

Máster en Asesoría Jurídica de empresa
Facultad de Derecho
Universidad de León
Curso 2016 / 2017

EL COMERCIO JUSTO EN LA CONTRATACIÓN
PÚBLICA
(FAIR TRADE IN PUBLIC PROCUREMENT)

Realizado por la alumna Doña Noemí Juan González

Tutorizado por la profesora Doña Anabelén Casares Marcos

VISTO BUENO DEL TUTOR DEL TRABAJO FIN DE GRADO

El Profesor Dña. Ana Belén Casares Marcos como Tutor del Trabajo Fin de Grado titulado “El comercio justo en la contratación pública” realizado por Dña. Noemí Juan González en el Máster de Asesoría Jurídica de empresa, informa favorablemente el mismo, dado que reúne las condiciones necesarias para su defensa.

Lo que firmo, para dar cumplimiento al art. 15.3 del R.D. 1393/2007, de 29 de octubre.

En León a 14 de julio del 2017.

VºBº

Fdo.: _____

ÍNDICE

RESUMEN.....	1
OBJETIVO DEL TRABAJO.....	2
METODOLOGÍA.....	3
1- INTRODUCCIÓN.....	5
2- EL COMERCIO JUSTO.....	7
2.1 Concepto y caracterización.....	7
2.2 Funcionamiento: el movimiento internacional.....	8
2.3 Los principios del comercio justo.....	10
3- INICIATIVA PÚBLICA DE APOYO AL COMERCIO JUSTO.....	14
3.1 El reconocimiento institucional del comercio justo por parte de la UE ..	16
3.2 Compromisos políticos por el comercio justo en España.....	21
4- CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA.....	25
4.1 Concepto y extensión.....	26
4.2 Marco normativo y evolución de la contratación pública estratégica en la Unión Europea.....	29
4.3 El ámbito nacional de la contratación pública estratégica.....	34
4.3.1 Posibilidades en el TRLCSP.....	37
4.3.2 El proyecto de Ley de Contratos del Sector Público en tramitación.	38
5- COMERCIO JUSTO EN LAS COMPRAS PÚBLICAS: LA COMPRA PÚBLICA ÉTICA.....	41
5.2 Las etiquetas de comercio justo.....	42
5.2 Criterio de adjudicación.....	46
5.3 Condición especial de ejecución.....	47
6- CONCLUSIONES.....	49
7- BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	52

RESUMEN

La contratación pública no es un fin en sí misma, sino una herramienta que las Administraciones Públicas pueden utilizar para desarrollar políticas que favorezcan un modelo de Desarrollo Sostenible; uno de los objetivos perseguidos es el comercio justo, un movimiento apoyado y fomentado en los últimos años por las prácticas de los poderes públicos, es especial, a través de la estructuración de la compra pública ética.

Palabras clave: contratación pública, comercio justo, consumo sostenible, compra pública ética.

ABSTRACT

Public procurement isn't an end in itself, but a tool that Public Administrations can use to develop policies that favor a Sustainable Development model; One of the objectives pursued is Fair Trade, a movement supported and encouraged in recent years by the practices of public authorities, in special, through the structuring of ethical public procurement.

Keywords: *public procurement, Fair Trade, Sustainable consumption, ethical public procurement.*

OBJETIVO DEL TRABAJO

El presente trabajo se centra en el estudio del movimiento internacional del comercio justo. Bajo esta premisa, se aborda un análisis del Comercio justo desde una perspectiva ética, que explica sus bases, justificación y principios y la realización de una exposición ordenada de las políticas de apoyo de los poderes públicos, europeos y españoles; para, finalmente, relacionar el comercio justo con la contratación pública a través de la compra pública ética.

El principal propósito del trabajo es determinar como la capacidad económica del sector público, es un medio apto para la consecución de objetivos sociales, medioambientales y éticos, con el fin de promover y concienciar una economía solidaria.

La relevancia del tema se pone de manifiesto debido a necesidad de examinar las oportunidades existentes, tanto políticas como legales, que otorga el ordenamiento jurídico español para la inclusión de aspectos que guíen la contratación de las Administraciones públicas hacia el desarrollo de un consumo responsable y el comportamiento ético en los intercambios comerciales. De ahí, la importancia, las compras y contrataciones públicas representan alrededor del 20% del PIB europeo (un 18,5% del PIB en España).

Para responder a estos interrogantes, en el presente trabajo se abordan distintas cuestiones; unas de ámbito más general que se analizan en los capítulos primero, segundo y tercero. El primer capítulo, trata de las problemáticas sociales y ambientales actuales que ha originado la liberalización del comercio y la apertura de los mercados. Una vez en contexto, el segundo capítulo se refiere a la evolución del comercio justo, sus principios definidores y objetivos. Seguidamente en el tercer capítulo se expone, como los poderes públicos, contribuyen a concretar esos objetivos y a apoyarlos a través de acciones positivas.

A continuación, en el capítulo cuarto, se inicia el estudio con una mayor profundización sobre la contratación pública estratégica o socialmente responsable, partiendo del marco jurídico, y analizando las cuestiones más actuales, como son las nuevas estrategias de la Unión Europea para la consecución de un desarrollo sostenible y

las posibles novedades, en términos de objetivos no económicos, que pueda incorporar una nueva regulación nacional sobre los contratos públicos.

Es a través del capítulo quinto, donde se inicia el estudio del comercio justo como aspecto a considerar por los poderes adjudicadores en los procesos de licitación, la denominada compra pública ética, donde se exponen, una vez constatada la legalidad, las posibilidades que otorga el marco normativo español para la inclusión real de un comercio más equitativo.

METODOLOGÍA

La metodología utilizada para la elaboración del trabajo, ha consistido, principalmente, en el recurso a una amplia bibliografía relacionada con la materia, tanto para el primer contacto con la misma, como para el posterior desarrollo del tema. Debe añadirse, el recurso a la normativa relacionada con el tema de estudio, para entender en un primer momento la materia que se iba a tratar; manejando tanto la normativa vigente, como la ya derogada, en aras de una comprensión del proceso evolutivo de la regulación hasta el presente.

A partir de los textos básicos en la materia que han servido de fuente de información principal, se ha llegado a través de los mismos, a otros trabajos que han permitido profundizar en el objeto de estudio, conformando un conocimiento más amplio y una opinión propia.

Otra de las fuentes principales utilizadas es la interpretación que hacen los tribunales a través de la resolución de conflictos, es decir, el manejo de jurisprudencia.

La lectura de los diferentes textos utilizados para profundizar en la materia, han hecho referencia a jurisprudencia relacionada, que me ha resultado un instrumento aclaratorio en muchos casos.

Una vez recopilada la información suficiente sobre la materia, tanto doctrinal, como normativa y jurisprudencial; se ha podido elaborar una estructura sobre la que pudiera desarrollarse el trabajo, elaborando un índice provisional para tener adecuadamente delimitado el objeto de estudio, que apenas se ha visto modificado a lo largo del trabajo.

Esta primera idea, que ha terminado siendo la definitiva, consistía en elaborar un análisis del comercio justo, para posteriormente relacionarlo con la contratación pública y tratarlo en el ámbito de la compra pública ética.

Por último, se recogen las conclusiones alcanzadas en las distintas áreas temáticas tratadas en el trabajo, resumiendo y completando las que ya se han ido asentando en los respectivos apartados.

1- INTRODUCCIÓN

La economía mundial descansa sobre desigualdades patentes entre países, acuñados como desarrollados, en vías de desarrollo o subdesarrollados, del Norte o del Sur; la liberalización del comercio y la apertura de los mercados han intensificado el crecimiento y la dinamización de la economía de una parte del planeta, sin que las utilidades de la globalización de los mercados hayan beneficiado a todos por igual; de hecho, es una realidad evidente que un amplio porcentaje de la población subsiste en condiciones de máxima pobreza¹.

Las relaciones comerciales internacionales se han desarrollado indiferentes a los principios de equidad y justa reciprocidad, lo que ha originado que, la economía global esté gobernada por grandes desequilibrios en favor de quienes promueven un mercado lucrativo alejado de la idea de justicia social². El interés exclusivo a la obtención de beneficios económicos inmediatos ha llevado a un crecimiento asimétrico, que entre otras facetas, entorpece la intervención de los pequeños productores en las actividades económicas. Simultáneamente, la deslocalización de la producción hacia zonas con mano de obra abaratada y con niveles ínfimos de seguridad laboral, está siendo aprovechada por las grandes multinacionales como ventaja competitiva³.

Los sistemas de producción, que son la base para la consecución de los productos necesarios para la subsistencia y bienestar de la sociedad, dan respuesta a tres cuestiones esenciales conectadas con la necesidad y el agotamiento de los recursos: qué producir, cómo producir y para quién producir⁴. El comercio de bienes entre comunidades ha

¹ CASARES MARCOS, A. Comercio justo y fomento de la contratación pública socialmente responsable, *Contratación administrativa práctica*, 2013, núm. 123, págs. 68- 82.

² MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 249.

³ Según se reconoce en la Comunicación de la Comisión *Acabar con la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible*, la mitad de los trabajadores del mundo perciben unos ingresos inferiores a dos dólares al día, y cerca de 1.300 millones de personas viven en condiciones de extrema pobreza, COM (2013) 92 final, de 27 de febrero de 2013. En la Comunicación *Una asociación mundial para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible después de 2015*, se pretende crear una asociación mundial que erradique la pobreza e impulse el desarrollo sostenible, COM (2015) 44 final, de 5 de febrero de 2015.

⁴ IDEAS y BAKEAZ, *El Comercio Justo en las Compras Públicas* [en línea], WFTO Europe y Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, Córdoba, 2011, [Fecha de consulta: 15 de junio de 2017]. Manual práctico sobre Comercio Justo y Contratación Pública Responsable. Disponible en: <http://comerciojusto.org/publicacion/el-comercio-justo-en-las-compras-publicas-manual-practico-sobre-comercio-justo-y-contratacion-publica-responsable/>.

llevado al desarrollo de los sistemas de producción y a su adaptación a los modelos económicos presentes en cada fase de la evolución humana, estos también han ido variando según las necesidades y demandas sociales, consolidados en la actualidad con una fuerte tecnificación de los medios de producción y un mercado globalizado, donde se producen números intercambios en el ámbito internacional, regidos no solo por las partes del intercambio, sino también por organismos internacionales.

El comercio justo es un movimiento iniciado hace más de 60 años⁵ con el fin de modificar las prácticas de comercio internacional, abogando por “prácticas sostenibles de producción y comercialización bajo unos parámetros de responsabilidad y solidaridad con las comunidades productoras desfavorecidas”⁶.

La transformación, no debe proceder únicamente de políticas activas de las organizaciones no gubernamentales, fundamentalmente; deviene fundamental la dimensión política, y la necesaria activación de la sociedad civil hacia la concienciación de promover una economía solidaria⁷.

Nuestra capacidad de compra puede convertirse en un medio valioso para favorecer los productos elaborados de modo respetuoso con el medio ambiente y en condiciones laborales adecuadas⁸; pero, la posibilidad de comprar estos productos debe abordarse también desde los poderes públicos, de forma que usen su capacidad en términos de poder adquisitivo y acometan distintas actuaciones a través de una compra responsable que considere las preocupaciones sociales y medioambientales inherentes al desarrollo sostenible⁹.

⁵ El primer antecedente del Comercio Justo tuvo lugar a finales de los años cuarenta cuando una organización que trabajaba con mujeres pobres en Puerto Rico empezó a vender las prendas que se realizaban a través de parroquias, fundando lo que más tarde se llamó *Ten Thousand Villages* (Diez Mil Aldeas).

⁶ *Diagnóstico sobre el Comercio Justo en la ciudad de Madrid*, [en línea], Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 2012. Disponible en: <http://comerciojusto.org/publicacion/diagnostico-sobre-el-comercio-justo-en-la-ciudad-de-madrid/>.

⁷ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 251.

⁸ LLOPIS GOIG, R., “El comercio justo en la opinión pública española. Perfiles y orientaciones”, *Papers: revista de sociología*, núm. 88, 2008, págs. 61-80.

⁹ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 253.

2- EL COMERCIO JUSTO

2.1 Concepto y caracterización

El movimiento del comercio justo ha fomentado la incorporación a las transacciones internacionales los principios de equidad y justicia, con el objetivo de que los productores de los países en desarrollo no deriven apartados de los beneficios de los intercambios comerciales internacionales¹⁰. Las redes internacionales de Comercio Justo, agrupadas en FINE¹¹ acordaron la siguiente definición: *“El Comercio Justo es una relación de intercambio basada en el dialogo, la transparencia y el respeto, que buscan una mayor equidad en el comercio internacional. Contribuye a un desarrollo sostenible ofreciendo mejores condiciones comerciales y asegurando los derechos de productores y trabajadores marginados, especialmente en el Sur. Las Organizaciones de Comercio Justo, apoyadas por los consumidores, están implicadas activamente en apoyar a los productores, sensibilizar y desarrollar campañas para conseguir cambios en las reglas y prácticas del comercio internacional convencional”*¹².

El comercio justo trata de dar respuesta a dos desafíos esenciales. Por una parte, un mayor equilibrio del comercio mundial en beneficio de los actores más desfavorecidos, de forma que tanto la producción como la transformación ocasionen un impacto positivo en las economías. En segundo lugar, configurar una realidad de que otro comercio es posible, con la concienciación de los consumidores, empresas y administraciones¹³.

En consecuencia, el comercio justo es una de las vías más claras para conseguir que el comercio se convierta en motor de desarrollo y logre una redistribución de la cadena comercial, *“superando el actual esquema de concentración del valor añadido en grandes*

¹⁰ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 256.

¹¹ Acrónimo de la red constituida por las cuatro organizaciones de Comercio Justo en Europa (FLO, IFAT (actual WFTO), NEWS! y EFTA).

¹² Esta definición aparece recogida en la Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de julio de 2006, sobre comercio justo y desarrollo en la Comunicación de la Comisión, *Contribución al desarrollo sostenible: el papel del comercio justo y de los sistemas no gubernamentales de garantía de la sostenibilidad comercial*, COM (2009) 215 final, de 5 de mayo de 2009, pág. 14.

¹³ *Diagnóstico sobre el Comercio Justo en la ciudad de Madrid*, [en línea], Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 2012. Disponible en: <http://comerciojusto.org/publicacion/diagnostico-sobre-el-comercio-justo-en-la-ciudad-de-madrid/>.

corporaciones en el que la ventaja competitiva de los países en vías de desarrollo se basa en la mano de obra barata y la sobreexplotación de los recursos naturales”¹⁴.

Este papel es reconocido por el Parlamento Europeo en el punto 5 de la Resolución sobre Comercio Justo y Desarrollo 2005/2245 (INI)¹⁵ aprobada en julio de 2006 y en la que se señala: *“El sistema de Comercio Justo resulta ser un instrumento importante para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, y considera que, a largo plazo, podría facilitar una participación equitativa de los países en desarrollo en el sistema de comercio multilateral, garantizarles un acceso estable y sostenible al mercado europeo y aumentar la sensibilización de los consumidores”.*

Esto significa que, al comprar, ofrecer y promover un producto de Comercio Justo, los consumidores, las empresas y la Administración ejercen una labor importante en la reducción de la pobreza y en la creación de unas condiciones de vida dignas.

2.2 Funcionamiento: el movimiento internacional

Las primeras iniciativas de Comercio Justo, asimiladas entonces al comercio alternativo o solidario, datan de finales de los años cuarenta en Estados Unidos, cuando las organizaciones *Ten Thousand Villages* y SERRV erigen lazos directos con productores artesanales de países del Sur y empiezan a comercializar sus productos. En Europa, a finales de los años cincuenta OXFAM UK distribuye en sus tiendas de Reino Unido artesanía fabricada por refugiados chinos, mientras que jóvenes católicos de los Países Bajos crean la modalidad de las “tiendas solidarias”¹⁶, con el objetivo de importar productos de los países en desarrollo¹⁷.

Junto a estas experiencias, el movimiento se vuelve visible a partir de la primera Conferencia de las Naciones sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), bajo el lema de

¹⁴ *Diagnóstico sobre el Comercio Justo en la ciudad de Madrid*, [en línea], Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 2012. Disponible en: <http://comerciojusto.org/publicacion/diagnostico-sobre-el-comercio-justo-en-la-ciudad-de-madrid/>.

¹⁵ DOUE C 303, de 13 de diciembre de 2006.

¹⁶ Estas fechas se pueden consultar en SOLÉ, E., *Que es el comercio justo*, RBA- Integral, Barcelona, 2003 pág. 40 y el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema *Alimentos de comercio justo: ¿autorregulación o legislación?* de 10 de julio de 2009, (DOUE C 318/06, 23.12.2009), pág. 30.

¹⁷ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 256.

“Comercio, no ayuda” (*Trade, no aid*), los países en desarrollo reivindicaron que se abrieran fronteras a sus productos agrícolas y comenzaron a exigir un nuevo orden de los mercados con relaciones comerciales más justas que permitieran su desarrollo económico¹⁸.

A lo largo de la evolución del Comercio Justo, se han producido replanteamientos sobre sus objetivos, esto ha significado que las Tiendas Solidarias no solo se dedicaran a la venta de productos, sino que se convirtieron también en puntos de información y concienciación, dejando de ser meramente puntos de venta¹⁹.

A nivel internacional, el movimiento del Comercio Justo está formado por cuatro organizaciones, donde cada una de estas entidades cumple su función, y promueve, desde diferentes ámbitos, el Comercio Justo como sistema de relaciones comerciales en el contexto internacional.

- World Fair Trade Organization (WFTO)²⁰, es la organización más representativa, es una red en la que participan todas las Organizaciones de Comercio Justo a nivel internacional (incluidos grupos de productores, exportadores, organizaciones importadoras y minoristas); su función es acreditar a las Organizaciones de Comercio Justo que cumplen con los criterios y principios de movimiento.
- Asociación Europea de Comercio Justo (EFTA)²¹, es una asociación formada por las principales organizaciones importadoras de productos de Comercio Justo de Europa; ella se coordinan los procesos de importación, así como el intercambio de productos entre sus organizaciones²².

¹⁸ La primera Conferencia de la UNCTAD tuvo lugar en Ginebra en 1964, y fue celebrada con el fin de promover el comercio de los países en desarrollo, estabilizar los precios de sus exportaciones y eliminar las barreras de entrada a los países industrializados. Durante la segunda Conferencia, celebrada en Nueva Delhi en 1968, se volvió a exigir un comercio más justo para mejorar las condiciones de vida de los países productores.

¹⁹ *Diagnóstico sobre el Comercio Justo en la ciudad de Madrid*, [en línea], Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 2012. Disponible en: <http://comerciojusto.org/publicacion/diagnostico-sobre-el-comercio-justo-en-la-ciudad-de-madrid/>.

²⁰ Más información en: www.wfto.com [Fecha de consulta: 17 de junio de 2017].

²¹ Más información en: www.eftafairtrade.org [Fecha de consulta: 17 de junio de 2017].

²² IDEAS y BAKEAZ, *El Comercio Justo en las Compras Públicas* [en línea], WFTO Europe y Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, Córdoba, 2011, [Fecha de consulta: 15 de junio de 2017]. Manual práctico sobre Comercio Justo y Contratación Pública Responsable. Disponible en: <http://comerciojusto.org/publicacion/el-comercio-justo-en-las-compras-publicas-manual-practico-sobre-comercio-justo-y-contratacion-publica-responsable/>.

- Fairtrade Labelling Foundation (FLO)²³, organismo mundial encargado de la certificación de productos de Comercio justo, todos los productos certificados garantizan que se ha respetado en la cadena de producción los principios del Comercio Justo.
- Networks Worldshops (NEWS)²⁴, es la Red de Tiendas del Mundo a nivel europeo. En ella se encuentran las tiendas que venden productos de Comercio Justo y principalmente se encarga de promover campañas de apoyo a la venta de productos de Comercio Justo.

En este contexto, el Comercio Justo responde a la consideración de “forma de comercio” y no de “ayuda”, puesto que a pesar de la ayuda económica propia de las políticas de cooperación al desarrollo, el mejor cimiento para estos países procede de la instauración de vínculos comerciales fundados en un mejor acceso a los mercados y en el acrecentamiento de la capacidad de transacciones efectuadas bajo las bases promulgadas por el Comercio Justo²⁵.

2.3 Los principios del comercio justo

Las asambleas generales de las dos principales redes internacionales de Comercio Justo, WFTO y FLO, acordaron los principios fundamentales que deben gobernar la práctica; estos parten de la definición de Comercio Justo dada anteriormente, y se fundamentan en la práctica y experiencia vivida por las Organizaciones de Comercio Justo; la declaración²⁶ “pretende estipular un único punto de referencia internacional para el Comercio Justo a través de una explicación concisa de los principios de Comercio Justo

²³ Más información en www.fairtrade.net [Fecha de consulta: 17 de junio de 2017].

²⁴ Más información en www.worldshops.org [Fecha de consulta: 17 de junio de 2017].

²⁵ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 256.

²⁶ *Carta de los principios del comercio justo*, [en línea]. Disponible en: www.wfto.com/sites/.../Charter-of-Fair-Trade-Principles-Final%20%28SP%29.PDF [Fecha de consulta: 18 de junio de 2017].

y de las dos vías principales con las que son implementados”²⁷; estos principios esenciales son²⁸:

- Acceso al mercado para productores marginados: favorecer el acceso de los productores a los mercados, conservando sus medios de producción tradicionales, minorando las cadenas de comercialización de forma que los productores tengan la posibilidad de obtener un mayor porcentaje de beneficio del precio de venta final de sus productos.
- Relaciones Comerciales Sostenibles y equitativas: tener en cuenta todos los costes de producción, directos e indirectos, incorporando la protección de los recursos naturales.
- Desarrollo de capacidades y de la autogestión: ayudar a que las organizaciones productoras adquieran una consciencia óptima de las condiciones y tendencias del mercado, que las permita incrementar una capacitación y recursos de manera autónoma.
- Aumentar la concienciación de los consumidores: a través de la sensibilización conexas a los productores y consumidores y concienciar a estos sobre la necesidad de justicia social, reformando las reglas del comercio internacional, favoreciendo un sistema de comercio global, justo y equitativo.
- El Comercio Justo como “Contrato Social”: la utilización de estos principios se basan en el compromiso implícito de los compradores, incluyendo consumidores finales, de ir más allá de las prácticas comerciales habituales; es decir el Comercio Justo es una relación para el cambio y el desarrollo a través del comercio.

Estos principios no sólo tienen como fin asegurar una base mínima en cuanto a los derechos de los trabajadores, sino también canalizar el desarrollo en torno a valores y pautas de gobernanza que vinculen la competitividad económica con la justicia social y el respeto al medio ambiente²⁹. Así, los criterios anteriormente citados, definidos por el

²⁷ *Carta de los principios del comercio justo*, [en línea]. Disponible en: www.wfto.com/sites/.../Charter-of-Fair-Trade-Principles-Final%20%28SP%29.PDF [Fecha de consulta: 18 de junio de 2017].

²⁸ *Diagnóstico sobre el Comercio Justo en la ciudad de Madrid*, [en línea], Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 2012. Disponible en: <http://comerciojusto.org/publicacion/diagnostico-sobre-el-comercio-justo-en-la-ciudad-de-madrid/>.

²⁹ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 257.

movimiento de Comercio Justo internacional, han sido recordados en la Resolución del Parlamento Europeo sobre *comercio justo y desarrollo*, de 6 de julio de 2006, [2005/2245 (INI)]³⁰ y son los siguientes:

- a) Un precio justo al productor, que garantice unos ingresos justos y que permita cubrir unos costes sostenibles de producción y los costes de subsistencia; este precio debe igualar, por lo menos, al precio y la prima mínimos definidos por las asociaciones internacionales de comercio justo³¹,
- b) Parte del pago se debe de efectuar por adelantado, si el productor así lo solicita³²,
- c) Una relación estable y a largo plazo con los productores, así como la intervención de éstos en el establecimiento de normas de comercio justo,
- d) Transparencia y rastreabilidad en toda la cadena de abastecimiento, a fin de garantizar una información adecuada al consumidor,
- e) Unas condiciones de producción que respeten los ocho convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)³³,
- f) El respeto del medio ambiente, la protección de los derechos humanos, en particular de los derechos de las mujeres y niños, así como el respeto de los métodos de producción tradicionales que favorezcan el desarrollo económico y social,
- g) Programas de desarrollo de capacidades y capacitación para los productores, en especial para los pequeños productores marginales de los países en desarrollo,

³⁰ DOUE C 303, de 13 de diciembre de 2006.

³¹ Según los estándares prescritos por la Organización mundial de Comercio Justo, (WFTO): “Un precio justo en el contexto local o regional, es aquel que se ha acordado a través del dialogo y la participación. No solamente cubre costos de producción sino que también permite una producción socialmente justa y ambientalmente responsable. Ofrece un pago justo a los productores y toma en consideración el principio de igual trabajo tanto para mujeres como para hombres”.

³² Respecto a este criterio, la WFTO se refiere a un prepagado de, al menos, el 50 por ciento del total del precio.

³³ Estos contemplan asuntos que son considerados como principios y derechos fundamentales en el trabajo: la libertad de asociación y la libertad sindical, y el reconocimiento real de la negociación colectiva, la erradicación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la eliminación efectiva del trabajo infantil y la abolición de discriminación en materia de empleo.

para sus organizaciones y para sus respectivas comunidades, a fin de garantizar la sostenibilidad del comercio justo,

- h) El respaldo a la producción y la entrada al mercado de las organizaciones de productores,
- i) Actividades de sensibilización sobre la producción y las relaciones comerciales en el marco del comercio justo, su misión y sus objetivos, y sobre la injusticia reinante en las normas del comercio internacional,
- j) El seguimiento y la verificación del cumplimiento de estos criterios, en cuyo marco deber corresponder un importante papel a las organizaciones del hemisferio sur, con miras a una reducción de costes y una mayor participación de las mismas en el proceso de certificación,
- k) Evaluaciones de impacto periódicas sobre las actividades relacionadas con el comercio justo³⁴.

Muchos de los principios expuestos, también son compartidos por otros productores y empresas que pretenden acercar a su actividad las etiquetas de comercio ético, pero el matiz que contribuye a particularizar el comercio justo respecto a estos intercambios comerciales está, precisamente, en que las organizaciones de comercio justo dirigen su labor al beneficio de pequeños productores fundamentalmente desfavorecidos y excluidos por el mercado³⁵.

Con todo lo expuesto, el Comercio Justo tiene como metas principales garantizar unas condiciones de vida dignas a los productores de los países menos desarrollados a partir del abono de un precio justo por sus productos. En este sentido, erige un prototipo alternativo al comercio convencional, en cuanto que su ideología está separada de la especulación; sin embargo, no hay que desconocer, que la entrada a este mercado de grandes cadenas de distribución y multinacionales de la alimentación, ha abierto un

³⁴ La Organización de Etiquetado de Comercio Justo, FLO, es la responsable de originar y controlar los estándares de producción, distribución y comercialización que deben instaurar las organizaciones participantes si quieren aspirar a ser productos de Comercio Justo.

³⁵ CASARES MARCOS, A. Comercio justo y fomento de la contratación pública socialmente responsable, *Contratación administrativa práctica*, 2013, núm. 123, págs. 68- 82.

debate sobre las contradicciones del modelo³⁶, calificándose incluso de instrumento de *marketing* empresarial³⁷.

3- INICIATIVA PÚBLICA DE APOYO AL COMERCIO JUSTO

El Comercio Justo representa un modo de comprender no sólo las relaciones comerciales, sino una forma de entender la economía. El modelo de producción, comercio y consumo parece imposible en términos de “sostenibilidad”³⁸; es por ello que la incentivación de un desarrollo sostenible necesita emplear políticas que transformen los sistemas productivos y comerciales hacia modelos más respetuosos con el medio ambiente y las personas³⁹ y que potencien la concienciación de un consumo más responsable que modifique los actuales patrones de consumo⁴⁰.

De esta manera, con el propósito de conseguir un prototipo de desarrollo sostenible, cimentado en principios de equilibrio social, ambiental y económico, se hace ineludible

³⁶MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 258.

³⁷ Algunos autores consideran que el movimiento de Comercio Justo, a pesar de autoproclamarse como una alternativa ética a las estructuras comerciales injustas, no difiere de ellas “convirtiéndose en una aseveración de campaña publicitaria más que en una vía transformadora del cambio social”. De este modo, por ejemplo los “precios justos” a pagar a los productores son calculados en base al precio de cotización en bolsa, es decir, un precio que es resultado exclusivo de las fluctuaciones de la oferta y la demanda, la esencia del capitalismo. En este sentido, CONCHA, P. y FIGUERA, P., “Comercio justo, otra cara al desarrollo”, *Gazeta de Antropología*, núm. 27 (1), 2011, pág. 13. Véase también HURTADO PUERTA, I., “Comercio justo: visiones y debates abiertos”, *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología aplicada*, núm. 156 enero-marzo 2010, especialmente pág. 15 al exponer que “vender a través de las grandes superficies nunca nos permitirá transformar las reglas injustas del comercio, ya que éstas son las primeras interesadas en mantener un modelo comercial que les reporta grandes beneficios económicos”.

³⁸ Como curiosidad, el concepto de “sostenibilidad” no se incorporó al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española hasta su vigésimo tercera edición, en el año 2014.

³⁹ La expresión “desarrollo sostenible” ha obtenido una gran acogida desde que en el año 1987 se enunciara la definición por parte del Informe *Nuestro futuro común (Our common future)* elaborado por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, más conocido como informe Brundtland, por el nombre de la Primera ministra noruega que presidió la Comisión. En este Informe se puntualizaba que el desarrollo sostenible es aquel que asegura las necesidades del presente sin poner en riesgo las posibilidades de las generaciones futuras. No obstante, la trascendencia política del término hace eco a partir de la Declaración de Río, adoptada en el seno de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en el año 1992.

⁴⁰ En la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río + 20) celebrada en junio de 2012, la comunidad internacional reconoció que “para lograr el desarrollo sostenible a nivel mundial es indispensable introducir cambios fundamentales en la forma en que producen y consumen las sociedades”.

encontrar formas de negocio que lo posibiliten⁴¹. Lograr dichas metas sólo será posible si se identifican y potencian modelos, experiencias e iniciativas políticas, económicas y/o sociales que potencien ese desarrollo, y hoy en día el Comercio Justo es una de ellas.

Las características de este movimiento se han visto reflejadas muy claramente en las políticas de las Naciones Unidas; en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el año 2000⁴², y en la actualidad, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁴³, ya que el Comercio Justo responde a muchos de los desafíos que se plantean globalmente.

Conscientes de ello, los organismos internacionales dan su respaldo, así la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), ha reconocido en varios estudios el papel del Comercio Justo específicamente y señala que: *“El sistema de comercio justo contribuye a lograr estos éxitos a través del fomento de la capacidad, de un mercado inicial asegurado, de nexos con el mercado internacional y del aprendizaje en la práctica de la exportación”*⁴⁴.

El reconocimiento por parte de redes y organizaciones que constituyen este movimiento internacional ha impulsado a las instituciones públicas a adoptarlo como modo de desarrollo sostenible, creando diversas iniciativas y políticas de apoyo y colaborando con la cooperación al desarrollo de los países empobrecidos a través del aumento de los intercambios efectuados bajo los principios del Comercio Justo.

⁴¹ IDEAS y BAKEAZ, *El Comercio Justo en las Compras Públicas* [en línea], WFTO Europe y Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, Córdoba, 2011, [Fecha de consulta: 15 de junio de 2017]. Manual práctico sobre Comercio Justo y Contratación Pública Responsable. Disponible en: <http://comerciojusto.org/publicacion/el-comercio-justo-en-las-compras-publicas-manual-practico-sobre-comercio-justo-y-contratacion-publica-responsable/>.

⁴² El 8 de septiembre del año 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, la Asamblea aprobó en la Declaración unos objetivos con plazos predeterminados para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer. <http://www.un.org/spanish/milenio/> [Fecha de consulta: 28 de junio de 2017].

⁴³ El 25 de septiembre de 2015, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó en su Asamblea General los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que la comunidad internacional pretende alcanzar antes de 2030 con el fin de erradicar la pobreza, proteger el planeta, reducir las desigualdades y asegurar la prosperidad para todas y todos. Cada objetivo tiene sus propias metas e indicadores para darle concreción y permitir su seguimiento. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> [Fecha de consulta: 28 de junio de 2017].

⁴⁴ DANKER, *Las normas sociales y ambientales, la certificación y el etiquetado de cultivos regionales* [en línea], Pascal Liu, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 2004. Disponible en: www.fao.org/docrep/008/y5136s/y5136s00.htm [Fecha de consulta: 20 de junio de 2017].

3.1 El reconocimiento institucional del comercio justo por parte de la Unión Europea

Desde que en el año 1969 se inaugurara la primera “tienda solidaria” en los Países Bajos, la propagación del movimiento del Comercio Justo en Europa, ha sido incesante hasta llegar a transformarse en el principal mercado para estos productos⁴⁵. La demanda progresiva de los consumidores europeos en relación con este tipo de productos ha favorecido la creación de organizaciones presentes en doce estados miembros⁴⁶ (además de Noruega y Suiza); que una de las principales organizaciones de Comercio Justo opere en ámbito exclusivamente europeo, como es el caso de la Asociación Europea de Comercio Justo (EFTA, *European Fair Trade Association*)⁴⁷, y que los más renombrados sellos de certificación que reseñan los productos que acatan las pautas de Comercio Justo hayan surgido en Europa⁴⁸, como las etiquetas “Max Havelaar” (Bélgica, 1988); “TransFair” (Alemania, 1993); “FairTrade Foundation” (Reino Unido, 1994); “Rättvisemärkt” (Suecia) y “Reilun Kauppa” (Finlandia)⁴⁹.

Simultáneamente al desarrollo de estas iniciativas en los años noventa, las instituciones europeas comenzaron a secundar las peticiones en favor de un comercio que respetase y avalase la equidad entre las transacciones internacionales, al estimar que las relaciones comerciales injustas, son uno de los motivos determinantes del desequilibrio estructural entre los países del Norte y del Sur⁵⁰. El Parlamento Europeo, en su Resolución

⁴⁵ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 259.

⁴⁶ Estos estados son: Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Países Bajos, Italia, Irlanda, Portugal, Suecia y Reino Unido.

⁴⁷ Se fundó en 1987 y se inscribió oficialmente como fundación europea en 1990. Desde entonces, reúne a la principales importadoras europeas: 13 importadores de 10 países europeos, lo que supone el 60 por ciento de las importaciones de productos justos en Europa <https://european-fair-trade-association.org/> [Fecha de consulta: 19 de junio de 2017].

⁴⁸ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 259.

⁴⁹ El primer sello de Comercio Justo, con el denominativo de “Max Havelaar” se creó en 1988 en los Países Bajos. En Alemania desde 1993 coexiste una marca semejante llamado “TransFair”. La Fundación FairTrade se instauró en Reino Unido en 1992, dando a luz sus primeros productos con la marca FairTrade en 1994. Estos sistemas de certificación han cruzado las fronteras de su territorio originario, estando la etiqueta “Max Havelaar” presente en Bélgica, Dinamarca, Suiza, Noruega y Francia; “TransFair” en Canadá, Alemania, Austria, Luxemburgo, Italia, Países Bajos, Japón y EEUU; “FairTrade Mark” en Reino Unido e Irlanda.

⁵⁰ Sobre este aspecto, debe citarse la Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de octubre de 1991, sobre el consumo de café como actividad de apoyo a los pequeños productores de café en el Tercer Mundo y la introducción de este café en el seno de las instituciones comunitarias (DOCE C 280, de 28 de octubre

del año 1998, declaraba la envergadura del comercio justo como mecanismo para el fomento del desarrollo humano⁵¹, mientras que el reconocimiento oficial de los propósitos del comercio justo por parte de la Comisión Europea llegó en 1999, con la difusión de la Comunicación relativa al “comercio justo”⁵².

Esta Comunicación subrayaba tres aspectos esenciales: primero, la importancia del comercio justo como mecanismo para disminuir algunas de las disimilitudes que a lo largo de décadas se han originado entre países industrializados y los países en desarrollo; segundo, la intervención de la Unión Europea con las iniciativas de comercio justo debía contemplar las directrices impuestas por la Organización Mundial del Comercio (OMC); y tercero, que los sistemas de etiquetado tenían que comprometerse a cubrir las necesidades de los productores nacionales de países en vías de desarrollo y ofertar a los consumidores la facultad de adoptar sus decisiones de compra con información suficiente⁵³.

Posteriormente, el compromiso de la Comisión Europea en relación al Comercio Justo ha estado ligado al desarrollo sostenible, armonizando este sistema como un modo eficiente de erradicación de la pobreza, se protección del medio ambiente, de mejora de las condiciones laborales y de vida en los países productores y de fomento de la responsabilidad de las empresas para una producción sostenible de productos básicos⁵⁴. Asimismo, se ha abrazado una perspectiva más general sobre el Comercio Justo comprometiéndose a varias políticas europeas y procurando una afinidad entre todas ellas,

de 1991); la Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 1994, sobre un comercio justo y solidario entre el Norte y el Sur (DOCE C 44, de 14 de febrero de 1994) y, en el mismo año 1994, la Comisión publicó un documento sobre Comercio Alternativo en el manifestaba su respaldo a la consolidación del comercio justo. El Comité Económico y Social emitió un dictamen en 1996 sobre el movimiento de etiquetado de “comercio justo” en Europa “Movimiento a favor de una marca *fair trade* europea”, en cuyas conclusiones apreciaba positivamente la filogénesis de las iniciativas de comercio justo e instaba a la Comisión a crear una línea presupuestaria destinada a apoyar las actividades de comercio justo (DOCE C 204, de 15 de julio de 1996).

⁵¹ Resolución, de 2 de julio de 1998, sobre comercio justo (DOCE C 226, de 20 de julio).

⁵² COM (1999) 619 final, de 29 de noviembre de 1999.

⁵³ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 260.

⁵⁴ Comunicación de la Comisión sobre Cadenas de productos básicos agrícolas, dependencia y pobreza-Propuesta del Plan de acción de la UE, COM (2004) 89 final, de 12 de febrero; Comunicación de la Comisión Coherencia de las políticas a favor del desarrollo. Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, COM (2005) 134 final, de 12 de abril de 2005; Resolución del Parlamento Europeo de 6 de julio de 2005, sobre el Llamamiento Mundial a la Acción: Que la pobreza pase a la Historia (apartado vigésimo sexto) (DOUE C 157 E, de 6 de julio de 2006).

como es el caso de la política exterior, la de comercio, la de medio ambiente y la de cooperación al desarrollo⁵⁵.

La respuesta del Comité Económico y Social en este asunto, se materializa en su Dictamen sobre *Comercio Ético y sistemas de garantía para los consumidores* (2005), ofreciendo su apoyo a programas europeos de naturaleza voluntaria en materia de etiquetado de Comercio Justo concebidos para fomentar un consumo responsable⁵⁶.

El Parlamento Europeo, en la ya mencionada Resolución sobre *comercio justo y desarrollo* [2005/2245 (INI)], solicita a la Comisión y al Consejo a fomentar el Comercio Justo tras resaltar que “resulta ser un instrumento importante para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible” y al valorar que, a largo plazo, “podría facilitar una participación equitativa de los países en desarrollo en el sistema de comercio multilateral, garantizarles un acceso estable y sostenible al mercado europeo y aumentar la sensibilización de los consumidores”. Como medida accesoria, advierte a las autoridades públicas a que, en sus licitaciones, “presten una atención especial a los productos de comercio justo” (apartado vigésimo tercero).

La controversia sobre las medias que la UE podría tomar para apoyar la compra pública de productos de comercio justo se expone en la Comunicación de la Comisión *Contribución al desarrollo sostenible: el papel del comercio justo y de los sistemas no gubernamentales de garantía de la sostenibilidad comercial*⁵⁷.

Esta Comunicación indaga, con carácter general, en la posición del Comercio Justo y de otros sistemas no gubernamentales de garantía de la sostenibilidad comercial. De forma más específica, afronta la cuestión de que requisitos de sostenibilidad pueden incorporarse en los procedimientos de contratación pública y propone una serie de

⁵⁵ El Parlamento Europeo ya había solicitado a la Comisión que incorporara el impulso del Comercio Justo como componente de la política exterior, la política de desarrollo, y la política comercial de la UE, y en singular, que iniciase una coordinación apropiada entre las direcciones y servicios competentes y que instaurara las indispensables estructuras administrativas para su aplicación, en su Resolución, de 2 de julio de 1998, sobre comercio justo.

⁵⁶ Como significado general, se entiende por comercio ético “un intento consciente de adaptar las actividades comerciales (producción, venta al por menor o compra) de una empresa, organización o individuo a un conjunto de valores éticos”, según el Dictamen de 10 de octubre de 2005 (DOCE C 28, de 3 de febrero de 2006).

⁵⁷ COM (2009) 15 final, de 5 de mayo de 2009.

interrogaciones relacionadas con las facultades que ostentan los poderes adjudicadores de utilizar criterios de Comercio Justo en sus licitaciones públicas y que serán objeto de un tratamiento ulterior⁵⁸.

Sobre este soporte, la Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de mayo de 2010, referente a los nuevos aspectos de la política de contratación pública, solicita de nuevo a la Comisión que aliente a las autoridades públicas a aplicar criterios de Comercio Justo en su política de compra utilizando la definición de comercio justo manejada por las instituciones europeas⁵⁹. Igualmente, reincide en su suplico a la Comisión de que promueva la utilización de dichos criterios, como por ejemplo, en “la elaboración de orientaciones constructiva para la contratación pública en el ámbito del comercio justo”⁶⁰.

Para solucionar estas diversas trabas, las subsiguientes Propuestas de Directivas sobre contratación pública exponen una lista de medidas dirigidas a la utilización estratégica de las compras públicas en sintonía con lo enunciado en el *Libro verde de la Comisión sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente*⁶¹, relativo a “cómo comprar” y “qué comprar”. En este sentido, parece que la nueva política de contratación pública va a anexionar a las posteriores Directivas de la Unión una relación de fines temáticos insistiendo en ideas orientadas a la utilización de los contratos públicos en respaldo a las preferencias políticas de la Unión⁶². Estas propuestas de futuro, intentan instaurar concordancia entre las diversas políticas y optimizar los fondos ordenados para las compras del sector público en favor de la justicia social y un desarrollo sostenible⁶³; tras

⁵⁸ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 261.

⁵⁹ Debemos mencionar nuevamente que la definición de comercio justo aceptada por las instituciones europeas se encuentra plasmada en la Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de julio de 2006, sobre comercio justo y desarrollo y en la Comunicación de la Comisión *Contribución al desarrollo sostenible: el papel del comercio justo y de los sistemas no gubernamentales de garantía de la sostenibilidad comercial*, COM (2009) 215 final, de 5 de mayo de 2009, pág. 14.

⁶⁰ Apartado trigésimo tercero de la Resolución, de 18 de mayo de 2010, sobre nuevos aspectos de la política de contratación pública (DOUE C 161 E de 31 de mayo de 2011).

⁶¹ COM (2011) 15 final, de 27 de enero de 2011.

⁶² Estas propuestas son: la Propuesta de Directiva relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes los servicios postales, COM (2011), 895 final; la Propuesta de Directiva relativa a la contratación pública, COM (2011) 896 final y la Propuesta de Directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión, COM (2011), 897 final, de fecha 20 de diciembre de 2011.

⁶³ La Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2011, sobre incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE (2011/2047 (INI)) subraya que “la política basada únicamente en el crecimiento

más de tres años de debate, el 15 de enero de 2014 el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron la nueva Directiva⁶⁴ relativa a la contratación pública, en la que se establece que las administraciones públicas pueden priorizar los aspectos sociales y medioambientales en sus respectivas licitaciones⁶⁵.

Las actuales medidas han brotado del Comité de las Regiones, en 2010 había realizado un llamamiento, a modo de opinión, a la Comisión Europea para desarrollar una estrategia de Comercio Justo en la Unión en diferentes estadios políticos: el comercio, el desarrollo y el consumo, y la producción sostenible; pero sin concretar su seguimiento.

El 4 de junio de 2015 el Comité de las Regiones renovó su compromiso con el Comercio Justo y aprobó un dictamen sobre el asunto⁶⁶, donde insta a la Comisión a adoptar un enfoque más ambicioso sobre este tema; por ejemplo, una de las iniciativas planteadas es el establecimiento de un premio a la Capital Europea de Comercio Justo, para recompensar las distintas formas de apoyo de las ciudades europeas, y ayudar a difundir las buenas prácticas para alentar a otras ciudades a tomar medidas en este ámbito⁶⁷. Asimismo, hace un llamamiento a los estados miembros para que incluyan en su ordenamiento jurídico pautas en los concursos públicos que segreguen de forma positiva a los productos de comercio justo. Por último, opina que los entes territoriales pueden alentar a las empresas a incluir en su actividad los principios del Comercio Justo.

económico ha demostrado su limitada capacidad para erradicar la pobreza y fomentar la cohesión social, como revelan las recientes crisis financiera, climática, energética y alimentaria”, y de este modo ampara el desarrollo sostenible, fruto del comercio justo y la justicia social, pues supone un beneficio para las generaciones coetáneas sin exponer a los recursos naturales a un agotamiento para las generaciones venideras (DOUE C 33 E, de 5 de febrero de 2013).

⁶⁴ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. «DOUE» núm. 94, de 28 de marzo de 2014.

⁶⁵ COMISIÓN DE ESTUDIOS DE CECJ, *Los apoyos institucionales del comercio justo*, [en línea], Coordinadora estatal de comercio justo, Madrid, 2012 (última actualización: 2014). Disponible en: <http://comerciojusto.org/publicacion/apoyos-institucionales-al-comercio-justo/>.

⁶⁶ Dictamen del Comité de las Regiones, Promoción del Comercio Justo en Europa a escala local y regional, de 4 de junio de 2015, (DOUE C 260/04, 7.8.2015).

⁶⁷ “Las autoridades locales y regionales desempeñan un papel relevante en la promoción del Comercio Justo por ejemplo, a través de su consumo en las propias instituciones, y sensibilizando a los ciudadanos. Pueden alentar, además, a otros actores económicos de su territorio a que adquieran suministro de Comercio Justo. Hasta la fecha hay más de 1.500 localidades europeas que han recibido el título de Ciudad de Comercio Justo”, <http://comerciojusto.org/> [Fecha de consulta: 22 de junio de 2017].

La estrategia más reciente de la Comisión en lo referente al Comercio Justo, es la Comunicación del año 2015 propuesta bajo la rúbrica *Comercio para todos: Hacia una política de comercio e inversión más responsable*⁶⁸, el nuevo enfoque pretende salvaguardar el modelo social y reglamentario de la Unión Europea velando por el desarrollo sostenible y el comercio justo y ético, para ello la Comisión desempeñará un papel importante facilitando información sobre el acceso a los regímenes de Comercio Justo con el fin de sensibilizar tanto el lado de la oferta como el de la demanda.

3.2 Compromisos políticos por el comercio justo en España

En España, el apoyo político al Comercio Justo se origina en diferentes ámbitos de actuación de las administraciones públicas; aunque no existe un marco jurídico nacional, si encontramos algunas disposiciones que se refieren directamente al Comercio Justo. A nivel estatal, este apoyo se traduce en la normativa y legislación referente a la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo por un lado, y de otro lado se ha incluido el comercio justo en programas del ámbito de la sostenibilidad y la contratación pública⁶⁹.

En el ámbito de la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo, el Congreso de los Diputados, el 20 de diciembre de 1996 aprueba una Proposición No de Ley⁷⁰ que consideraba al Comercio Justo como positivo, e instaba al Gobierno a tomar medidas para hacerlo efectivo en España; esta es la primera mención legislativa que se efectúa desde un órgano estatal español al Comercio Justo⁷¹.

Pero no fue hasta 1998, cuando con la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo⁷², se reconoció explícitamente el Comercio Justo como una

⁶⁸ Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones. COM (2015) 497 final, 14/10/2015.

⁶⁹ SETEM, *El comercio justo en España 2004: situación y perspectivas*, ICARIA, 2005, pág. 51.

⁷⁰ La Comisión de Cooperación y Ayuda al Desarrollo, en su sesión del día 19 de diciembre de 1996, acordó aprobar las Proposiciones no de Ley, tramitadas conjuntamente por los grupos parlamentarios IU-IC, Catalán CiU, Socialista y Popular a favor “de un comercio justo y solidario, ya que realiza una importante labor que debe ser reconocida por el gobierno”. «BOCG. Congreso de los Diputados», núm. 92, de 30 de diciembre de 1996.

⁷¹ <http://comerciojusto.org/que-es-el-comercio-justo/historia/en-espana> [Fecha de consulta: 26 de junio de 2017].

⁷² Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. «BOE» núm. 162, de 8 de julio de 1998.

forma más de la cooperación internacional española⁷³. Esta ley contempla el apoyo a las iniciativas de comercio justo por primera vez en una ley estatal de estas características, cuando se refiere en su artículo 13 a la educación para el desarrollo y a la sensibilización social⁷⁴.

Paralelamente a la legislación estatal, a escala autonómica, surgen las primeras iniciativas de reconocimiento y apoyo público al Comercio Justo; la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo supuso un punto de inflexión en la normativa, en tanto que admite, la trascendencia de la cooperación descentralizada⁷⁵; aunque las referencias al comercio justo a nivel autonómico son limitadas, y no se llega a crear un marco jurídico específico que lo regule como tal, algunas comunidades autónomas incluyen el comercio justo dentro de su legislación o de sus políticas de desarrollo⁷⁶.

Por último sobre este ámbito, además de reconocer el Comercio Justo a escala estatal y autonómica, para determinar los elementos más importantes que definen la política de cooperación española, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo elabora cuatrienalmente el *Plan Director de la Cooperación Española*⁷⁷; en el año 2005 se reconoce por primera vez, la importancia del Comercio Justo como

⁷³ SETEM, *El comercio justo en España 2004: situación y perspectivas*, ICARIA, 2005, pág. 51.

⁷⁴ Artículo 13 de la Ley 23/1998: “Se entiende por educación para el desarrollo y sensibilización social el conjunto de acciones que desarrollan las Administraciones públicas, directamente o en colaboración con las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, para promover actividades que favorezcan una mejor percepción de la sociedad hacia los problemas que afectan a los países en desarrollo y que estimulen la solidaridad y cooperación activas con los mismos, por la vía de campañas de divulgación, servicios de información, programas formativos, apoyo a las iniciativas en favor de un comercio justo y consumo responsable respecto de los productos procedentes de los países en desarrollo”.

⁷⁵ SETEM, *El comercio justo en España 2004: situación y perspectivas*, ICARIA, 2005, pág. 52.

⁷⁶ En País Vasco (Proposición no de ley referente al fomento de un Comercio Justo y solidario entre Norte y Sur de 12 de junio de 1995); Madrid (La Asamblea de Madrid aprobó por unanimidad el 17 de mayo de 1997 una proposición no de ley que reconoce el Comercio Justo); Cataluña (Proposición no de ley de reconocimiento y apoyo al Comercio Justo y solidario, 1997); el Parlamento de Andalucía (30 de Mayo de 2005) y por el Gobierno de las Islas Baleares (Abril de 2009). Además, el Parlamento Navarro adoptó una Resolución, del 16 de Marzo de 2006, sobre el fomento del comercio justo y el consumo responsable. Las comunidades que incluyen el comercio justo en sus políticas de Desarrollo son: la Junta de Extremadura (27 de Febrero de 2003), la Junta de Castilla y León (10 de Octubre de 2006), y el Gobierno Vasco (22 de Febrero de 2007). Aparecen referencias de apoyo al comercio justo en los Planes Anuales de Cooperación de la Generalitat Valenciana (2007) y la Generalitat de Cataluña (2007). Y también en la Carta de Justicia y Solidaridad con los países empobrecidos del Parlamento Vasco (2007).

⁷⁷ Artículo 8.2 de la Ley 23/1998: “El Plan Director, elemento básico de la planificación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, se formulará cuatrienalmente y contendrá las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, señalando los objetivos y prioridades, así como los recursos presupuestarios indicativos que orientarán la actuación de la cooperación española”.

herramienta de desarrollo e introduce como un sector estratégico el apoyo a las cooperativas productoras y la realización de acciones de sensibilización y educación para el desarrollo en este ámbito. Además, entre sus prioridades sectoriales está el apoyo a las organizaciones de pequeños productores de comercio justo del Sur⁷⁸. Asimismo, los sucesivos Planes⁷⁹ han continuado con su apoyo al movimiento del Comercio Justo⁸⁰.

En lo referente al marco de la sostenibilidad, el apoyo político al Comercio Justo aparece vinculado a conceptos como el de consumo responsable; en la Proposición No de Ley del Congreso de los Diputados para fomentar el Comercio Justo y el consumo responsable, de 28 de septiembre de 2012⁸¹, se instaba al Gobierno a *“estudiar y proponer medidas de fomento del comercio justo y el consumo responsable; tanto en el sector público como en el privado, desarrollo de propuestas sobre contratación pública, comercio justo y compra ética, campañas de educación a la ciudadanía y a las empresas privadas (...)”*.

De igual manera, el Comercio Justo también se apoya desde la Administración Local; ayuntamientos y diputaciones, guiados por el marco de la Agenda 21⁸², han mostrado su compromiso político dictando Declaraciones Institucionales o mociones en favor del comercio justo⁸³.

⁷⁸ <http://comerciojusto.org/que-es-el-comercio-justo/historia/en-espana> [Fecha de consulta: 26 de junio de 2017].

⁷⁹ El Plan vigente actualmente es el IV Plan Director 2013-2016, aprobado por el Consejo de Ministros el 21 de diciembre de 2012. <http://www.aecid.es/> [Fecha de consulta: 26 de junio de 2017].

⁸⁰ CLAC, *Políticas públicas para el fomento de un comercio justo y solidario*, Estrategia de Incidencia Occidental, 2015.

⁸¹ Fue presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (ER), y aprobada con modificaciones el 28 de Septiembre de 2012 por la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados, «BOCG. Congreso de los Diputados», Serie D, 10 de octubre de 2012, núm. 159, págs. 5-6.

⁸² La idea de la Agenda 21 nace en 1992 en la Conferencia de Río y consiste en llevar a cabo un trabajo conjunto con la ciudadanía para contribuir a construir unas ciudades más sostenibles desde el punto de vista ambiental y social.

⁸³ Entre otros: Barcelona, Badalona, Zaragoza, Albacete, Córdoba, Laredo, Espejo, Madrid, San Sebastián de los Reyes, Vitoria, Granada, Sevilla, Málaga, Fuenlabrada, León, Huelva, Torrelavega, Leganés, Las Palmas de Gran Canaria, Puerto Real, Hellín, Puçol, Mahón, Rivas, Comillas. Muchos de estos ayuntamientos han conseguido declararse, además, como “Ciudades por el Comercio Justo”. Las ciudades españolas que gozan de esta distinción son: Córdoba, Bilbao, Espejo (Andalucía), Getxo (Euskadi), Laredo (Cantabria), Legazpi (Euskadi), León, Madrid. Málaga, Orihuela (Valencia), Puerto Real (Andalucía) y Torrelavega (Cantabria).

En el contexto de la contratación pública, aunque de manera más parcial, se encuentran referencias al Comercio Justo en varias propuestas legislativas y proposiciones no de ley.

La Proposición no de ley para la incorporación de cláusulas sociales y ambientales en las contrataciones pública, aprobada el 23 de junio de 2009 por el Congreso de los Diputados⁸⁴, solicita que se impulse una gestión socialmente responsable de las Administraciones Públicas mediante actuaciones que favorezcan la incorporación de cláusulas sociales y ambientales en las contrataciones públicas, al amparo de la Ley de Contratos del Sector Público⁸⁵. Este texto normativo, la Ley 30/2007, de 30 de Octubre, de Contratos del Sector Público⁸⁶, hoy día derogada, supuso un gran avance en cuanto a la integración de criterios éticos, sociales y medioambientales en la compra pública, tal y como manifiesta su Exposición de motivos, en el título IV⁸⁷.

Actualmente está proceso de adopción una nueva Ley de Contratos del Sector Público. El anteproyecto de dicha Ley se encuentra aún pendiente de tramitación y presenta algunas novedades importantes en materia de comercio justo⁸⁸.

⁸⁴ «BOCG. Congreso de los Diputados», serie D, número 93, de 23 de junio de 2009, págs. 19-25.

⁸⁵ comerciojusto.org/wp-content/uploads/2013/07/Apoyos-publicos-CJ.pdf [Fecha de consulta: 27 de junio de 2017].

⁸⁶ «BOE» núm. 261, de 31 de octubre de 2007, esta disposición ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, «BOE» núm. 276, de 16/11/2011.

⁸⁷ Exposición de Motivos de la Ley 30/2007, en el apartado IV, punto núm. 2: *“Incorporando en sus propios términos y sin reservas las directrices de la Directiva 2004/18/CE, la Ley de Contratos del Sector Público incluye (...) condiciones especiales de ejecución del contrato o criterios para valorar las ofertas, prefigurando una estructura que permita acoger pautas de adecuación de los contratos a nuevos requerimientos éticos y sociales, como son los de acomodación de las prestaciones a las exigencias de un «comercio justo» con los países subdesarrollados o en vías de desarrollo como prevé la Resolución del Parlamento Europeo en Comercio Justo y Desarrollo [2005/2245 (INI)]”*.

⁸⁸ El borrador de Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público se puede consultar en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, www.minhfp.gob.es/.

4- CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA

El objetivo primordial de cualquier normativa acerca de contratación pública es conseguir que las entidades públicas efectúen sus obras y adquieran sus bienes y servicios en las condiciones más óptimas. Su cometido esencial versa, por tanto, en garantizar el máximo rendimiento en la utilización de los fondos públicos asignados a la compra pública en función de las exigencias que debe abarcar el órgano de contratación, dado que, en última instancia, cualquier contrato público pretende una satisfacción de carácter funcional, esto es, la obtención de la prestación requerida: la provisión de un bien, la realización de una obra o la gestión de un servicio⁸⁹.

Una vez cubierta esta necesidad, las compras públicas pueden adoptar igualmente el desempeño de objetivos de carácter horizontal y no comercial, instituyendo y consolidando prácticas empresariales favorables para el interés general sin que, imperiosamente estén acoplados a la directa satisfacción funcional del órgano de contratación⁹⁰. En este sentido la promoción de los fundamentos del comercio justo en la contratación pública es uno de los objetivos secundarios enlazados inmediatamente con el término de “compra ética”⁹¹.

Antes de avanzar en la materia, es preciso indicar que el empleo de la contratación pública como mecanismo para fomentar la consumación de otros propósitos de interés general, como hemos apuntado que pueden ser las metas del comercio justo, varía en función de lo que determine el ordenamiento jurídico y de la intención política en integrar esta finalidad en las compras públicas; por este motivo, tanto las restricciones implantadas por la propia legislación, como la falta de intención política, coartan la consecución de tales metas⁹².

⁸⁹ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 263.

⁹⁰ El concepto de “objetivos horizontales” es utilizado para referirse a un segmento de objetivos de la contratación pública que son “secundarios” en el sentido que no se relacionan directamente con satisfacer las carencias del órgano de contratación. A este respecto, es de interés, MESTRE DELGADO, J.F., “Contratos públicos y políticas de protección social y ambiental”, *REAL*, núm. 291, enero-abril 2003, pág. 707.

⁹¹ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 264.

⁹² MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 264.

4.1 Concepto y extensión

La concepción de lo que es la contratación pública, al igual que su fundamento ha variado de manera notable en los últimos años. La expansión de la responsabilidad social corporativa⁹³ proveniente de la empresa privada, ha llevado a considerar sus exigencias y requerimientos primordiales en la actuación pública, y más concretamente en los procedimientos de contratación iniciados por diversas entidades pertenecientes al sector público⁹⁴, se habla así, en este aspecto de contratación pública responsable⁹⁵.

Actualmente puede confirmarse que la contratación pública debe ser visualizada como una facultad o mecanismo jurídico al servicio de poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines o políticas públicas. Es decir, la contratación pública puede ser un método que posibilite la consecución de objetivos sociales, ambientales o éticos, en la seguridad de que los mismos suponen un lógico entendimiento de cómo deben encauzarse los fondos públicos. No se trata sólo de que los propios objetivos que alientan la formulación de un contrato tengan que ser aptos para algo más que la mera producción de bienes o servicios, sino que debieran establecer un mecanismo elemental para la transformación del modelo productivo, a través de la implantación de prácticas novedosas que contribuyan a mejorar el medio ambiente, los derechos sociales o incluso la propia sostenibilidad económica de las Administraciones públicas⁹⁶.

Partiendo de esta hipótesis, la contratación pública debe coadyuvar, del mismo modo, a la ejecución de los fines de las políticas públicas mediante la utilización eficiente de los fondos públicos. No es por tanto la contratación un fin en sí mismo, sino una herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos, que debe garantizar la defensa y realización

⁹³ Según la norma ISO 26.000 la responsabilidad social se define como la responsabilidad de una organización

⁹⁴ CASARES MARCOS, A., Comercio justo y fomento de la contratación pública socialmente responsable, *Contratación administrativa práctica*, 2013, núm. 123, págs. 68- 82.

⁹⁵ El concepto de “contratación pública estratégica” se equipara con el de “contratación pública responsable” o “contratación pública sostenible”, a este respecto resulta de interés la distinción terminológica que aclara que la contratación pública socialmente responsable es las que “aspira entre sus objetivos mediatos, al impulso y fomento por el contrato público a una mayor responsabilidad ética, social o ambiental; también se conoce como contratación pública sostenible”, en CASARES MARCOS, A., Comercio justo y fomento de la contratación pública socialmente responsable, *Contratación administrativa práctica*, 2013, núm. 123, págs. 68- 82.

⁹⁶ GÓMEZ RUÍZ, M., *Aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz, 2015, pág. 7.

del interés público⁹⁷. Se consigan, pues, una perspectiva estratégica de la contratación pública⁹⁸.

Como hemos apuntado, la contratación pública estratégica o responsable se basa en un nuevo planteamiento de la contratación pública como medio para alcanzar objetivos de carácter social, ambiental o éticos⁹⁹. En este sentido, se pueden distinguir tres facetas, debido a que la contratación pública estratégica se desdobra en un plano social (lo que orienta a la inclusión de las denominadas cláusulas sociales), ambiental (que se ajusta con la llamada contratación pública verde) y ético (donde se incluyen los criterios orientados al cumplimiento de determinadas pautas internacionales, como son, por ejemplo, los estándares de comercio justo)¹⁰⁰.

Los criterios sociales son argumentos que tratan de fomentar la equidad social y el empleo, mediante la contratación de servicios, obras y suministros de productos que promocionen la estabilidad laboral, la igualdad de oportunidades, el empleo de personas con discapacidad, la inserción sociolaboral, y la conciliación de la vida laboral y familiar¹⁰¹.

La contratación pública verde es un proceso por el cual las autoridades públicas tratan de adquirir mercancías, servicios y obras con un impacto ambiental aminorado, en

⁹⁷ El Informe 17/2008, de 21 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón apunta sobre este matiz, lo siguiente: “*la contratación pública no puede ser considerada como un fin en sí mismo sino que debe ser visualizada como una potestad o herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines o sus políticas públicas. Es decir, la contratación puede, y debe ser, una técnica que permitiera conseguir objetivos sociales, ambientales o de investigación, en la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos. Esto significa que los contratos públicos no constituyen exclusivamente un medio de abastecerse de materias primas o de servicios en las condiciones más ventajosas para el Estado, sino que, en la actualidad, a través de la contratación pública, los poderes públicos realizan una política de intervención en la vida económica, social y política del país*”.

⁹⁸ GIMENO FELIÚ, J. M., Compra pública estratégica. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 45.

⁹⁹ RODRÍGUEZ MARTÍN- RETORTILLO, M.C., La contratación pública estratégica en el marco de la nueva directiva de contratación pública. En: RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.M. y GARCÍA PÉREZ, M., *La reforma de las Administraciones públicas*, Bubok Publishing, 2015, pág. 541.

¹⁰⁰ RODRÍGUEZ MARTÍN- RETORTILLO, M.C., La contratación pública estratégica en el marco de la nueva directiva de contratación pública. En: RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.M. y GARCÍA PÉREZ, M., *La reforma de las Administraciones públicas*, Bubok Publishing, 2015, pág. 542.

¹⁰¹ CORNET, D., *Oportunidades y posibilidades de la contratación pública sostenible* [en línea]. IDEAS, Madrid, 2012. Disponible en: www.comprapublicaetica.org [Fecha de consulta: 4 de julio de 2017].

comparación con el de otras mercancías; los criterios ambientales son medidas que se aplican con el objetivo de reducir los impactos contra el medio ambiente, y que intervienen directamente en los aspectos ambientales causantes de dichos impactos¹⁰².

Los criterios éticos son observaciones que pretenden garantizar un estándar mínimo en las condiciones de empleo y remuneración del trabajo efectuado por las organizaciones de producción¹⁰³, promueven el respeto hacia los Derechos Laborales Fundamentales, recogidos en alguno de los Convenios más importantes de la Organización Internacional del Trabajo¹⁰⁴, así como el apoyo de un comercio justo en los países empobrecidos.

Tras la exposición del alcance concreto de cada uno de los objetivos enunciados, cabe plantearse dos reflexiones. Por un lado, una valoración de los mismos, a fin de preservar una coexistencia y compatibilidad, por cuanto no cabe olvidar que la contratación del sector público no se encuentra configurada, en sus orígenes, para el logro inmediato de fines sociales, sino, esencialmente para alcanzar objetivos de eficacia y eficiencia económica, por lo que la eventual admisión de otras consideraciones o fines ajenos, debe estar adaptada a las exigencias inquebrantables de transparencia y no discriminación que impone la normativa vigente de contratación pública¹⁰⁵. Y en segundo lugar, hay que señalar que, para contemplar estos objetivos de sostenibilidad definidos por las políticas sociales y ambientales, deben encuadrarse dentro de los parámetros y límites marcados por el Derecho comunitario de contratación pública¹⁰⁶.

¹⁰² PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación pública verde*, LA LEY, Madrid, 2011 pág. 28.

¹⁰³ CASARES MARCOS, A., Comercio justo y fomento de la contratación pública socialmente responsable, *Contratación administrativa práctica*, 2013, núm. 123, págs. 68- 82.

¹⁰⁴ La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo fue adoptada en 1998 y compromete a los Estados Miembros a respetar y promover los principios y derechos comprendidos en cuatro categorías, hayan o no ratificado los convenios pertinentes. Estas categorías son: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Disponible en: <http://www.ilo.org/declaration/lang--es/index.htm> [Fecha de consulta: 4 de julio de 2017].

¹⁰⁵ CASARES MARCOS, A., Comercio justo y fomento de la contratación pública socialmente responsable, *Contratación administrativa práctica*, 2013, núm. 123, págs. 68- 82.

¹⁰⁶ PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación pública verde*, LA LEY, Madrid, 2011 pág. 28.

4.2 Marco normativo y evolución de la contratación pública estratégica en la UE

Las Comunidades Europeas, primero, y la Unión Europea, posteriormente, han reconocido, ante la omisión de pronósticos concretos sobre la disciplina en los Tratados constitutivos, la capacidad de la contratación pública y de sus principios como instrumento propio de la política del mercado común¹⁰⁷.

Con el objetivo de instaurar un mercado común, la Comunidad Económica Europea, desde los años setenta del siglo pasado, viene realizando por parte de las instituciones europeas una tarea de armonización de las legislaciones de los distintos países de los Estados miembros en materia de contratación pública. Esta armonización legislativa se evidencia en el tema tratado, en la promulgación de Directivas que responden a un fin: la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos¹⁰⁸.

Este propósito, sin embargo, no es más que un mecanismo para alcanzar un propósito de mayor envergadura, establecer una competencia objetiva en la contratación pública, en aras de la consecución de las libertades esenciales de la Unión Europea (libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales)¹⁰⁹. Por ello, ha sido por vía de actos jurídicos de Derecho secundario o derivado¹¹⁰, y especialmente a través de Directivas, donde se ha materializado la contratación pública.

Los cimientos del entramado comunitario en materia de contratación del sector público se traducirían, en un primer periodo, en la aprobación de la Directiva 71/305/CEE del Consejo, de 26 de diciembre de 1971, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras¹¹¹. Dentro de esta primera fase, cabe

¹⁰⁷ CASARES MARCOS, A., Comercio justo y fomento de la contratación pública socialmente responsable, *Contratación administrativa práctica*, 2013, núm. 123, págs. 68- 82.

¹⁰⁸ GÓMEZ RUÍZ, M., *Aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz, 2015, pág. 27.

¹⁰⁹ La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) corrobora que el propósito base de las normas comunitarias en materia de contratos públicos es garantizar la libre circulación de servicios en todos los Estados miembros (véase la sentencia de 11 de enero de 2005, Asunto C-26/03, “*Stadt Halle y RPL Lochau*”, apartado 44).

¹¹⁰ Estos actos son los dictados por los órganos comunitarios según lo establecido en el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), al tenor de este artículo, el derecho derivado está compuesto por reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

¹¹¹ En la misma fecha se adoptó la Directiva 71/304/CEE, de 26 de julio de 1971, relativa a la supresión de restricciones a la libre prestación de servicios en el sector de contratos públicos de obras por medio de

destacar que, constatado el escaso cumplimiento y efectos de las Directivas iniciales¹¹², debido básicamente a la falta o a la transposición errónea de las mismas a las legislaciones internas y la falta de herramientas de control por parte de la Comunidad por el eventual incumplimiento de los Estados miembros¹¹³, la Comisión Europea confeccionó en 1985 “*El libro Blanco para la consecución del mercado interior*”¹¹⁴, y como consecuencia del mismo, la Comunicación de la Comisión bajo la rúbrica “*La contratación pública en la Comunidad*”¹¹⁵, que realiza un análisis de la situación vigente en la materia, además, se elaboró como un modo de guía para entender mejor la legislación comunitaria y evitar aplicaciones erróneas de las Directivas.

La Comisión Europea, consciente de que los contratos públicos estaban afectados por un importante volumen de gasto, y que su gestión constituía un importante instrumento de política económica, pudiendo influir en determinadas empresas, sectores o regiones mediante la adjudicación de contratos, atendiendo a la entonces reciente sentencia *Gebroeders Beentjes*¹¹⁶ del TJCE, donde este había consagrado la posibilidad de alcanzar objetivos sociales con la adjudicación de contratos¹¹⁷; la Comisión Europea aprobó la Comunicación de 22 de septiembre de 1989, “*Aspectos regionales y sociales de la contratación pública*”¹¹⁸, donde se manejaba la posibilidad de emplear condiciones contractuales no discriminatorias, como medio de favorecer el aprovechamiento de los recursos disponibles¹¹⁹, ya que no parecían existir motivos para sostener que estos

agencias o sucursales; ambas se adoptaron con la intención de establecer un sistema de coordinación de los procedimientos nacionales de adjudicación de los contratos de obras.

¹¹² Directiva 70/32/CEE de la Comisión, de 17 de diciembre de 1969, sobre suministros de productos del Estado, sus entes territoriales y personas jurídicas de Derecho público; Directiva 71/304/CEE, de 26 de julio de 1971, relativa a la supresión de restricciones a la libre prestación de servicios en el sector de contratos públicos de obras por medio de agencias o sucursales; la Directiva 71/305/CEE del Consejo, de 26 de diciembre de 1971, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras y Directiva 77/62/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, de coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministros.

¹¹³ Así se advierte en la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre contratos públicos. COM (84) 717 final, de 14 de diciembre de 1984.

¹¹⁴ COM (85) 310 final, de 9 de septiembre de 1986, aprobado por el Consejo europeo celebrado en Milán en 1985.

¹¹⁵ COM (86) 375 final.

¹¹⁶ Sentencia del TJCE de 20 de septiembre de 1988, C-31/87, Rec. Pág. I-4635.

¹¹⁷ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 264.

¹¹⁸ COM (89) final, de 22 de septiembre de 1989.

¹¹⁹ Capítulo IV.2 de la Comunicación. Apartados 43 a 64.

objetivos no estuvieran incluidos en los poderes discrecionales que reconoce la Directiva 71/305/CEE a los Estados miembros¹²⁰.

De esta forma, si la primera fase, de apertura de la regulación comunitaria en materia de contratación pública, estaba dirigida a establecer normas liberalizadoras y de supresión de posibles inconvenientes mediante la normativa aprobada a comienzos de la década de los setenta y modificada durante los años ochenta; la siguiente generación de Directivas, afrontan, por el contrario, la posibilidad de corregir las anomalías manifestadas en la aplicación de la normativa comunitaria vigente, con el fin de garantizar la contratación pública comunitaria como vía efectiva para la instauración de un mercado interior real¹²¹.

Dichas preocupaciones fueron contempladas, en concreto, en las Directivas que se aprobaron a lo largo de los años noventa, en concreto, en la Directiva 93/36/CEE, de 14 de junio de 1993, sobre los contratos de suministros, y la Directiva 93/37/CEE, de 14 de junio de 1993, sobre los contratos de obras, modificadas todas ellas posteriormente por la Directiva 97/52/CE, del Parlamento y el Consejo de 13 de octubre de 1997. A ellas habría que añadir la Directiva 93/38/CEE, del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, la energía, los transportes y de las telecomunicaciones¹²².

Estas Directivas, las llamadas “clásicas” afrontaron la ordenación, principalmente, de los aspectos referidos a la preparación y adjudicación de los contratos públicos; en ninguna de las cuestiones reguladas por estas Directivas, figuraban referencias explícitas a la posibilidad de instrumentalizar la contratación pública para lograr otros objetivos más allá de los estrictamente económicos, ni resolvían las dudas que se planteaban por parte los Estados miembros acerca de cómo introducir aspectos sociales en sus procedimientos de adjudicación contractual¹²³.

¹²⁰ GÓMEZ RUÍZ, M., *Aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz, 2015, pág. 37.

¹²¹ CASARES MARCOS, A., Comercio justo y fomento de la contratación pública socialmente responsable, *Contratación administrativa práctica*, 2013, núm. 123, págs. 68- 82.

¹²² CANALES GIL, A. y HUERTA BARAJAS J., *Comentarios sobre la Contratación Pública Comunitaria y la Ley de Contratos del Sector Público*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2008, pág. 58.

¹²³ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 264.

Esta omisión planteó incertidumbres acerca de si los Estados miembros interesados en llevar a la práctica este tipo de políticas podían hacerlo. Por una parte, el silencio de la norma parecía corresponder a la aceptación de tales cláusulas, al menos en los términos interpretados hasta el momento por el Tribunal de Justicia. Pero por otro lado, las Directivas al establecer que el contrato se adjudicara a la oferta económicamente más viable, podían ser interpretadas en el sentido de que no dejaban lugar a la incorporación de estos otros criterios, los cuales no tienen, por definición, la característica de esa vertiente económica¹²⁴.

Ante esta situación, la Comisión Europea publicó un acto jurídicamente no vinculante, el Libro Verde, de 27 de noviembre de 1996, "*La contratación pública en la Unión Europea: Reflexiones para el futuro*", en donde se asentía que la reglamentación sobre contratación pública puede, del mismo modo, ayudar a alcanzar metas de la política social y del medioambiente¹²⁵; del debate que se erigió tras la publicación del Libro Verde de la Comisión, se constató la necesidad de simplificar el marco jurídico existente y sus procedimientos¹²⁶, con la finalidad de revisar la aplicación de las Directivas se publicó la Comunicación de la Comisión "*La contratación pública en la Unión Europea*"¹²⁷, donde, partiendo del objetivo de integrar los sistemas de contratación pública de los Estados miembros en el mercado único, la Comisión apreciaba que no era necesario excluir la apreciación de consideraciones de tipo ambiental o social, pero que era necesario fijar orientaciones precisas a tener en cuenta para no quebrantar el Derecho comunitario¹²⁸.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, seguía marcando directrices para la incorporación de aspectos sociales a la contratación

¹²⁴ GÓMEZ RUÍZ, M., *Aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz, 2015, pág. 43.

¹²⁵ COM (96) 583 final, de 27 de noviembre de 1996.

¹²⁶ CASARES MARCOS, A., Comercio justo y fomento de la contratación pública socialmente responsable, *Contratación administrativa práctica*, 2013, núm. 123, págs. 68- 82.

¹²⁷ COM (98) 143, de 11 de marzo de 1998.

¹²⁸ GÓMEZ RUÍZ, M., *Aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz, 2015, pág. 47.

pública, con la Sentencia como *Comisión/Francia (Nord-Pas-de-Calais)*¹²⁹, lo más destacable es que en esta Sentencia, el Tribunal entiende que es posible incluir criterios sociales en la adjudicación, siempre que sean complementarios, accesorios o adicionales.

La aprobación de las vigentes Directivas supone un cambio de planteamiento al disponer la viabilidad jurídica para perseguir objetivos de interés general a través de las compras públicas mediante un principio dispositivo de los Estados miembros¹³⁰. Es así, que las Directivas 2004/17/CEE (“sectores especiales”) y 2004/18/CEE (“sectores clásicos”), ambas del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, son conscientes del potencial de las adquisiciones públicas, y posibilitan manifiestamente la incorporación de criterios sociales, éticos y medioambientales en los diferentes estadios del procedimiento de adjudicación de un contrato público¹³¹.

Para salvaguardar las deficiencias de las Directivas de 2004, ya que eran escasas en su regulación, la Unión Europea amplió su paquete legislativo, y como antecedente de un futuro avance y para conseguir un futuro sostenible, se adopta por parte de la Comisión Europea la Comunicación “*Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*”¹³²; en base a esta estrategia, la Comisión elaboró el Libro Verde sobre “*la modernización de la política de la contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente*”¹³³, con el que puso en marcha una amplia consulta sobre los aspectos de la contratación pública que podían ser objeto de modificación, para buscar una eficiencia en el gasto público y en los procedimientos.

¹²⁹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas, de 26 de septiembre de 2000, C-225/98, que resuelve el asunto suscitado entre la Comisión de las Comunidades Europeas y la República francesa.

¹³⁰ A ello contribuyeron también las Comunicaciones interpretativas *sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos medioambientales en la contratación pública*, COM (2001) 274 final, de 4 de julio de 2001, y *sobre las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos*, COM (2001), 566 final, de 15 de octubre de 2001.

¹³¹ Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, (“Directiva sectores especiales”) y Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, (“Directiva clásica”).

¹³² COM (2010) 2020 final, de 3 de marzo de 2010.

¹³³ COM (2011) 15 final, de 27 de enero de 2011.

La última generación de Directivas que buscan crear un espacio europeo de contratación pública en el marco del mercado interior comunitario, se originó con un proceso de revisión de la normativa en materia de contratación pública, que culminó con la asunción por el Parlamento Europeo de tres nuevas Directivas¹³⁴ que derogan a las de 2004. Se trata de las Directivas de contratos públicos de cuarta generación, que procuran un marco de contratación pública más competitivo y ligado a específicas políticas públicas¹³⁵ que pudiera contribuir a la consecución de los objetivos de la estrategia Europa 2020. Esto se traduce en, como se ha apuntado, los contratos públicos no constituyen exclusivamente un medio de abastecerse de materias o servicios en las condiciones más ventajosas, sino que, en la actualidad, a través de la contratación pública, los poderes públicos elaboran una política de intervención en la vida económica, social y política¹³⁶.

Por tanto, desde la normativa contractual de la Unión Europea se autoriza a los poderes adjudicadores a valorar aspectos no comerciales en sus procedimientos de adjudicación contractual, aunque estimando que su puesta en práctica requiere compatibilizar dichos objetivos con los principios que presiden la contratación pública, estos son, los principios de concurrencia, transparencia, igualdad de trato y no discriminación¹³⁷.

4.3 El ámbito nacional de la contratación pública estratégica

No es finalidad del presente apartado elaborar un detallado estudio de la génesis histórica de la legislación de la contratación pública española, ya que ello excedería del

¹³⁴ El Parlamento Europeo y el Consejo, con fecha 15 de enero de 2014 adoptó la Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión; la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE y la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.

¹³⁵ J.A. MORENO MOLINA, y P. DOMÍNGUEZ ALONSO, “El nuevo derecho de la Unión Europea sobre contratación pública”, en: *La contratación pública a debate: presente y futuro*, Civitas-Thomson, Cizur Menor, 2014, pág. 139-164.

¹³⁶ GÓMEZ RUÍZ, M., *Aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz, 2015, pág. 47.

¹³⁷ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 265.

verdadero objeto de estudio, por lo que el mismo se circunscribirá a la inclusión de las cláusulas sociales en la contratación pública española.

Para el régimen del contrato administrativo, la entrada de España en la Comunidad Económica Europea¹³⁸, supuso la transposición de las Directivas comunitarias, pero no obstante, en un primer momento estas Directivas no significaron la alteración de las bases jurídicas del Derecho español. No fue hasta el año 1995, con la aprobación de la Ley 31/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas¹³⁹, el momento en el que se afronta una reforma de la legislación contractual española, adecuando la misma al ordenamiento jurídico comunitario¹⁴⁰.

Pero no fue hasta la Ley 30/2007, de 30 de octubre de 2007, de Contratos del Sector público, cuando se incorporó a nuestro ordenamiento la nueva regulación sobre contratación; esta ley incorpora la Directiva 2004/18/CEE, resaltando como principal novedad en su Exposición de Motivos, la inclusión en la contratación pública de consideraciones de índole social y ambiental. Por tanto, esta Ley otorga un primer régimen general de vinculación de la contratación pública con la sostenibilidad. Aún cuando el fin de esta Ley, era la regulación de la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajustara a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia en los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato; hay que tener presente que del mismo modo señala como meta, el de garantizar la eficiente utilización de los fondos públicos en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control de gasto¹⁴¹, lo que se traduce en una mejor utilización de los fondos públicos, directamente relacionado con la consecución del debido respeto de la

¹³⁸ El Tratado de Adhesión fue firmado por España el 12 de junio de 1985, entrando en vigor el 1 de enero de 1986.

¹³⁹ La LCAP de 1995, al igual que las Directivas de la década, manifestaba escasa preocupación por regular la integración de cláusulas sociales y ambientales en la contratación pública.

¹⁴⁰ GÓMEZ RUÍZ, M., *Aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz, 2015, pág. 76.

¹⁴¹ Según su artículo 1: “*La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa*”, «BOE» núm. 261, de 31 de octubre de 2007.

legalidad social y ambiental¹⁴²; esta Ley da un salto cualitativo permitiendo introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social y medioambiental, tanto como condiciones especiales de ejecución del contrato como criterios para valorar las ofertas, con el objetivo, señala su Exposición de motivos de “*acoger pautas de adecuación de los contratos a nuevos requerimientos éticos y sociales, como son los de acomodación de las prestaciones a las exigencias de un «comercio justo»*”¹⁴³.

En este sentido cobra relevancia la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible¹⁴⁴, que tiene por objeto incorporar al ordenamiento jurídico las reformas pertinentes para instaurar estipulaciones que fomenten un desarrollo económico sostenible; a efectos de la contratación pública socialmente responsable esta Ley es relevante porque impulsa la eficiencia en la contratación pública¹⁴⁵. Además, por otra parte, la Disposición final trigésima segunda dio paso a la elaboración de un texto refundido en el que se integran adecuadamente regularizados, aclarados y armonizados, la Ley de Contratos del Sector Público y las disposiciones en materia de contratación pública contenidas en rango de ley¹⁴⁶.

De acuerdo con la citada autorización, se procedió a confeccionar el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público¹⁴⁷ (en adelante TRLCSP), texto que, es la norma vigente actualmente a la espera de la transposición de la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la

¹⁴² PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación pública verde*, LA LEY, Madrid, 2011 pág. 29.

¹⁴³ Exposición de Motivos de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; apartado IV párrafo 3.

¹⁴⁴ «BOE» núm. 55, de 05/03/2011.

¹⁴⁵ PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación pública verde*, LA LEY, Madrid, 2011 pág. 30.

¹⁴⁶ Disposición final trigésima segunda de la Ley 2/2011, de 4 de marzo: “*Autorización para elaborar un texto refundido en materia de contratación pública: Se autoriza al Gobierno para elaborar, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley, un texto refundido en el que se integren, debidamente regularizados, aclarados y armonizados, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y las disposiciones en materia de contratación del sector público contenidas en normas con rango de ley, incluidas las relativas a la captación de financiación privada para la ejecución de contratos públicos*”.

¹⁴⁷ «BOE» núm. 276, de 16 de noviembre de 2011.

Directiva 2004/18/CE, y de la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

4.3.1 Posibilidades en el TRLCSP

A la espera de la transposición de las Directivas de cuarta generación, la regulación introducida en España por la Ley de Contratos del Sector Público, ha constatado como la figura del contrato se presenta apta para la introducción de otros intereses públicos que trascienden el objeto directo de cada contrato individualmente considerado¹⁴⁸. De este modo, nada impide que los poderes adjudicadores puedan atender a fines de interés general a través del sistema de contratación. Trataremos de concretar a continuación, la manera de determinar los aspectos sociales, ambientales y éticos, de acuerdo con las previsiones recogidas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

La posibilidad de incluir criterios que atiendan a una contratación pública responsable, en los términos y límites que establece el TRLCSP, es en los contratos típicos, esto es, en los contratos de obras, en los contratos de gestión de servicios públicos, en los contratos de suministro, en los contratos de concesión de obras públicas, en los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, y en los contratos de servicios; en este sentido, y refiriéndonos a los contratos administrativos, el artículo 109 TRLCSP estipula que la celebración de los contratos por parte de las Administraciones Públicas necesitará la tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación, justificando la necesidad del contrato y la idoneidad de su objeto y contenido para garantizar la misma. A la vista de la regulación, el expediente de contratación es el conjunto ordenado de documentos que atienden a la definición del objeto del contrato, a la selección del contratista y a la formalización del contrato para su posterior ejecución.

En cuanto al procedimiento, el artículo 138 TRLCSP, declara que los contratos que celebren las Administraciones Públicas se realizarán, ordinariamente, mediante el procedimiento abierto (arts. 157 a 161 TRLCSP) o el procedimiento restringido (arts. 162 a 168 TRLCSP) y únicamente por las circunstancias previstas en los arts. 170 a 175 TRLCSP, por el procedimiento negociado. Definiendo brevemente cada uno de los

¹⁴⁸ RAMOS PÉREZ- OLIVARES, A., *La regulación de las cláusulas sociales en los contratos del Sector Público tras el Real Decreto Legislativo 3/2011*, LA LEY, Madrid, 2012, pág. 48.

procedimientos, podemos formular que el procedimiento abierto consiste en la posibilidad de que cualquier proveedor interesado pueda presentar su oferta tras publicarse el anuncio; el procedimiento restringido se caracterizaría por poseer una primera fase de selección de los contratistas y, por tanto, que solo puedan presentar sus ofertas aquellos cuya propuesta sea previamente admitida. De igual modo, los poderes adjudicadores pueden decidir no seguir estos procedimientos, negociando directamente con el proveedor, en circunstancias tasadas por la Ley¹⁴⁹.

De acuerdo con las definiciones anteriores, la integración de las cláusulas sociales, ambientales y éticas en los distintos procedimientos, no parece plantear ningún inconveniente, ya que en todos los casos, se integran en el expediente documentos en los que se pueden establecer especificaciones técnicas, condiciones especiales de ejecución y criterios estratégicos que tengan relación con el objeto del contrato, justificándolo correctamente en el expediente¹⁵⁰.

Por tanto, la utilización de la contratación pública estratégica deberá partir, en primer lugar, del respeto de los requerimientos del Derecho comunitario, y en particular, de lo que dispone el Texto Refundido, debido a que el Sector Público, a diferencia del estrictamente privado, no tiene libertad absoluta para contratar, sino que resulta condicionado a la selección e identificación de la “oferta económicamente más ventajosa”, expresión totalmente compatible con la admisión, apreciación y evaluación de otras ventajas económicas indirectas¹⁵¹.

4.3.2 El proyecto de Ley de Contratos del Sector Público en tramitación

En el mismo mes y año que el Parlamento Europeo aprobó las Directivas de cuarta generación, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas español comenzó los trámites para la elaboración de una nueva legislación de contratación pública.

¹⁴⁹ GÓMEZ RUÍZ, M., *Aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz, 2015, pág. 76.

¹⁵⁰ RAMOS PÉREZ- OLIVARES, A., *La regulación de las cláusulas sociales en los contratos del Sector Público tras el Real Decreto Legislativo 3/2011*, LA LEY, Madrid, 2012, pág. 50.

¹⁵¹ CASARES MARCOS, A., Comercio justo y fomento de la contratación pública socialmente responsable, *Contratación administrativa práctica*, 2013, núm. 123, págs. 68- 82.

En enero de 2015 se presentó un primer borrador de Anteproyecto, iniciándose los trámites formales para la conversión en Proyecto de Ley. De esta manera, el Consejo de Ministros el 17 de abril de 2015 aprobó el Informe sobre los anteproyectos de modificación de la legislación de contratos públicos en España: Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público y Anteproyecto de Ley sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales¹⁵².

El Anteproyectos puede ofrecer una primera óptica de la transposición pretendida y la integración de los criterios éticos, sociales y medioambientales en la contratación pública; a modo de resumen y a tenor de la “*Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público*”¹⁵³, las metas principales que se persiguen con la reforma y atendiendo al objeto de estudio, son las siguientes: en primer lugar, la trasposición de las nuevas Directivas de Contratación Pública, concretamente, en este Anteproyecto se transponen las Directivas 2014/23/UE, relativa al contrato de concesión, y 2014/24/UE, sobre contratación pública. Y en segundo lugar se persigue garantizar objetivos de tipo social y ambiental, se incluyen de manera taxativa este tipo de consideraciones; así, la propia Exposición de Motivos indica que, siguiendo la finalidad acometida por la Unión Europea de revisión y modernización de las normas de contratación pública orientadas a facultar el aumento de la eficiencia del gasto público y el uso de la contratación en apoyo de objetivos sociales comunes, el Anteproyecto introduce nuevas observaciones en la contratación pública, de forma que los órganos de contratación puedan dar prioridad a la calidad, a consideraciones medioambientales y a

¹⁵² Como se puede comprobar, de nuevo el Ministerio de Hacienda y Administración Pública ha optado por elaborar leyes distintas, una de contratación pública y otra relacionada con los denominados “sectores excluidos”, incorporando la Directiva 2014/23/UE, relativa a los contratos de concesión, de manera dividida.

¹⁵³ “*La finalidad de la Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) es garantizar que en los procesos quienes han de elaborar y aprobar un proyecto de disposición, cuenten con la información necesaria que les permita estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y los medios que necesitarán los administradores para poder aplicarla*”, Disponible en: www.minhfp.gob.es/, [Fecha de consulta: 3 de julio de 2017].

aspectos sociales¹⁵⁴. El vocablo empleado de “*prioridad*”, apunta claramente a la preferencia en la integración de aspectos transversales en la contratación pública¹⁵⁵.

Es por ello, que el Anteproyecto, aunque tiene como germen las directrices de la Unión Europea, no se acota solo a ellas y procura que se emplee la contratación pública como instrumento para implementar las políticas europeas y del mismo modo las nacionales, en materia social, ambiental y ética, asegurando la eficiencia en el gasto público y considerando los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad¹⁵⁶. Ello va en consonancia con la Exposición de motivos (apartado V), en la cual se apunta que se introducen en los contratos públicos aspectos de tipo social, medioambiental y de innovación y desarrollo, obligando al órgano de contratación el deber de introducirlos, aunque se le deja libertad para que estime si los incorpora en cada caso concreto, como criterio de adjudicación o como condición de especial ejecución, condicionando su inclusión a su relación con el objeto del contrato.

Es importante señalar como novedad, el tema de las etiquetas (artículo 127 del Anteproyecto), que se añaden como medios de acreditación que confirmen que las obras, productos, servicios, procesos o procedimientos que se tratan cumplen con determinados requisitos; este nuevo medio de acreditación sigue las reglas de la Directiva y admite la posibilidad de poder exigir una etiqueta específica en las especificaciones técnicas, en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución.

¹⁵⁴ GÓMEZ RUÍZ, M., *Aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz, 2015, pág. 410.

¹⁵⁵ En oposición a esta valoración se acentúa la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en su informe IPN/CNM/010/15, de 16 de julio de 2015, en el que estima que la contratación pública no se tiene que presentar como el mecanismo para la obtención de los objetivos sociales comunes integrados en las Directivas y en el Anteproyecto, ya que existen otros más adecuados, y en su caso, menos deformadores, al menos en un primer momento, de la competencia, como son las exenciones fiscales o modificaciones regulatorias. Para soslayar estas deformaciones la Comisión aconseja replantearse la utilización de la contratación pública para alcanzar objetivos políticos secundarios, ya que puede tener efectos negativos sobre el objetivo principal del aprovisionamiento (eficiencia en el gasto y competencia).

¹⁵⁶ Esta idea se ha visto plasmada en el objeto y finalidad del Anteproyecto, en su artículo 1: “*La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa*”.

5- COMERCIO JUSTO EN LAS COMPRAS PÚBLICAS: LA COMPRA PÚBLICA ÉTICA

Tal y como ya hemos adelantado, en el marco de la adjudicación de un contrato público, las entidades públicas ostentan la posibilidad de impulsar prácticas de consumo responsable fomentando la comercialización de productos procedentes del comercio justo. La preferencia de estos productos trae causa de su elevado valor añadido por incluir el objetivo de desarrollo sostenible en la contratación pública en conexión con la política de cooperación al desarrollo. A su vez, hemos de recalcar que la compra de estos productos por parte del sector público opera como ánimo en el mercado y de ejemplo para los consumidores particulares¹⁵⁷.

Desde la Directiva 2014/24/UE se alude expresamente a las “etiquetas sociales” como cualquier documento, certificado o acreditación que confirme que las obras, productos servicios procesos o procedimientos de que se trate cumplen determinados requisitos¹⁵⁸. Esta declaración expresa es de enorme trascendencia, ya que, aunque las obligaciones impuestas por las Directivas sobre contratación se deben aplicar solamente a aquellos contratos comprendidos en su ámbito de aplicación, los órganos de contratación están obligados a respetar las normas generales y principios fundamentales de los Tratados, aun cuando mediante la adjudicación de los contratos públicos se trate de fomentar el alcance de metas sociales, éticas o medioambientales¹⁵⁹.

Una vez consumados los objetivos de trato igualitario y no discriminación, nada detiene a los poderes adjudicadores que pretendan adquirir bienes de comercio justo lo hagan, ya que como hemos señalado, incluso, por parte de las instituciones europeas se

¹⁵⁷ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 266.

¹⁵⁸ Artículo 43 de la Directiva 2014/24/UE: “*Cuando los poderes adjudicadores tengan la intención de adquirir obras, suministros o servicios con características específicas de tipo medioambiental, social u otro, podrán exigir, en las especificaciones técnicas, en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución del contrato, una etiqueta específica como medio de prueba de que las obras, servicios o suministros corresponden a las características exigidas, siempre que se cumplan todas las condiciones siguientes: a) que los requisitos aplicables a efectos de la etiqueta se refieran únicamente a criterios vinculados al objeto del contrato y sean adecuados para definir sus características b) que los requisitos aplicables a efectos de la etiqueta se basen en criterios verificables objetivamente y no discriminatorios; c) que las etiquetas se establezcan en un procedimiento abierto y transparente; d) que las etiquetas sean accesibles a todas las partes interesadas; e) que los requisitos aplicables a efectos de la etiqueta hayan sido fijados por un tercero*”.

¹⁵⁹ Los principios del TFUE aplicables a la contratación pública son el principio de concurrencia, el principio de reconocimiento mutuo, el principio de proporcionalidad y el principio de transparencia.

alienta a ello. No obstante, y en base de la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de mayo de 2012, *Comisión Europea/ Países Bajos* (C-368/10)¹⁶⁰, la controversia sobre las oportunidades de compra de productos de comercio justo por parte de los poderes adjudicadores se ha concentrado en compaginar estos principios con la imposición de un determinado método de producción o de unas específicas etiquetas sociales en el momento de determinar las necesidades del órgano de contratación o al diseñar las especificaciones técnicas del contrato¹⁶¹. Esta sentencia fue la primera en pronunciarse sobre la materia y admitía “que los poderes adjudicadores también pueden elegir criterios de adjudicación basados en consideraciones de carácter social” y que “el poder adjudicador podrá regirse por criterios destinados a satisfacer exigencias sociales”, pero limitaba el uso de etiquetas concretas de comercio.

Tras el reconocimiento expreso de las “etiquetas sociales” se concreta su régimen en que no son válidas cualquier tipo de etiqueta, sino sólo aquellas que sean accesibles a todas las partes interesadas y que sean compatibles con las exigencias en materia de acceso, no discriminación y transparencia. Además en el Considerando 97 de la Directiva 2014/24/UE se establece que “*La condición de que exista un vínculo con el objeto del contrato excluye los criterios y condiciones relativos a la política general de responsabilidad corporativa, lo cual no puede considerarse como un factor que caracterice el proceso específico de producción o prestación de las obras, suministros o servicios adquiridos. En consecuencia, los poderes adjudicadores no pueden estar autorizados a exigir a los licitadores que tengan establecida una determinada política de responsabilidad social o medioambiental de la empresa*”. Es decir, nada impide que se prescriban características sociales en los bienes o servicios que deseen adquirir mediante la referencia a una concreta etiqueta social, siempre que ésta no se emplee con un carácter exclusivo o discriminatorio.

5.2 Las etiquetas de comercio justo

Las etiquetas de certificación de comercio justo se ubican comprendidas en la categoría de “etiquetas sociales”. Estas han sido definidas por la Comisión Europea como

¹⁶⁰ Disponible en <http://curia.europa.eu/> ECLI:EU:C:2012:284, [Fecha de consulta: 3 de julio de 2017].

¹⁶¹ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 266.

“palabras y símbolos sobre un producto con las que se intenta influir en las decisiones de compra de los consumidores garantizando el impacto social y ético de una operación empresarial en otras partes interesadas”¹⁶².

En el momento actual existen diversos tipos de certificación social, y si bien todas estas certificaciones suministran información a los consumidores acerca de los aspectos de responsabilidad social en el ámbito empresarial, los estándares sociales a los que aluden dependen de la etiqueta en concreto¹⁶³. En este sentido, el etiquetado de comercio justo posee entidad propia y singular; además de que su origen revela cierta autonomía, a través de la manifestación mediante símbolos gráficos, se identifican los productos cuya producción y comercialización es acorde a las prácticas comerciales responsables y equitativas, a la par que posibilita su identificación por parte de los consumidores. Según expone el Comité Económico y Social Europeo, una etiqueta de comercio justo es “aquella que se centra específicamente en evaluar y certificar el respeto de unas condiciones laborales y medioambientales que respetan o se sitúan por encima de las normas internacionales mínimas, unos acuerdos comerciales de apoyo y algún tipo de prima en beneficio de los productores de los países en desarrollo”¹⁶⁴.

Por lo que respecta al etiquetado de comercio justo, el sistema de certificación se realiza mediante dos vías distintas: una de ellas se centra en el producto, de forma que la vía de certificación se consigue a través del sello “Fairtrade” que portan los productos¹⁶⁵. Y la segunda, advierte a la cadena de suministro integrada, mediante la cual se comprueba que los productos son importados y/o distribuidos por las organizaciones de comercio

¹⁶² Libro Verde *Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, COM (2001) 366 final, de 18 de julio de 2001, pág. 28.

¹⁶³ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 270.

¹⁶⁴ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 20 de enero de 2010, sobre la Comunicación de la Comisión Contribución al desarrollo sostenible: el papel del comercio justo y de los sistemas no gubernamentales de garantía de la sostenibilidad comercial, COM (2009) final, de 5 de mayo de 2009 (DOUE C339, de 14 de diciembre de 2010).

¹⁶⁵ La denominación “Fairtrade” es una marca comercial internacional, propiedad exclusiva de la Organización Internacional de Etiquetado de Comercio Justo, FLO por sus siglas en inglés (*Fairtrade Labelling Organizations International*).

justo, acreditadas como tales por el sistema de certificación de la red mundial de Organizaciones de Comercio Justo (WTFO)¹⁶⁶.

El sello de comercio justo “Fairtrade” sólo se otorga a productos y no hace evaluación sobre las empresas u organizaciones que los comercializan. Es así que, al incorporarlo a un determinado producto se garantiza que es acorde a las especificaciones sociales, económicas y medioambientales precisadas por la Organización Internacional de Etiquetado Justo (FLO) para su variedad de productos¹⁶⁷.

Por su parte, el sistema de certificación de la Organización Mundial de Comercio Justo (WTFO) es aval de que los productores y los comercializadores de un determinado producto han seguido ciertos patrones sociales en todo el proceso de éste. El logotipo WTFO no es, por tanto, una marca de producto, sino que opera con organizaciones de comercio justo y señala que una concreta organización ha respetado los estándares requeridos.

En la contratación pública, aludimos a las etiquetas de comercio justo como método para justificar que el producto o servicio demandado por el órgano de contratación cumple con las características sociales y éticas requeridas en el pliego de prescripciones técnicas y que sirven para comprobar el cumplimiento de los requerimientos relativos al proceso de producción expresados en las especificaciones técnicas del contrato¹⁶⁸.

No obstante, la aceptación de estas etiquetas en la contratación pública, no parece gozar, por el momento, de la misma acogida que las etiquetas ecológicas. Esto puede deberse a tres factores: en primer lugar, la eventual integración de los productos de comercio justo se ajusta en exclusiva a contratos con un menor volumen económico, como son los contratos de suministro (alimentos, materiales promocionales, regalos institucionales, etc.) y los contratos de servicio de restauración (máquinas de *vending*,

¹⁶⁶ Véase: http://www.fairtrade-advocacy.org/images/FTAO_charters_3rd_version_ES_v1.3.pdf [Fecha de consulta 7 de julio de 2017].

¹⁶⁷ Los estándares pueden consultarse en <http://www.fairtrade.net/standars.html> [Fecha de consulta: 7 de julio de 2017].

¹⁶⁸ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 273.

cafeterías, comedores, catering para eventos, etc.)¹⁶⁹. En segundo lugar, porque aún prevalece una cierta confusión entre los distintos sistemas de etiquetado y respecto de los medios de supervisión que evalúen el nivel de cumplimiento efectivo de los objetivos sociales que cada entidad se propone cumplir¹⁷⁰; y en tercer lugar, porque existen diferentes posiciones sobre la legalidad de integrar los criterios de comercio justo al procedimiento de contratación, ya que estos se refieren al modo de producción y no a las características funcionales del producto a adquirir¹⁷¹.

La jurisprudencia del TJUE ha colaborado, sin duda alguna, a paliar las resistencias que presentaba la utilización de los procedimientos de selección del contratista como mecanismo al servicio de objetivos de interés general. De esta forma, y a tenor de su doctrina, las autoridades públicas pueden hacer uso de la capacidad de correlación de los fondos destinados a sus contratos para fomentar objetivos sociales, si bien desde la perspectiva de un ineludible equilibrio que no altere los objetivos propios de la normativa contractual, ni quebrante los principios que presiden la adjudicación contractual, en especial, los principios de igualdad de trato, transparencia y no discriminación¹⁷².

Es así que, los poderes adjudicadores podrán conminar que los suministros o los servicios que contraten se fabriquen en consonancia a un específico método de producción en la medida en que éste singularice el producto frente a otros competidores¹⁷³. De este modo, pueden solicitar etiquetas concretas que certifiquen determinados matices éticos de los productos, siempre que, además de la necesaria vinculación con el objeto del contrato, se cumplan otra serie de condiciones: que las observaciones sean acordes con los principios de transparencia, igualdad de trato y no discriminación; que no restrinjan la apertura de los contratos públicos a la competencia,

¹⁶⁹ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 274.

¹⁷⁰ El propio Parlamento Europeo en su Resolución sobre comercio justo y desarrollo, de 6 de julio de 2006 [2005/2245 (INI)], señalaba que la Comisión no otorgaba una política esclarecida sobre el comercio justo y otras iniciativas comerciales sujetas a controles independientes que contribuyeran a reforzar políticas sociales.

¹⁷¹ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 274.

¹⁷² *Ibíd.*, pág. 275.

¹⁷³ En la sentencia de 4 de diciembre de 2003, *EVN y Wienstrom*, C-448/01, el TJUE admitió las características de producción de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables como especificaciones técnicas del contrato y como criterio de adjudicación.

de tal manera, que se acepten etiquetas equivalentes, todas ellas con la especificación de los criterios en que se basan las etiquetas, incluyendo las cláusulas relativas al proceso de producción en las especificaciones técnicas del contrato; y por último, como consecuencia de la aplicación de estos principios, las menciones a las etiquetas de comercio justo se deben plasmar en los pliegos o en el anuncio de licitación para garantizar que los licitadores conozcan en el momento de preparar sus ofertas todas las consideraciones que el órgano de contratación tendrá en cuenta de cara a la adjudicación del contrato¹⁷⁴.

5.2 Criterio de adjudicación

En nuestro derecho interno, la incorporación de cláusulas de comercio justo a través de los criterios de adjudicación ha de interpretarse según lo previsto en el artículo 150 del TRLCSP, que dispone que para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados con el objeto del contrato¹⁷⁵.

Estos criterios que deben servir de base para la adjudicación del contrato se determinarán por el órgano de contratación y se detallarán en el anuncio, en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo; en la determinación de los criterios de adjudicación se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes¹⁷⁶.

Es decir, puede afirmarse la legalidad de la inclusión del comercio justo en la contratación pública, siempre que como criterios de adjudicación se incluyan en los pliegos de cláusulas administrativas, estén vinculados específicamente a las características técnicas del contrato y su objeto y respeten los principios del Derecho comunitario, y en particular el principio de no discriminación. Por último, al ser

¹⁷⁴ MEDINA ARNÁIZ, T., Comercio justo y contratación pública. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013, pág. 275.

¹⁷⁵ La Comisión Europea sostuvo en las Comunicaciones interpretativas ya mencionadas de 4 de julio y 15 de octubre de 2001, que “*las Directivas imponen dos condiciones a los criterios que se aplicarán para determinar la oferta económicamente más ventajosa. En primer lugar el principio de no discriminación. En segundo lugar los criterios utilizados han de suponer una ventaja económica para el poder adjudicador ligada al producto o servicio objeto del contrato*”.

¹⁷⁶ Artículo 150.2 del TRLCSP.

normalmente un criterio accesorio o secundario, la estimación que se le otorgue deberá ser acorde a su naturaleza y característica de la prestación, debiendo estos criterios ser objetivos y cuantificables¹⁷⁷.

Al objeto de garantizar el cumplimiento de la cláusula ética incorporada como criterio de adjudicación del contrato, el órgano de contratación deberá establecer penalidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 212.1 del TRLCSP, para los supuestos de incumplimiento o cumplimiento defectuoso del suministro del producto de comercio justo a que se refiere el contrato.

5.3 Condición especial de ejecución

En los pliegos de prescripciones técnicas se podrían integrar, por los órganos de contratación, cláusulas de comercio justo como condiciones especiales de ejecución. La selección de este tipo de cláusulas éticas se deberá realizar atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato según estipula el artículo 118 del TRLCSP¹⁷⁸.

Señala el apartado quinto de la Disposición Adicional cuarta del TRLCSP, que el órgano de contratación podrá disponer en el pliego de cláusulas administrativas particulares, la preferencia en la adjudicación de los contratos que tengan como objeto productos en los que exista alternativa de Comercio Justo, para las propuestas ofertadas por aquellas entidades reconocidas como organizaciones de comercio justo, siempre que dichas propuestas iguallen en sus términos a la más ventajosa desde la perspectiva de los criterios que sirvan de base para la adjudicación¹⁷⁹.

¹⁷⁷ GÓMEZ RUÍZ, M., *Aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz, 2015, pág. 283.

¹⁷⁸ Artículo 118 del TRLCSP: “*Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo, u otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo*”.

¹⁷⁹ GÓMEZ RUÍZ, M., *Aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz, 2015, pág. 284.

De este modo, la Administración puede impulsar, a través de la configuración de cláusulas como las dispuestas en la citada Disposición, que las empresas singularmente consideradas manifiesten un compromiso claro de no aprovecharse de la legislación social más distendida que pueda subsistir en otros países. En este sentido el apartado quinto de la disposición adicional cuarta TRLCSP, reconoce, aunque con carácter potestativo, “*la preferencia en la adjudicación de los contratos que tengan por objeto productos en los que exista alternativa de Comercio Justo, para las proposiciones presentadas por aquellas entidades reconocidas como Organizaciones de Comercio Justo*”.

Nos encontramos ante una posibilidad que debe precisarse mediante su inclusión por los órganos de contratación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, para los productos en que pueda existir alternativa de comercio justo. En este sentido, podemos evidenciar experiencias de procedimientos públicos para el suministro de bienes textiles y alimenticios, con razón a criterios sociales, éticos y solidarios¹⁸⁰, requiriendo en algunos supuestos poseer la certificación FLO.

No obstante, estamos comentando una cláusula de preferencia, únicamente aplicable a los casos en los que las propuestas presentadas igualen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios que sirven de base para la adjudicación, en procedimientos en los cuales, además de plasmarse en el pliego de cláusulas administrativas particulares, puedan existir para los productos objeto del contrato, alternativa de Comercio Justo y sean además ofertados por organizaciones reconocidas de Comercio Justo¹⁸¹. Quizá demasiados concionantes para que tenga efectividad.

¹⁸⁰ Sobre todo café, como evidencian las prácticas en este sentido de la Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad de Girona, Barcelona y Cantabria, por mencionar sólo algunos prototipos. Para averiguar la instauración del comercio justo en la Universidad de Cantabria, Vid., “*Guía sobre comercio justo de la Universidad de Cantabria*”. Disponible en la web: <https://www.unican.es/>. [Fecha de consulta: 10 de julio del 2017]. Recalcar que la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE), a través del Grupo de Trabajo de Calidad Ambiental y Desarrollo Sostenible, instaba a todas las Universidades a adoptar una serie de compromisos sobre compra verde, entre los que se encontraba, “*la promoción del comercio justo y la incorporación de criterios éticos y sociales en sus contrataciones*”). Recientemente, las Universidades españolas se han unido a la Red Española para el Desarrollo Sostenible (Reunión de la Comisión Sectorial CRUE-Sostenibilidad, celebrada en la Universidad de Cantabria el 22 de octubre de 2015. Fuente: Europa Press, vista en: www.20minutos.es/ [Fecha de consulta: 10 de julio de 2017].

¹⁸¹ GÓMEZ RUÍZ, M., *Aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz, 2015, pág. 349.

6- CONCLUSIONES

PRIMERA. El movimiento del comercio justo no descansa solamente en el concepto de solidaridad, éste es uno de sus valores, pero es un proyecto más ambicioso que busca transformar las reglas impuestas en el comercio tradicional, repartir de modo más equitativo los beneficios que se puedan obtener de un bien entre todos los implicados en su producción. Esta proyección no sólo es aplicable a los países empobrecidos, aunque en un primer momento procure aminorar las desigualdades económicas existentes, sino que este movimiento podría ser efectivo a escala global, puesto que el objetivo real es la igualdad económica y social en todo el planeta.

SEGUNDA. Con el fin de paliar las desigualdades entre el enriquecimiento de los países del Norte, y el endeudamiento de los países del Sur, en el año 1960 aparece un sistema de comercio alternativo, el comercio justo; el movimiento tiene por vocación crear relaciones comerciales según modelos más justos, más éticos y más solidarios, y a partir de ese cambio, transformar las reglas comerciales. La propuesta posee una posición política, ya que la reflexión que trae consigo el comercio alternativo influye en el desarrollo actual y en los planteamientos futuros sobre políticas y estrategias de desarrollo, así como orientador de la cooperación internacional.

TERCERA. Los principios de comercio justo, como pilar de una relación comercial, son un modo óptimo para alcanzar un desarrollo sostenible; así lo ha reconocido los poderes públicos; a este respecto, la Unión Europea ha adoptado varias medidas unilateralmente, y ha reconocido en numerosos documentos la importancia de este movimiento, con el paso del tiempo han logrado una mayor concreción y España ha tomado ejemplo.

CUARTA. A través de la contratación pública, los poderes públicos realizan una política de intervención en la vida económica, social y política del país, lo que convierte a la contratación pública en un espacio de actividad estratégica mediante el cual es posible un orientación de los comportamientos de los agentes intervinientes.

La concienciación por la defensa de políticas sociales y medioambientales ha tomado consideración en la Unión Europea a finales del siglo XX. Así, esta posibilidad se asume de forma explícita recientemente en aras se la consecución del principio de desarrollo

sostenible. En esta integración la contratación pública se convierte en una pieza fundamental, por su carácter transversal, al buscar la conexión entre los objetivos de eficiencia económica, con los nuevos objetivos de política social y ambiental.

QUINTA. En el derecho comunitario europeo, las Directivas de primera y segunda generación sobre contratación pública adolecían de menciones expresas relativas a la integración de aspectos sociales y medioambientales; es la doctrina del Tribunal de Justicia y las distintas Comunicaciones de la Unión Europea, las que trazan los primeros esbozos para ir transformando el concepto de contrato público para asumir que la contratación pública no puede ser considerada un fin en sí misma, sino que debe ser entendida como una herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines o políticas públicas.

Son las Directivas del año 2004, las primeras que abordan y regulan cláusulas sociales, ambientales y éticas en la contratación pública; se contempló que los Estados miembros integrasen este tipo de cláusulas en las distintas fases de los procesos licitatorios sin olvidar, en ningún caso, los principios que presiden la contratación pública: igualdad de trato, no discriminación, de reconocimiento mutuo, de proporcionalidad y transparencia.

Se ha avanzado en este proceso de integración en las Directivas de cuarta generación, que promueven marcadas directrices para proporcionar a los poderes adjudicadores los mecanismos necesarios para contribuir a la consecución de los objetivos de crecimiento sostenible de la “*Estrategia Europa 2020*”, utilizando el importante potencial económico de los poderes públicos en el ámbito de la compra pública.

SEXTA. En España, los antecedentes legislativos de la contratación pública reflejan la falta de previsión de aspectos de políticas transversales en la regulación de los contratos públicos; su establecimiento se debe a la transposición del derecho comunitario y la satisfacción de las peticiones efectuadas por las Comunicaciones interpretativas de la Comisión y la jurisprudencia comunitaria; las modificaciones que sufrió a la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público por la transposición de las Directivas de tercera generación motivó a la aprobación de un Texto Refundido, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, texto actualmente en vigor en el ámbito nacional a la espera de la transposición de las Directivas de cuarta generación.

SÉPTIMA. El Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, permite la inserción de los aspectos sociales, ambientales y éticos en las distintas fases del procedimiento de contratación. El Texto habla de “*oferta económicamente más ventajosa*”, que será la que combine mejor el interés público y la oferta más favorable en su conjunto. No obstante, debemos tener en cuenta, que estos criterios deben adaptarse a las características específicas de cada contrato y deben estar inexcusablemente vinculados al objeto del contrato, sin obviar que los mismos deben respetar los principios fundamentales del Derecho comunitario, y en especial, el principio de no discriminación.

OCTAVA. La futura transposición de las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE, cuyo plazo ya se ha agotado, mediante el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, ofrece una gran oportunidad para reformar nuestro sistema de contratación pública y promulgar una nueva regulación con una visión estratégica, donde la integración de los aspectos que corresponden a políticas públicas, tengan un especial protagonismo. Hay que tratar de conseguir, en definitiva, que se use una contratación pública como mecanismo para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia ecosocial, asegurando el gasto público y respetando los principios que rigen la contratación pública; es por ello que esta visión instrumental de la contratación pública subordinada a valores superiores se debe trasladar al Texto, soslayando una contratación pública con carácter exclusivamente económico.

NOVENA. Debemos recordar, que la utilización de la contratación pública como herramienta para la consecución de otras finalidades públicas dependerá de lo que disponga el ordenamiento jurídico y de la intención política de incorporar ese objetivo a las adquisiciones públicas. En este sentido, la compra pública de productos de comercio justo por parte de los poderes adjudicadores, además de valorar las ofertas según el precio o las especificaciones técnicas, introduce criterios éticos en el consumo de las Administraciones públicas.

DÉCIMA. Como hemos constatado, existen suficientes herramientas legales para promover la compra pública ética, pero en última instancia, dependerá de la voluntad política.

7- BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

AA. VV., *Diagnóstico sobre el Comercio Justo en la ciudad de Madrid*, Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 2012.

AA.VV., COMISIÓN DE ESTUDIOS DE CECJ, *Los apoyos institucionales del comercio justo*, Coordinadora estatal de comercio justo, Madrid, 2012 (última actualización: 2014).

AA.VV., *Manual práctico sobre Comercio Justo y Contratación Pública Responsable*, 2011.

AA.VV., *Políticas para el fomento de un comercio justo y solidario*, Estrategia de Incidencia Continental, 2015.

CACHO, y LLANO L. y POLANCO. A., *Guía sobre el Comercio Justo en la Universidad de Cantabria*, Universidad de Cantabria, 2011.

CANALES GIL, A. y HUERTA BARAJAS J., *Comentarios sobre la Contratación Pública Comunitaria y la Ley de Contratos del Sector Público*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2008.

CASARES MARCOS, A., “Comercio justo y fomento de la contratación pública socialmente responsable”, *Contratación administrativa práctica*, 2013, núm. 123.

- “Vías instauradas por el legislador para garantizar la incorporación del comercio justo a los contratos públicos”, *Contratación administrativa práctica*, 2013, núm. 124.

CONCHA, P. y FIGUERA, P., “Comercio justo, otra cara al desarrollo”, *Gazeta de Antropología*, núm. 27 (1), 2011.

CORNET, D., *Oportunidades y posibilidades de la contratación pública sostenible*, IDEAS, Madrid, 2012. Disponible en: www.comprapublicaetica.org

DANKER, *Las normas sociales y ambientales, la certificación y el etiquetado de cultivos regionales*, Pascal Liu, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 2004.

GIMENO FELIÚ, J. M., *Compra pública estratégica*. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013.

GÓMEZ RUÍZ, M., *Aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz, 2015.

HURTADO PUERTA, I., “Comercio justo: visiones y debates abiertos”, *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología aplicada*, núm. 156 enero-marzo 2010.

IDEAS y BAKEAZ, *El Comercio Justo en las Compras Públicas*, WFTO Europe y Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, Córdoba, 2011.

J.A. MORENO MOLINA, y P. DOMÍNGUEZ ALONSO, “El nuevo derecho de la Unión Europea sobre contratación pública”, en: *La contratación pública a debate: presente y futuro*, Civitas-Thomson, Cizur Menor, 2014.

LLOPIS GOIG, R., “El comercio justo en la opinión pública española. Perfiles y orientaciones”, *Papers: revista de sociología*, núm. 88, 2008.

MEDINA ARNÁIZ, T., *Comercio justo y contratación pública*. En: PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación Pública Estratégica*, ARANZADI. Navarra, 2013.

PERNÁS GARCÍA, J.J., *Contratación pública verde*, LA LEY, Madrid, 2011 pág. 28.

RAMOS PÉREZ- OLIVARES, A., *La regulación de las cláusulas sociales en los contratos del Sector Público tras el Real Decreto Legislativo 3/2011*, LA LEY, Madrid, 2012.

RODRÍGUEZ MARTÍN- RETORTILLO, M.C., *La contratación pública estratégica en el marco de la nueva directiva de contratación pública*. En: RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.M. y GARCÍA PÉREZ, M., *La reforma de las Administraciones públicas*, Bubok Publishing, 2015.

SETEM, *El comercio justo en España 2004: situación y perspectivas*, ICARIA, 2005.

SOLÉ, E., *Que es el comercio justo*, RBA- Integral, Barcelona, 2003.

Fuentes electrónicas:

Coordinadora Estatal de Comercio Justo, disponible en: www.comerciojusto.org/

EFTA (European Fair Trade Association), disponible en: <https://european-fair-trade-association.org>

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), disponible en: www.fao.org/

FLO (Fairtrade Labelling Organizations), disponible en: <https://www.fairtrade.net/>

WFO (World Fair Trade Organization), disponible en: www.wfo.com