of public service. *Public Money and Management*, 33(6), 391-394. <https://doi.org/10.1080/09540962.2013.835992>
- Broadbent, J. & Guthrie, J. (1992). Changes in the public sector: a review of recent ‘alternative’ accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 5(2), 3-31. <https://doi.org/10.1108/09513579210011835>
- Broadbent, J., & Guthrie, J. (2008). Public sector to public services: 20 years of “contextual” accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(2), 129-169. <https://doi.org/10.1108/09513570810854383>
- Broadbent, J. & Laughlin, R. (2003). Public private partnerships: an introduction. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 16(3), 332-341. <https://doi.org/10.1108/09513570310482282>
- Cassell, C. (2015). *Conducting Research Interviews*. Sage Publications, London.
- Chiarini, A., Opoku, A., & Vagnoni, E. (2017). Public healthcare practices and criteria for a sustainable procurement: A comparative study between UK and Italy. *Journal of Cleaner Production*, 162, 391-399. <https://10.1016/j.jclepro.2017.06.027>
- Comisión Europea (2017a). Fichas temáticas del semestre europeo. Contratación pública. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/european\\_semester\\_thematicfactsheet\\_public-procurement\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european_semester_thematicfactsheet_public-procurement_es.pdf)
- Comisión Europea (2017b). Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión de 3 de octubre de 2017 sobre la profesionalización de la contratación pública. Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32017H1805>
- Consejo de la Unión Europea (2020). Conclusiones del Consejo. Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente (2020/C 412 I/01). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020XG1130%2803%29>
- Correa-Ruiz, C. (2019). Organisational dynamics of environmental/sustainability reporting: A case for structure and agency of collective actors. *Spanish Journal of*

*Finance and Accounting*, 48(4), 406-429.  
<https://doi.org/10.1080/02102412.2019.1632019>

Diggs, S. N., & Roman, A. V. (2012). Understanding and tracing accountability in the public procurement process: Interpretations, performance measurements, and the possibility of developing public-private partnerships. *Public Performance & Management Review*, 36(2), 290-315. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576360207>

Einsenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532-550. <https://doi.org/10.2307/258557>

Fernández-Pérez, R. & Luque-Vílchez, M. (2022). Public Administration Accountability on the Social Pillar of Sustainable Procurement: A Documentary Analysis. *Spanish Journal of Finance and Accounting*, 1-25. <https://doi.org/10.1080/02102412.2022.2145008>

Fox, D., & Morris, J. C. (2015). The role of accountability in federal acquisition: A search for context. *Journal of Public Procurement*, 15(4), 514-536. <https://doi.org/10.1108/JOPP-15-04-2015-B005>

Gimeno Feliú, J. M. (2017). Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en la contratación pública. *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, (7), 45-67. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i7.10419>

Glas, A. H., Gaus, J., & Essig, M. (2018). Effects of governance structures on sustainability-oriented supplier behaviour: analysis of national action plans and their effects in public procurement. *International Journal of Business Environment*, (10), 75-94. <https://doi.org/10.1504/IJBE.2018.093325>

Grandia, J., Steijn, B., & Kuipers, B. (2015). It is not easy being green: increasing sustainable public procurement behaviour. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 28(3), 243-260. <https://doi.org/10.1080/13511610.2015.1024639>

Gray, D. E. (2016). *Doing Research in the Business World*. Sage Publications, Inc., Thousand Oaks, CA.

- Grossi, G., & Steccolini, I. (2014). Guest editorial: Accounting for public governance. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 11(2), 86-91. <https://doi.org/10.1108/QRAM-04-2014-0031>
- Hammersley, M. & Atkinson, P. (2007). *Ethnography: Principles in practice*. Routledge, London and New York.
- Harland, C., Telgen, J., Callender, G., Grimm, R., & Patrucco, A. (2019). Implementing government policy in supply chains: An international coproduction study of public procurement. *Journal of Supply Chain Management*, 55(2), 6-25. <https://doi.org/10.1111/jscm.12197>
- Harland, C. M., Eßig, M., Lynch, J., & Patrucco, A. (2021). Policy-led public procurement: does strategic procurement deliver? *Journal of Public Procurement*, 21(3), 221-228. <https://doi.org/10.1108/JOPP-09-2021-089>
- Ibrahim, M., Bawole, J.N., Obuobisa-Darko, T., Abubakar, A.-B. & Kumasey, A.S. (2017). The legal regime and the compliance façade in public procurement in Ghana. *International Journal of Public Sector Management*, 3(4), 370-390. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2016-0156>
- Kawulich, B. (2005). Participant observation as a data collection method. Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: *Qualitative Social Research*, 6(2). <http://dx.doi.org/10.17169/fqs-6.2.466>
- Kluvers, R., & Tippett, J. (2010). Mechanisms of accountability in local government: an exploratory study. *International Journal of Business and Management*, 5(7), 46-53. <https://doi.org/10.5539/ijbm.v5n7p46>
- Kohler, J. C., & Dimancesco, D. (2020). The risk of corruption in public pharmaceutical procurement: how anti-corruption, transparency and accountability measures may reduce this risk. *Global Health Action*, 13(sup1), 1694745. <https://doi.org/10.1080/16549716.2019>
- Lapsley, I., Miller, P., Panozzo, F., Kornberger, M., & Carter, C. (2010). Manufacturing competition: How accounting practices shape strategy making in cities. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 23(3), 325-349. <https://doi.org/10.1108/09513571011034325>

- Larrinaga, C., & Bebbington, J. (2001). Accounting change or institutional appropriation? A case study of the implementation of environmental accounting. *Critical Perspectives on Accounting*, 12(3), 269-292. <https://doi.org/10.1006/cpac.2000.0433>
- Larrinaga, C., Luque-Vilchez, M., & Fernández, R. (2018). Sustainability accounting regulation in Spanish public sector organizations. *Public Money & Management*, 38(5), 345-354. <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.147766922>
- Levenson, W. J. (2014). DoD acquisition-to compete or not compete: The placebo of competition. *Defense Acquisition Univ FT Belvoir Va.*, 21(1), 416-440.
- Mabillard, V., & Zumofen, R. (2017). The complex relationship between transparency and accountability: A synthesis and contribution to existing frameworks. *Public Policy and Administration*, 32(2), 110-129. <https://doi.org/10.1177/0952076716653651>
- Mahmood, S. A. I. (2010). Public procurement and corruption in Bangladesh confronting the challenges and opportunities. *Journal of Public Administration and Policy Research*, 2(6), 103. <https://doi.org/10.5897/JPAPR.9000043>
- Malacina, I., Karttunen, E., Jääskeläinen, A., Lintukangas, K., Heikkilä, J., & Kähkönen, A. K. (2022). Capturing the value creation in public procurement: A practice-based view. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 28(2), 100745. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2021.100745>
- Mazzucato, M. (2020). Mission-oriented public procurement: lessons from international examples. (IIPP WP 2020-20) UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report. <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2020-20>
- McCrudden, C. (2004). Using public procurement to achieve societal outcomes. *Natural Resource Forum*, 28(4), 257-267. <https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.2004.00099.x>
- McCue, C. P., Prier, E., & Swanson, D. (2015). Five dilemmas in public procurement. *Journal of Public Procurement*, 15(2), 177-207. <https://doi.org/10.1108/JOPP-15-02-2015-B003>

- McKevitt, D. M., Flynn, A., & Davis, P. (2014). Public buying decisions: A framework for buyers and small firms. *International Journal of Public Sector Management*, 27(1), 94-106. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2012-0144>
- McKevitt, D., & Davis, P. (2016). Value for money: a broken piñata? *Public Money & Management*, 36(4), 257-264. <https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1162591>
- Montalbán-Domingo, L., García-Segura, T., Sanz, M. A., & Pellicer, E. (2018). Social sustainability criteria in public-work procurement: An international perspective. *Journal of Cleaner Production*, 198, 1355-1371. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.07.083>
- O'Dwyer, B., & Unerman, J. (2008). The paradox of greater NGO accountability: A case study of Amnesty Ireland. *Accounting, Organizations and Society*, 33(7-8), 801-824. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2008.02.002>
- Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) (2022). Módulo I: Las cifras de la contratación pública en 2021. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2022/ias2022-modulo1.pdf>
- Patrucco, A.S., Luzzini, D. & Ronchi, S.(2017). Research perspectives on public procurement: Content analysis of 14 years of publications in the journal of public procurement. *Journal of Public Procurement*, 17(2), 229-269. <https://doi.org/10.1108/JOPP-17-02-2017-B003>
- Peters, J (2012) Neoliberal convergence in North America and Western Europe: Fiscal austerity, privatization, and public sector reform. *Review of International Political Economy*, 19(2), 208-235. <https://doi.org/10.1080/09692290.2011.552783>
- Pollitt C., y Harrison S. (1992). *Handbook of Public Services Management*. Blackwell, Oxford.
- Potoski, M. (2008). State and Local Government Procurement and the Winter Commission. *Public Administration Review*, 68(S1), S58-69. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00979.x>

- Prier, E., Schwerin, E., & McCue, C. P. (2016). Implementation of sustainable public procurement practices and policies: A sorting framework. *Journal of Public Procurement*, 16(3), 312-346. <https://doi.org/10.1108/JOPP-16-03-2016-B004>
- Racca, G. M., Perin, R. C., & Albano, G. L. (2011). Competition in the execution phase of public procurement. *Public Contract Law Journal*, 41(1), 89-108. <https://doi.org/10.4335/16.2.361-378>
- Rana, T., & Hoque, Z. (2020). Institutionalising multiple accountability logics in public services: Insights from Australia. *The British Accounting Review*, 52(4), 100919. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2020.100919>
- Raymond, J. (2008). Benchmarking in public procurement. *Benchmarking: An International Journal*, 15(6), 782-793. <https://doi.org/10.1108/14635770810915940>
- Rizzo, I. (2013). Efficiency and integrity issues in public procurement performance. *Journal of Public Finance and Public Choice*, 31(1-3), 111-128. <https://doi.org/10.1332/251569213X15664519748613>
- Sarter, E. K. (2020). The Development and Implementation of Gender Equality Considerations in Public Procurement in Germany. *Feminist Economics*, 26(3), 66–89. <https://doi.org/10.1080/13545701.2020.1718731>
- Sarter, E. K., Sack, D., & Fuchs, S. (2014). Public procurement as social policy? An introduction to social criteria in public procurement in Germany. [www.unibielefeld.de/soz/powi/pdf/WPCG01\\_Sarter\\_Sack\\_Fuchs\\_Public\\_Procurement\\_Aug14.pdf](http://www.unibielefeld.de/soz/powi/pdf/WPCG01_Sarter_Sack_Fuchs_Public_Procurement_Aug14.pdf)
- Sarter, E. K., & Thomson, E. (2020). Fulfilling its promise? Strategic public procurement and the impact of equality considerations on employers' behaviour in Scotland. *Public Money & Management*, 40(6), 437-445. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1684615>
- Schapper, P. R., Malta, J. V. & Gilbert, D. L. (2006). An analytical framework for the management and reform of public procurement. *Journal of Public Procurement*, 6(1-2), 1-26. <https://doi.org/10.1108/JOPP-06-01-02-2006-B001>

- Sian, S., & Smyth, S. (2021). Supreme emergencies and public accountability: the case of procurement in the UK during the Covid-19 pandemic. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 35(1), 146-157. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-08-2020-4860>
- Steccolini, I. (2019). Accounting and the post-new public management. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(1), 255-279, <https://doi.org/10.1108/AAAJ-03-2018-3423>.
- Subirats, J. (1991). La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta. *Documentación Administrativa*, (224-225), 15-58.
- Tavares, L. V., & Arruda, P. (2021). Public policies for procurement under COVID19. *European Journal of Public Procurement Markets*, 3, 9-36. <https://doi.org/10.54611/CUIN2767>
- Tikkanen, I., & Kaleva, H. (2011). Contract award procedures and award criteria in the catering services in Finland. *British Food Journal*, 113(8), 952-964. <https://doi.org/10.1108/00070701111153805>
- Torvatn, T. & de Boer, L. (2017). Public procurement reform in the EU: start of a new era? *IMP Journal*, 11(3), 431-451. <https://doi.org/10.1108/IMP-09-2015-0056>
- Vakkuri, J. (2010). Struggling with ambiguity: public managers as users of NPM-oriented management instruments. *Public Administration*, 88(4), 999-1024. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01856.x>
- Vörösmarty, G., & Tátrai, T. (2019). Green supply management in the public and private sector in Hungary. *International Journal of Procurement Management*, 12(1), 41-55. <https://doi.org/10.1504/IJPM.2019.096996>
- Whitaker, G., Altman-Sauer, L., & Henderson, M. (2004). Mutual accountability between governments and nonprofits. *The American Review of Public Administration*, 34(2), 115-133. <https://doi.org/10.1177/0275074004264091>
- Yin, R. K. (2009). *Case study research design and methods* (4th edition). Sage Publications, Thousand Oaks.

## Apéndice 1: Entrevistas (14)

<b>Entrevistado</b>	<b>Organización</b>	<b>Nº de entrevista</b>	<b>Código entrevista</b>
Directora general de contratación y servicios	Municipal	1	A1
Coordinador de compra sostenible o responsable	Cooperativa Comercio justo	1	A2
Interventor/Auditor	Nacional	1	A3
Académico/a especialista en contratación pública	Universitaria	1	A4
Coordinadora de Servicios de un órgano de gobierno de una comunidad autónoma	Comunidad autónoma	1	A5
Jefe de servicio de un órgano promotor de compras en un órgano de gobierno de una comunidad autónoma	Comunidad autónoma	1	A6
Representante sindical	Sindicato	1	A7
Consultor de costes y precios de contratos públicos	Independiente	1	A8
Interventor de un órgano de gobierno de una comunidad autónoma	Comunidad autónoma	1	A9
Jefe de servicio de contratación de un órgano de gobierno de una comunidad autónoma	Comunidad autónoma	1	A10
Responsable de contratación /consultor independiente en contratación pública	Local / Independiente	1	A11
Consultor independiente de compras públicas	Independiente	1	A12
Académico/a especialista en contratación pública	Universitaria	1	A13
Académico/a especialista en contratación pública	Universitaria	1	A14

## Apéndice 2: Documentos y material públicos

<b>Título del documento</b>	<b>Fuente</b>	<b>Aceso público</b>	<b>Código documento</b>
La indefinición de “precio general de mercado”	Observatorio de contratación pública	<a href="https://www.obcp.es/opiniones/la-indefinicion-de-precio-general-de-mercado">https://www.obcp.es/opiniones/la-indefinicion-de-precio-general-de-mercado</a>	D1
¿Reclama la UE a España una modificación sustancial del ALCSP?	Observatorio de contratación pública	<a href="https://www.obcp.es/opiniones/reclama-la-ue-espana-una-modificacion-sustancial-del-alcsp">https://www.obcp.es/opiniones/reclama-la-ue-espana-una-modificacion-sustancial-del-alcsp</a>	D2
Informe anual de supervisión de la contratación pública de España. Diciembre 2020	Oficina independiente de regulación y supervisión de la contratación (ORESCON)	<a href="https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2020/ias-2020.pdf">https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2020/ias-2020.pdf</a>	D3

## **CAPÍTULO 5**

### **CONCLUSIONES GENERALES**



## CAPÍTULO 5

### Conclusiones

Durante los últimos años se ha prestado especial interés a la comprensión de la complejidad y el potencial de la contratación pública como motor de la sostenibilidad, no solo por proveerse de sectores tan relevantes para la sostenibilidad como la energía, el transporte, la gestión de residuos, la protección social o la provisión de servicios de salud y educación, sino porque tiene el potencial de impulsar la visión y estrategia de las empresas del sector privado (Harland et al., 2019). Para empezar a entender la complejidad de la contratación pública, ha sido necesario estudiar en profundidad su concepto, considerado como fundamental para analizar el avance desde una compra pública a una compra pública sostenible y estratégica.

Tradicionalmente, la compra pública ha sido estudiada dentro de la rama del derecho, siguiendo la lógica cultural que ha marcado a las organizaciones administrativas (Subirats, 1991). Este escenario legal es necesario por ser la contratación pública un instrumento jurídico sumamente formalista desde el que se aseguran principios básicos, como son, libertad de acceso a los procesos de licitación e imparcialidad en el proceso de selección del adjudicatario del contrato (Atkinson, 2020) y una eficiente utilización de los fondos públicos (Fox y Morris, 2015; McKeivitt y Davis 2016). Sin embargo, la necesidad de un planteamiento jurídico en la compra pública no puede obviar la interdisciplinariedad de este instrumento, para que el formalismo existente en la compra pública abra espacios de flexibilidad que permitan su uso como instrumento de gobernanza a los dirigentes políticos para, a través de ella, poder lograr el objetivo de sostenibilidad.

Esta dualidad conceptual permite identificar a la compra pública como un instrumento jurídico al servicio de los dirigentes políticos para alcanzar una compra pública sostenible y estratégica. La consecución de una compra pública estratégica se ha ido institucionalizando, especialmente con la firma de la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015), generando cambios legislativos a nivel europeo en materia de compra pública.

Estos cambios legislativos promueven la consideración de aspectos ambientales y sociales, además de los económicos en la compra pública (Brammer y Walker, 2011, McCrudden 2007). Esta combinación de la preocupación de impactos sociales y ambientales, junto con la preocupación por los aspectos económicos delimitan a la compra pública como un híbrido dentro del ámbito de la contabilidad social y medioambiental (Larrinaga et al., 2018; Miller et al., 2008), además de serlo desde el punto de vista organizacional. De esta forma, es necesario determinar la naturaleza híbrida de la compra pública por sus procesos, por las lógicas participantes en dichos procesos y por las prácticas que se lleven a cabo (Christensen y Lægreid, 2011; Kurunmäki y Miller, 2011; Miller et al., 2008).

El estudio del concepto y naturaleza de la compra pública llevado a cabo en esta investigación ha determinado la base para poder centrar el examen de cómo se rinden cuentas en la compra pública para lograr la efectividad de los objetivos políticos de carácter sostenible. Este estudio ha seguido la llamada hecha en trabajos previos sobre la necesidad de una mayor reflexión sobre la rendición de cuentas en el ámbito de la contratación pública (Diggs y Roman, 2012; Fox y Morris, 2015), para lo cual, se ha profundizado en un marco propio y específico de la rendición de cuentas de la compra pública sostenible y estratégica.

## **1. La rendición de cuentas en el contexto de la compra pública sostenible y estratégica**

El proceso de investigación ha dejado claro que, a pesar de que la rendición de cuentas ha sido discutida de forma amplia en la literatura académica (Ebrahim, 2003; Gray et al., 1996), el avance en la concepción de la compra pública y la responsabilidad democrática de este instrumento de gobernanza ha puesto de manifiesto espacios no examinados por la literatura académica. Con base en estos nuevos escenarios de sostenibilidad marcados por la Agenda 2030, con protagonismo para la compra pública, este trabajo ha abordado aspectos más amplios que los existentes en la literatura anterior. Así, la literatura ha estudiado aspectos referidos a la eficiencia y anticorrupción en la compra pública (Kling, 2008; Murray, 2009; Thai, 2015), o una rendición de cuentas en función de los grupos de

interés involucrados en dicha compra pública (Bovens, 2005; Diggs y Roman, 2012; Tello et al., 2016). El marco teórico en el que se asienta este trabajo de investigación tiene en cuenta tres elementos fundamentales. El primero de ellos ha prestado atención a una rendición de cuentas interesada en el “para qué” de la rendición de cuentas y así, siguiendo los estudios de Andraus y Costa (2014) sobre el Modelo de Responsabilidad Integrado de las organizaciones sin ánimo de lucro, este estudio diseña un marco teórico de rendición de cuentas que abarca todas las dimensiones o áreas de responsabilidad de la compra pública (económica, legal, de equidad, ética y de la misión). El segundo de ellos es la consideración de la compra pública como proceso formado por cuatro fases diferenciadas. Y, por último, el tercero de ellos es el examen de cómo se rinden cuentas sobre la efectividad de los criterios u objetivos políticos a través de indicadores en las distintas fases del proceso de compra pública. Se analizan indicadores ya que son considerados como los principales instrumentos de rendición de cuentas en el ámbito público (Bonney y Armijo, 2005), una cuestión aún no explorada en la literatura. Para una adecuada rendición de cuentas del sector público que permita determinar si la contratación pública puede desempeñar un papel mediador en la implementación de prácticas sostenibles (Lapsley et al., 2010; Larrinaga et al., 2018), este marco teórico estudia las características cualitativas que la información contenida en los indicadores, centrándose especialmente en la relevancia (información útil) y la oportunidad (indicador señalado en la fase adecuada para el objetivo a conseguir).

El marco teórico delimitado en esta investigación permite el establecimiento de un método objetivo capaz de comprobar si la contabilidad de la compra pública está desempeñando el papel mediador en la implementación de prácticas sostenibles (Lapsley et al., 2010; Larrinaga et al., 2018).

## **2. La práctica de la rendición de cuentas de la compra pública sostenible y estratégica en una entidad pública española**

El trabajo de investigación realizado en esta tesis confirma el potencial estratégico de la compra pública como transformador de la realidad. Partiendo de esta premisa resulta fundamental conocer cuál es el compromiso de los órganos públicos contratantes en el

verdadero impulso de la estrategia de sostenibilidad (Andhov et al., 2020; Fisher, 2013; Sarter, 2020). Para dar respuesta a este conocimiento, esta tesis ha explorado y analizado si y cómo las administraciones públicas están teniendo en cuenta este enfoque sostenible y estratégico en sus prácticas de contratación. Para ello, este trabajo ha explorado la introducción de indicadores y criterios sociales, ambientales, de innovación y otros relacionados con políticas estratégicas en el proceso de contratación pública, utilizando una perspectiva de la compra pública como rendición de cuentas. Para cumplir el objetivo fijado, este trabajo se ha servido de numerosas fuentes de información que han permitido construir un primer paso en la exploración de la rendición de cuentas en el proceso de contratación pública.

La primera de las fuentes de información proviene de un estudio de caso que parte de los conocimientos empíricos de la doctoranda en su condición de observador-participante en el organismo público objeto del estudio de caso, a través de notas de campo tomadas periódicamente garantizando así, la autenticidad de la validez e interpretación de los datos presentados (Hammersley y Atkinson, 2007). La segunda fuente de información proviene de un exhaustivo análisis de contenido de todos los documentos que forman parte de los expedientes de contratación (anuncios de licitación, pliegos de cláusulas administrativas particulares, pliegos de prescripciones técnicas, contrato) necesarios para identificar las distintas fases del proceso de contratación y la incorporación de los criterios e indicadores en dichas fases. La tercera fuente de información ha consistido en la realización de 14 entrevistas semiestructuradas (Berg y Lune, 2012) con actores relevantes en el campo de la compra sostenible y en la contratación pública en general. Por último, la cuarta fuente de información proviene de la participación en reuniones y jornadas técnicas de seguimiento del progreso de la compra pública sostenible en Europa y/o España que se realizan durante el periodo de investigación.

El análisis y examen de todas las fuentes de información se desarrollan en un contexto en el que el organismo o entidad pública se vio afectada por la entrada en vigor de la Ley 9/2017 el 8 de noviembre que impulsa una compra pública sostenible. Así, algunos de los artículos de dicha ley obligan a la inclusión de criterios sociales y medioambientales vinculados al objeto de los contratos y contemplan la posibilidad de incorporar estos criterios en distintas fases del proceso de contratación pública. Teniendo

en consideración este contexto legal, el proceso de investigación deja claro que la mera inclusión de indicadores sociales y ambientales, desde una presión regulatoria no es suficiente para lograr una compra pública sostenible o estratégica. Así, los resultados del análisis documental muestran que los indicadores, en su mayoría, no responden a la dimensión ética de la compra pública y los que lo hacen, se les puede considerar no relevantes para la consecución del criterio u objetivo que pretenden. Este comportamiento viene inducido por la inercia institucional que prima la concepción de eficiencia en la contratación pública desde la minimización del gasto, considerando que la inclusión de indicadores ambientales y sociales desestabilizan esta eficiencia.

A la luz de este estudio, se subraya la necesidad de diseñar políticas que contribuyan al desarrollo de estrategias sostenibles más allá de las establecidas en marcos legales y que, además, se enfoquen hacia el largo plazo (O'Dwyer y Unerman, 2008) y se articulen desde la misión (Mazzucato, 2020) de la contratación pública. Elementos visualizadores del compromiso con una compra pública sostenible se podrían apreciar, no solo en iniciativas para la formación en cuestiones de rendición de cuentas en compra pública sostenible (Erridge y Hennigan, 2012), sino también en la creación de cuerpos profesionales con habilidades técnicas en esta materia (Comisión Europea, 2017; Mazzucato, 2020) que asesoren sobre la integración de consideraciones sostenibles en la compra pública para lograr integrar estas prácticas en la cultura de la organización (Erridge y Hennigan, 2012; van Berkel y Schotanus, 2021).

## Referencias

- Andhov, M., Caranta, R., Stoffel, T., Grandia, J., Janssen, W. A., Vornicu, R., Czarnezki, J., Gromnica, A., Tallbo, K., Martin-Ortega, O., Melón, L., Edman, A., Göthberg, P., Nohrstedt, P., & Wiesbrock, A. (2020). Sustainability through public procurement: The way forward - Reform Proposals. [https://www.researchgate.net/profile/Roberto\\_Caranta/publication/341169249\\_Sustainability\\_Through\\_Public\\_Procurement\\_The\\_Way\\_Forward\\_Reform\\_Proposals/links/5eb7d587a6fdcc1f1dcb3698/](https://www.researchgate.net/profile/Roberto_Caranta/publication/341169249_Sustainability_Through_Public_Procurement_The_Way_Forward_Reform_Proposals/links/5eb7d587a6fdcc1f1dcb3698/)
- Andreaus, M., & Costa, E. (2014). Toward an integrated accountability model for nonprofit organizations. En E. Costa, L. Parker, & M. Andreaus (Eds.), *Accountability and social accounting for social and non-profit organizations*, (pp. 153-176). Emerald Group Publishing Limited, London.
- Atkinson, C. L. (2020). Full and open competition in public procurement: Values and ethics in contracting opportunity. *International Journal of Public Administration*, 43(13), 1169-1182. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1666408>
- Berg, B. & Lune, H. (2012). *Qualitative research methods for the social sciences*, 9th International Edition. Pearson, New Jersey.
- Bonnefoy, J. C., & Armijo, M. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social and Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.
- Bovens, M. (2005). Public accountability. En E. Ferlie, L. Lynne, & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, (pp. 182-208). Oxford University Press. Oxford.
- Brammer, S., & Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*, 31(4), 452-476. <https://doi.org/10.1108/01443571111119551>

- Christensen, T., & Lægveid, P. (2011). Complexity and hybrid public administration—theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407-423. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>
- Comisión Europea (2017). Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión de 3 de octubre de 2017 sobre la profesionalización de la contratación pública. Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública.
- Diggs, S. N., & Roman, A. V. (2012). Understanding and tracing accountability in the public procurement process: Interpretations, performance measurements, and the possibility of developing public-private partnerships. *Public Performance & Management Review*, 36(2), 290-315. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576360207>
- Ebrahim, A. (2003). Making sense of accountability: Conceptual perspectives for northern and southern nonprofits. *Nonprofit Management & Leadership*, 14(2), 191-212. <https://doi.org/10.1002/nml.29>
- Erridge, A., & Hennigan, S. (2012). Sustainable procurement in health and social care in Northern Ireland. *Public Money & Management*, 32(5), 363-370. <https://doi.org/10.1080/09540962.2012.703422>
- Fisher, E. (2013). The Power of Purchase: Addressing Sustainability through Public Procurement. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 8(1), 2-7. <https://doi.org/10.21552/EPPPL/2013/1/157>
- Fox, D., & Morris, J. C. (2015). The role of accountability in federal acquisition: A search for context. *Journal of Public Procurement*, 15(4), 514-536. <https://doi.org/10.1108/JOPP-15-04-2015-B005>
- Gray, R., Adams, C., & Owen, D. (1996). *Accounting and accountability: Changes and challenges in corporate social and environmental reporting*. Prentice Hall, London.
- Hammersley, M. & Atkinson, P. (2007). *Ethnography: Principles in practice*. Routledge, London and New York.
- Harland, C., Telgen, J., Callender, G., Grimm, R., & Patrucco, A. (2019). Implementing government policy in supply chains: an international coproduction study of public

- procurement. *Journal of Supply Chain Management*, 55(2), 6-25.  
<https://doi.org/10.1111/jscm.12197>
- Kling, R. (2008). Taxpayers are fighting back: Transparency and accountability does not mean inefficiency. [Paper presentation]. Third International Public Procurement Conference, Amsterdam, Netherlands.
- Kurunmäki, L., & Miller P. (2011). Regulatory hybrids: Partnerships, budgeting and modernising government. *Management Accounting Research*, 22(4), 220-241.  
<https://doi.org/10.1016/j.mar.2010.08.004>
- Lapsley, I., Miller, P., Panozzo, F., Kornberger, M., & Carter, C. (2010). Manufacturing competition: how accounting practices shape strategy making in cities. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 23(3), 325-349.  
<https://doi.org/10.1108/09513571011034325>
- Larrinaga, C., Luque-Vilchez, M., & Fernández, R. (2018). Sustainability accounting regulation in Spanish public sector organizations. *Public Money & Management*, 38(5), 345-354. <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1477669>
- Mazzucato, M. (2020). Mission-oriented public procurement: Lessons from international examples. (Report No. IIPP WP 2020-20). UCL Institute for Innovation and Public Purpose.
- McCrudden, C. (2007). Corporate social responsibility and public procurement. En D. McBarnet (Ed.), *The new corporate accountability: Corporate social responsibility and the law*, (pp. 93-118). Cambridge University Press, Cambridge.
- McKevitt, D., & Davis, P. (2016). Value for money: a broken piñata? *Public Money & Management*, 36(4), 257-264. <https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1162591>
- Miller, P., Kurunmäki, L., & O'Leary, T. (2008). Accounting, hybrids and the management of risk. *Accounting, Organizations and Society*, 33(8), 942-967.  
<https://doi.org/10.1016/j.aos.2007.02.005>
- Murray, J. G. (2009). Improving the validity of public procurement research. *International Journal of Public Sector Management*, 22(2), 91-103.  
<https://doi.org/10.1108/09513550910934501>

- Naciones Unidas (2015). Goal 12. Ensure sustainable consumption and production patterns. United Nations. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/>
- O'Dwyer, B., & Unerman, J. (2008). The paradox of greater NGO accountability: A case study of Amnesty Ireland. *Accounting, Organizations and Society*, 33(7-8), 801-824. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2008.02.002>
- Sarter, E. K. (2020). The Development and Implementation of Gender Equality Considerations in Public Procurement in Germany. *Feminist Economics*, 26(3), 66-89. <https://doi.org/10.1080/13545701.2020.1718731>
- Subirats, J. (1991). La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta. *Documentación Administrativa*, (224-225), 15-58.
- Tello, E., Hazelton, J., & Cummings, L. (2016). Potential users' perceptions of general purpose water accounting reports. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 29(1), 80-110. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-12-2013-1552>
- Thai, K. V. (2015). International Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharing. En K. V. Thai (Ed.), *International Public Procurement* (pp.1-10). Springer. Switzerland.
- van Berkel, J. R. J., & Schotanus, F. (2021). The impact of “procurement with impact”: Measuring the short-term effects of sustainable public procurement policy on the environmental friendliness of tenders. *Journal of Public Procurement*, 21(3), 300-317. <https://doi.org/10.1108/JOPP10-2020-0070>