



UNIVERSITAT  
POLITÈCNICA  
DE VALÈNCIA



Grado de Gestión y Administración Pública  
Tutor.: Francisco Javier Company Carretero

Curso 2018-2019

La inclusión de cláusulas sociales en la Contratación de la Generalitat Valenciana tras la aprobación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Alumno.: Jesús López Patiño

# ÍNDICE

1-INTRODUCCIÓN.....	3
1.1-RESUMEN .....	6
1.2-OBJETO DE ESTUDIO .....	8
1.3-OBJETIVOS.....	8
1.4- METODOLOGÍA .....	10
1.5 ESTRUCTURA .....	11
2- ANTECEDENTES .....	12
2.1- JUSTIFICACIÓN DEL TFG .....	15
2.2 MARCO NORMATIVO .....	15
2.3 - INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA.....	17
2.3.1 La Contratación Pública Socialmente Responsable .....	17
3- ANÁLISIS EXTERNO .....	23
3.1- EVOLUCIÓN DEL DERECHO EUROPEO ENTORNO A LA INTRODUCCIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES. ....	24
4- ANÁLISIS INTERNO .....	30
4.1 - FASES DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN.....	39
4.1.1 Fase de Preparación. ....	39
4.1.2 Fase de Adjudicación.....	55
4.1.3 Fase de Ejecución .....	64
5- PROPUESTA DE MEJORA .....	68
6- CONCLUSIONES .....	75
Bibliografía .....	79
Normativa.....	80

# 1-INTRODUCCIÓN

La Comunicación de La Comisión «*Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*» [COM(2010) 2020 final de 3.3.2010], supuso un primer paso en el cambio de paradigma de la contratación pública europea. Este cambio suponía la transición de un modelo de contratación pública “economicista”, basado únicamente en la valoración de las ofertas para determinar aquella “económicamente más ventajosa” y un respeto escrupuloso al principio de libre competencia, cuya única finalidad era el suministro de bienes y servicios a las administraciones públicas para el desempeño de sus actividades, hacia un modelo que pretende el empleo estratégico de la contratación pública mediante la introducción de criterios o consideraciones sociales, ambientales, éticos o de innovación en los procedimientos de licitación, con la finalidad de alcanzar determinados objetivos en materia de política social.

Esta evolución de la normativa europea en materia de contratación pública que pretende fomentar el empleo por los estados miembros de la denominada “compra estratégica o socialmente responsable”, podemos considerar que fue culminado con la aprobación de las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero, que han sido por ello denominadas “Directivas de Cuarta Generación o de Contratación”.

Por primera vez, la contratación pública, pasaba de ser considerada como un mero fin en sí misma, destinada básicamente a proveer de los medios y servicios necesarios a las administraciones públicas, a ser considerada como una herramienta estratégica del mercado interior en manos de las distintas administraciones públicas que puede resultar de vital importancia para la consecución de sus objetivos en materia de política social, como pueden ser la integración social de colectivos desfavorecidos, la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, la conciliación de la vida laboral y familiar, las condiciones de estabilidad en el empleo o la lucha contra la violencia de género.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), tiene como punto de partida la transposición al ordenamiento jurídico español de las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, pero no se limita a ello, sino que va más

allá, configurando un nuevo sistema de contratación pública que persigue, mediante la inclusión de las denominadas “cláusulas sociales”, la consecución de los objetivos de política social propios de la administración pública que debe velar por el interés general.

Para ello, la LCSP del año 2017, además de suponer la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directivas de Contratación del año 2014 del Parlamento y del Consejo, que mostraban claramente su posición favorable a la introducción de criterios no económicos en los procedimientos de contratación, fue un paso más allá y podemos decir que supuso una auténtica transformación en el sistema de contratación pública en España, ya que no solo se limita a recomendar o favorecer la inclusión de cláusulas sociales, medioambientales y éticas, sino que por primera vez en la historia de la contratación pública española, la convertía en obligación.

Es decir, conjuga la dimensión económica que ha venido caracterizando nuestro modelo de contratación pública, con la dimensión social, medioambiental, integradora e íntegra que impone la Unión Europea, reforzando la dimensión social e inclusiva de la contratación pública, tratando de diseñar un nuevo sistema de contratación pública más eficiente, transparente e íntegro mediante la cual se consiga un mejor cumplimiento de los objetivos estratégicos de la Administración Pública en España.

La LCSP aboga por el uso de la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia. Así, por un lado, se incide en el respeto a los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad y, por otro lado, se incorpora la obligación de tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción.

De este modo, y tal y como indica la Exposición de Motivos de la LCSP *“se incluyen en los contratos públicos consideraciones de tipo social, medioambiental y de innovación y desarrollo. Estas consideraciones podrán incluirse tanto al diseñarse los criterios de adjudicación, como criterios*

*cuantitativos para evaluar la mejor relación calidad-precio, o como condiciones especiales de ejecución, si bien su introducción está supeditada a que se relacionen con el objeto del contrato a celebrar. En particular, en el caso de las condiciones especiales de ejecución, la Ley impone la obligación al órgano de contratación de establecer en el pliego al menos una de las condiciones especiales de ejecución de tipo medioambiental, social o relativas al empleo que se listan en el artículo 202”.*

## 1.1-RESUMEN

Tras la entrada en vigor de la citada Ley en fecha 9 de marzo de 2018, han comenzado a surgir diversas dudas o controversias jurídicas derivadas de la interpretación de los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y libre competencia que rigen la contratación pública, derivadas de la introducción de este tipo de cláusulas en los procedimientos de licitación de las distintas administraciones públicas.

El presente Trabajo de Fin de Grado, pretende ser un instrumento práctico que ayude a definir qué tipo de cláusulas sociales pueden ser utilizadas, en que tipos de contratos y en qué fase del procedimiento de licitación deben ser incluidas, todo ello compaginado con un escrupuloso respeto a los anteriormente citados principios para evitar cualquier tipo de discriminación que impida o dificulte la participación de cualquier operador europeo en los procedimientos de licitación de la Generalidad Valenciana en condiciones de igualdad.

Las Directivas 23/2014/UE y 24/2014/UE, forman parte de un nuevo panorama legislativo que viene marcado por la “Estrategia Europa 2020”, de la Unión Europea para la cual *“la contratación pública socialmente responsable va a desempeñar un papel clave para la configuración de la misma como uno de los instrumentos basados en el mercado interior que debe ser utilizado para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”*.

Las Directivas anteriormente citadas impulsan de manera decidida la “contratación pública estratégica o responsable”, entendiendo esta como la utilización del poder de compra pública, dada su naturaleza horizontal y el enorme volumen de recursos que moviliza, para la consecución de objetivos propios de otras políticas públicas como son los sociales, laborales, medioambientales, de apoyo a las PYMES, la innovación y el desarrollo o la defensa de la competencia, al mismo tiempo, este nuevo modelo trasciende la función tradicional de la contratación pública de dar satisfacción a las necesidades de bienes y servicios del sector público, poniendo el poder de la compra pública al servicio de otras políticas consideradas estratégicas, como la política social.

La “contratación pública socialmente responsable” permite a las administraciones públicas promover oportunidades de empleo, trabajos dignos, inclusión social, accesibilidad, diseño para todos, comercio justo, así como el cumplimiento de derechos laborales y sociales de los trabajadores.

A su vez, estas actuaciones permiten a las Administraciones Públicas influir en el mercado e incentivar a las empresas a desarrollar una gestión socialmente responsable a través del ejemplo y permiten impulsar el avance progresivo de la sociedad por la senda del desarrollo sostenible e integrador.

Los primeros antecedentes sobre la utilización de la contratación pública para favorecer algún colectivo social desfavorecido se limitaban a la inclusión de cláusulas que favorecieran la contratación de personas en situación o riesgo de exclusión social, básicamente la inclusión de este tipo de cláusulas buscaba la inclusión social de personas con algún tipo de discapacidad física o mental y que encuentran muchas dificultades para su incorporación al mercado laboral.

Posteriormente, se ha contemplado la posibilidad de ampliar este tipo de cláusulas sociales en la contratación pública para favorecer a otros tipos de colectivos sociales con dificultades, por ejemplo, personas víctimas de violencia de género, parados de larga duración o mayores de 55 años y por tanto con enormes dificultades para reincorporarse al mercado laboral, pequeñas y medianas empresas locales que crean y promueven el empleo de proximidad, la inclusión social de personas en riesgo de exclusión, etc.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, ya nos indica en su art. 1.3 que “se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato”.

## **1.2-OBJETO DE ESTUDIO**

El objeto del presente Trabajo de Fin de Grado consiste en un estudio recopilatorio y de investigación sobre la inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública de Generalidad Valenciana y su sector público instrumental. Conocer aquellos contratos en los cuales la administración pública Valenciana y sus distintos órganos de contratación están incluyendo este tipo de cláusulas, y en qué fase del expediente de contratación están siendo introducidas las cláusulas sociales.

Como ejemplo práctico del empleo de este tipo de cláusulas sociales en los contratos licitados por la Generalidad Valenciana, se ha efectuado un estudio de los contratos formalizados por la Central de Compras de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalidad Valenciana durante el año 2018, que ya incluyen las consideraciones sociales en los correspondientes pliegos administrativos o de prescripciones técnicas.

## **1.3-OBJETIVOS**

Realizar un estudio sobre el tipo de cláusulas utilizadas y fomentar su uso como herramienta estratégica al servicio de la administración pública valenciana, en definitiva, fomentar y divulgar el beneficio para la sociedad valenciana de la inclusión por parte de la administración pública de la Comunidad Valenciana de este tipo de cláusulas en favor del interés general, al mismo tiempo que se garantiza una mayor racionalidad económica en la utilización de los fondos públicos.

Se trata, por tanto, de considerar la contratación pública como un mecanismo de ejecución de políticas públicas. (RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2013)

Una de las principales novedades introducidas por la LCSP se encuentra en la sustitución de la denominación “Criterios de valoración de ofertas” por “Criterios de adjudicación del contrato” y la de “oferta económicamente más ventajosa” por la de “mejor relación calidad precio”. Se impone al órgano de contratación la obligación de velar porque se establezcan criterios de adjudicación que permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, de forma que el criterio relacionado con los costes que a elección del órgano de contratación puede ser



el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad, debe ir acompañado de criterios cualitativos que pueden incluir aspectos medioambientales o sociales vinculados al objeto del contrato.

Asimismo, cabe destacar como la LCSP introduce la obligación de establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares al menos una condición especial de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden. En caso de incumplimiento de esta condición especial de ejecución, los órganos de contratación podrán imponer penalidades o atribuirles el carácter de obligaciones esenciales del contrato a los efectos de su resolución.

## 1.4- METODOLOGÍA

En primer lugar, se va a proceder a hacer una recopilación de la normativa que habilita la introducción de criterios o consideraciones sociales en la contratación pública. Tal y como se ha indicado anteriormente, la normativa, tanto en el ámbito de la unión europea, como a nivel nacional ha evolucionado en los últimos años de manera favorable a esta introducción de criterios o consideraciones sociales en los procedimientos de licitación públicos.

En el presente trabajo se expondrán los distintos apartados de la LCSP donde se recogen los mandatos a favor de introducción de criterios sociales en la contratación pública provenientes de la transposición al ordenamiento jurídico español de las Directivas de Contratación del Parlamento y del Consejo Europeo del año 2014.

Para ello, uno de los objetivos del presente Trabajo de Fin de Grado pretende alcanzar consiste en exponer las distintas posibilidades que la normativa española en materia de contratación pública tras la entrada en vigor de la LCSP, otorga a los distintos niveles de la administración pública española (estatal, autonómica y local) a la hora de poder introducir criterios sociales en los procedimientos de licitación por ellas tramitados.

Asimismo, se procederá al estudio de las posibilidades que otorga la normativa vigente a la hora de esta introducción de cláusulas sociales en las distintas fases del procedimiento contractual (Preparación, Adjudicación y Ejecución), y cuáles son las consideradas más adecuadas con el fin de respetar los principios generales en los que se basa la contratación pública tanto en Europa como en España (igualdad, no discriminación, transparencia y libre competencia).

Del mismo modo, se procederá a recoger algunos ejemplos reales de contratos formalizados por distintas administraciones públicas, sean estas estatales, autonómicas o locales, donde se han comenzado a introducir este tipo de cláusulas sociales en los mismos, así como al estudio de algunas sentencias que han fijado la jurisprudencia en esta materia, clarificando en algunas ocasiones la normativa existente en ese momento sobre qué tipo de cláusulas son válidas y por tanto pueden ser utilizadas en los procedimientos de licitación y cuáles no.

## 1.5 ESTRUCTURA

El presente trabajo de fin de grado está integrado en primer lugar por una recopilación de la normativa habilitante para la utilización estratégica por parte de la administración pública de la compra pública con la finalidad de alcanzar objetivos de su política social.

A continuación, se procederá a mostrar ejemplos reales de contratos públicos licitados por distintas administraciones (autonómica, local, etc.), donde ya está siendo implementada la denominada contratación pública socialmente responsable, mediante la introducción de criterios o consideraciones sociales, ambientales, éticas o de innovación en los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares.

Asimismo, se mostrarán algunos ejemplos de Informes o Resoluciones de Juntas Consultivas de Contratación y Tribunales Contractuales del estado español, que fijan su postura favorable o contraria a la utilización de determinado tipo de cláusulas sociales en los procedimientos de licitación públicos.

Una vez examinados algunos de estos Informes, podemos señalar que una de las principales controversias observadas es la relativa a la introducción de cláusulas que mejoran las condiciones laborales o salariales mediante la obligación de sujeción a los convenios sectoriales en lugar de la posibilidad que ofrece la legislación laboral española de “descuelgue” del convenio sectorial para acogerse al convenio de empresa.

Finalmente se procederá a elaborar la propuesta de mejora para el caso concreto del presente trabajo de fin de grado que es la introducción de cláusulas sociales en la contratación de la Generalidad Valenciana, así como a una valoración personal sobre el grado de compromiso político existente en la cúpula de la organización, imprescindible para la implementación de la compra pública responsable.

## 2- ANTECEDENTES

A nivel europeo, la utilización de la contratación pública con la finalidad de conseguir objetivos sociales, se ha ido desarrollando con los años por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea así como por otros instrumentos por el resto de instituciones europeas, entre los que podemos mencionar el “Libro Verde de la Comisión Europea sobre La Contratación Pública: reflexiones para el futuro” de 1996, que ya contemplaba la inclusión de consideraciones de índole social en la contratación pública.

Igualmente la Comunicación de La Comisión COM(98) 143 titulada “La contratación pública en la Unión europea”, hacía referencia a las sinergias de la contratación pública con otras políticas comunitarias sociales y medioambientales, también se puede mencionar La Comunicación de la Comisión Europea (2001) 566 sobre “La legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos”; la Comunicación de La Comisión relativa a la “Responsabilidad Social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible” (COM (2002) 347 final), manifiesta en su apartado 7.7 que “las administraciones públicas, incluida la Comisión, deben integrar los principios de responsabilidad social en sus propios sistemas de gestión y en las relaciones con sus interlocutores”.

“La 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” y la “Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, que recogían consideraciones de los documentos previos”; “La Comunicación de la Comisión COM (2009) 215 sobre Contribución al desarrollo sostenible: el papel del comercio justo y de los sistemas no gubernamentales de garantía de la sostenibilidad comercial”; “la Guía de la Comisión Europea del año 2010, “Adquisiciones sociales. Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas”; o el “Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la Unión Europea. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente”, COM (2011) 15, y para finalizar, en el marco

de la política económica europea, “La Comunicación de la Comisión de 2010, denominada Europa 2020: Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”

Ya en el ámbito nacional podemos citar el “Plan extraordinario de inclusión social y de lucha contra la pobreza”, aprobado el 26 de febrero de 2010 por el Gobierno de España, en el que se establecía entre las medidas para el desarrollo del Tercer Sector, la “introducción de criterios sociales en la contratación pública”.

El 16 de julio de 2014 fue aprobada por el Pleno del “Consejo Estatal de la Responsabilidad Social de las Empresas” y el 24 de octubre de ese mismo año por el Consejo de Ministros, la “*Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2012-2020*”, que “*insiste en la necesidad de fomentar la incorporación de criterios sociales, ambientales, de derechos humanos y éticos en las licitaciones y adquisiciones públicas vinculados al objeto del contrato*”.

En documentos estratégicos como el “Programa Nacional de Reformas 2018” también se incluyen referencias explícitas en materia de contratación, entre las que se recoge como novedad de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, el “configurar la contratación pública como instrumento de promoción de políticas y prácticas responsables en materia social, laboral, medioambiental y de fomento de la innovación”.

Asimismo, podemos destacar el “Real Decreto 94/2018 por el que se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública, con la finalidad de permitir una actuación coordinada del sector público estatal en las actuaciones de incorporación de criterios sociales en la contratación (...)”.

El 15 de marzo de 2018, se dictó la “Resolución de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 2017, por el que se aprueba la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020, que recoge expresamente el fomento de las cláusulas sociales en la contratación pública como un instrumento de generación de valor social, además de mencionar la reserva de contratos a entidades de economía social.”

El 29 de junio de 2018, el Consejo de Ministros aprueba el “Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030” de cara a promover una implementación efectiva en España de la Agenda 2030 y el avance en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas”.

La propia “Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público” ya supone un avance cualitativo y cuantitativo muy importante en las referencias a las cuestiones sociales en la contratación pública, siguiendo los planteamientos de las Directivas Europeas anteriormente citadas, y yendo más allá incluso en determinadas cuestiones.

A lo largo de todo el texto de la LCSP podemos encontrar artículos que posibilitan y en algunos casos obligan a que los órganos de contratación no solo basen en criterios económicos sus decisiones en los procedimientos contractuales que liciten, sino que apoyen la política social desde la compra pública, y trata de conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES y de defensa de la competencia, llegando a constituirse como verdaderos objetivos de la Ley, que además persigue la eficiencia del gasto público y el respeto a los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad.

En concreto, podemos destacar la importancia que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha otorgado de manera reiterada al Principio de Igualdad de trato, cuando señala la *“transcendencia especial del Principio de Igualdad de trato en materia de adjudicación de contratos públicos”* (RODRIGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, 2014).

Asimismo, “el marco regulador de la contratación pública está basado en la protección y promoción de la competencia entre las empresas licitadoras” (RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, 2019).

## 2.1- JUSTIFICACIÓN DEL TFG

El presente TFG pretende ser un instrumento para valorar el grado de implementación de la “compra estratégica o socialmente responsable” en el ámbito de la Generalidad Valenciana y su sector público vinculado o dependiente.

Asimismo, y una vez transcurrido más de año desde la entrada en vigor de la LCSP, valorar cual es el grado de compromiso político necesario para llevar a cabo la implantación de la compra estratégica o socialmente responsable en todos los órganos de contratación de la generalidad valenciana. Según GIMENO FELIU, *“ignorar la versatilidad estratégica de la contratación pública, supone renunciar al liderazgo institucional que corresponde a los poderes públicos”*. (GIMENO FELIU, 2014).

Este denominado “liderazgo institucional”, pretende al mismo tiempo, acabar con el falso dilema público-privado y conseguir la colaboración e implicación del contratista para alcanzar mediante la contratación pública, no exclusivamente un beneficio particular, sino la mejora de las condiciones sociales de la ciudadanía en general, así como el fortalecimiento de la dignidad del ser humano y de su entorno (RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2013).

## 2.2 MARCO NORMATIVO

Los primeros antecedentes normativos sobre la inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública provienen de las Comunicaciones de la Unión Europea, en concreto de “la Comunicación Interpretativa de la Comisión Europea sobre legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos, de 15 de octubre de 2001”, y que permanece vigente en la actualidad.

La citada Comunicación de la Unión Europea, establece las opciones que ofrece la legislación Comunitaria en materia de Contratos a la hora de la inclusión de criterios sociales en los procedimientos de licitación.

Con posterioridad, en octubre del año 2010, la Comisión Europea elaboró “Adquisiciones sociales. Una Guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas”, que introducía nuevos criterios para la introducción de

cláusulas sociales en los procedimientos de contratación pública. Esta Guía acuñó por primera vez el término “compra pública responsable”, incluyendo en la misma la “compra pública social” y la “compra ética y verde”

El documento de la Comisión Europea *“Estrategia Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”* establece el poder de la compra pública responsable como instrumento estratégico de las políticas públicas, fijando como uno de sus objetivos fundamentales *“lograr una economía con alto nivel de empleo y de cohesión social, dando lugar al nacimiento del concepto de contratación estratégica”*.

Posteriormente, ya en el año 2014, la Comisión Europea aprobó las llamadas Directivas de Cuarta Generación, entre las que destaca la “Directiva 24/2014/UE, de 24 de febrero, sobre contratación pública”. Esta Directiva establece los principios rectores que van a regir la contratación pública europea a partir de ese momento y supuso un impulso definitivo y favorable a la introducción de criterios sociales en la misma.

Ese mismo año 2014 se aprobaron las “Directivas reguladoras de la contratación en los Sectores reservados”, así como la “Directiva reguladora de las concesiones de servicio”.

Con todo este proceso normativo iniciado en el año 2001 y concluido con las Directivas de contratación anteriormente citadas del año 2014, la Unión Europea ha llevado a cabo un profundo proceso de revisión de la normativa en materia de contratación pública que pretende alcanzar los siguientes objetivos: aumentar la eficiencia del gasto público, facilitar la participación de las pequeñas y medianas empresas en los procedimientos de licitación pública, así como establecer los elementos necesarios que posibiliten a los distintos organismos de contratación pública para la utilización de otro tipo de criterios (sociales, medioambientales, éticos) que no sean exclusivamente económicos, como venía siendo hasta ese momento, para la tramitación y resolución de los contratos públicos.

Las denominadas Directivas de contratación 23/2014/UE, 24/2014/UE y 25/2014/UE, apuestan de manera decidida por la utilización de criterios sociales en los procedimientos de contratación pública de la Unión Europea e imponen a



los Estados miembros la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar que los procedimientos de licitación públicos se basen en los principios de la denominada “contratación pública socialmente responsable”.

Más concretamente, la Directiva 2014/24/UE, en su considerando 2º, realiza algunas aclaraciones y concreciones sobre la forma en los distintos organismos de contratación pueden introducir consideraciones sociales en los procedimientos de licitación pública, pues entiende que *“es necesario revisar y modernizar las normas sobre contratación pública con la finalidad de permitir que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes”*.

De todo lo indicado anteriormente podemos concluir que la evolución de la normativa de la Unión Europea que ha tenido lugar desde principios del siglo hasta el momento actual en materia de contratación pública, junto con la jurisprudencia introducida por el Tribunal Superior de Justicia Europeo y por los distintos órganos judiciales de los Estados miembros, suponen la apuesta definitiva por la inclusión de criterios sociales en los contratos públicos con el fin último de conseguir procedimientos de contratación “socialmente responsables”, que permitan a los distintos órganos de contratación dependientes de la administración pública, alcanzar objetivos específicos de la política social mediante la “utilización” como herramienta estratégica de la compra pública socialmente responsable.

## **2.3 - INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA**

### **2.3.1 La Contratación Pública Socialmente Responsable**

La Comisión Europea, en la “Guía de Adquisiciones Sociales”, define la contratación pública socialmente responsable como *“las operaciones de contratación que tienen en cuenta uno o más de los siguientes aspectos sociales: oportunidades de empleo, trabajo digno, cumplimiento con los derechos sociales y laborales, inclusión social, igualdad de oportunidades, diseño de accesibilidad para todos, consideración de los criterios de sostenibilidad, incluidas las cuestiones de comercio ético y un cumplimiento voluntario más amplio de la Responsabilidad Social Empresarial, a la vez que se respetan los principios consagrados en el tratado de la Unión Europea y las Directivas de contratación”*.

Entre las principales actividades llevadas a cabo por las distintas administraciones públicas se encuentra la contratación de obras, servicios, y suministros para la consecución de los fines que les son propios. Esta actividad contractual de la administración pública tiene una gran relevancia tanto desde el punto de vista de los recursos públicos que consume, como desde el impacto que dicha actividad genera en la sociedad a la que dichas administraciones públicas prestan sus servicios. Según datos de la Comisión Europea, la contratación pública supone el 20% del PIB a nivel europeo.

Como indica el Informe de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón 1/2006, de 14 de diciembre, *«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 debería 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»*.


Todo ello, añadimos, en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho, caracterizado entre otros aspectos por garantizar que las condiciones para que la libertad y la igualdad entre los ciudadanos sean reales y efectivas, como proclama el art. 9.2 de la Constitución.

En esta misma línea y siguiendo el Informe de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón 16/2015, de 4 de noviembre, podemos definir la «contratación o compra pública responsable», como aquella que, promovida por el Sector Público aspira, entre sus objetivos mediatos, al impulso y fomento por el contrato público correspondiente de una mayor responsabilidad ética, social o medioambiental.

Además, los aspectos sociales pueden combinarse con los aspectos ecológicos en un enfoque integrado hacia la sostenibilidad de las contrataciones públicas. Se conecta de este modo con la llamada “contratación pública verde”, entendida como *«un proceso por el cual las autoridades públicas tratan de adquirir mercancías, servicios y obras con un impacto medioambiental reducido durante*

*su ciclo de vida, en comparación con el de otras mercancías, servicios y obras con la misma función primaria que se adquirirían en su lugar».*

En cualquier caso, de acuerdo con la Guía para la Consideración de Aspectos Sociales en la Contratación Pública, podemos citar las siguientes ventajas que ofrece este modelo de contratación:

- Contribuye a mejorar el cumplimiento de leyes sociales y laborales de políticas nacionales e internacionales.
- Estimula mercados con conciencia social.
- Demuestra habilidades de gobernanza sensibles a los aspectos sociales.
- Fomenta la integración de grupos significativos en la sociedad, como pueden ser  personas con discapacidad, mujeres o minorías en actividades claves del mercado.
- Garantiza gastos públicos más eficaces y eficientes con mayor afectación real a las personas o colectivos más desfavorecidos.

Podemos concluir que, en los primeros años del presente siglo se ha producido en la Unión Europea una evidente evolución normativa constante, con el objetivo de profundizar en una contratación socialmente más responsable, que incorpore en los procedimientos de contratación objetivos específicos de política social, como fomentar la estabilidad y calidad en el empleo, la promoción de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, la responsabilidad social de las empresas, las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, la inserción de personas discapacitadas, etc, así como garantizar un uso con mayor racionalidad económica de los fondos públicos.

Las Directivas 23/2014/UE, 24/2014/UE y 25/2014/UE anteriormente citadas impulsan la denominada “contratación pública estratégica”, entendiendo por esta la utilización del poder de compra pública, dada su naturaleza horizontal y el enorme volumen de recursos que moviliza, para favorecer la consecución de objetivos propios de otras políticas públicas con son los sociales y laborales, medioambientales, de apoyo a las PYMES, la innovación, el desarrollo o la defensa de la competencia.

Con todo, esta consideración favorable no es unánime. En este sentido, el Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 16 de julio de 2015 sobre el Anteproyecto de nueva Ley de Contratos del Sector Público, considera que la contratación pública no es el instrumento correcto para el cumplimiento de los objetivos sociales comunes incluidos en las Directivas por entender la existencia de otros instrumentos más apropiados y menos distorsionadores de la competencia, tales como, por ejemplo, la política de beneficios e incentivos fiscales.

En este mismo sentido, podemos citar dos Sentencias de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid que se reseñan a continuación y que fallan en contra de la inclusión de determinadas cláusulas sociales en los pliegos de contratación impugnados:

**(1) STSJ M 6070/2017:** Recurso interpuesto por la "ASOCIACIÓN DE COMPAÑÍAS DE SEGURIDAD PRIVADA", contra Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid de 3 de Febrero de 2016 desestimatoria de recurso especial en materia de contratación contra pliegos de cláusulas administrativas particulares de contrato de servicios para protección y seguridad de edificios municipales; habiendo sido partes demandadas el AYUNTAMIENTO DE MADRID.

*“(...) Fundamento de Derecho Tercero:*

*El criterio controvertido asigna 15 puntos al compromiso empresarial de aplicar a los vigilantes que presten el servicio de vigilancia y seguridad el Convenio Colectivo Estatal de las empresas de seguridad vigente en todo lo relativo a retribuciones, y no cabe duda razonable que ello, además de no ofrecer una directa relación con el objeto del contrato en términos de comparación con los criterios de valoración recogidos en el artículo 150.1 del TRLCSP -que tampoco se justifica por el órgano de contratación según se apunta en la resolución del TACP impugnada-, supone una **manifiesta e indebida injerencia en el ámbito de la regulación salarial de los trabajadores, que ha de quedar excluido de los criterios de valoración de ofertas a efectos de la adjudicación de un contrato** por cuanto que si la empresa cumple con los parámetros retributivos establecidos correspondientes a sus trabajadores, no hay razón objetiva para primar la aplicación de una u otra regulación de salarios, máxime cuando, como invoca la parte hoy recurrente, los artículos 84.1 y 2 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores avalan la posibilidad de sustituir los convenios colectivos nacionales por convenios de empresas” (...)*

“Fallamos:

Que ESTIMAMOS EN PARTE EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO de la "Asociación de Compañías de Seguridad Privada" y anulamos la resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid reseñada en el encabezamiento de esta sentencia en los términos establecidos en el último párrafo del fundamento jurídico tercero, sin imposición de costas procesales.”(...)

**(2) STSJ M 2293/2018:** recurso arriba referido, interpuesto por la Procuradora Doña Silvia de la Fuente Bravo, actuando en representación de la "Asociación de Compañías de Seguridad Privada" (ACOSEPRI) contra la Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (TACP) nº 17/2.017 de 18 de enero, que desestimó el recurso especial en materia de contratación nº 6/2.017 interpuesto contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato " Protección y Seguridad de los edificios adscritos al Distrito de Usera" (expediente nº 300/2016/01747), convocado por el Ayuntamiento de Madrid.

“(…) En primer lugar hemos de poner de manifiesto la gran desproporción existente entre la puntuación que se otorga a la oferta económica que es únicamente de 10 puntos , en relación a la otorgada a los criterios sociales que es de 50 puntos cuando ,como hemos expuesto, si bien no tiene porqué existir un predominio absoluto de los criterios económicos sí son de gran importancia ya que se trata de determinar la oferta económicamente más ventajosa, lo que en este caso parece imposible con tal ponderación.

Reiteramos lo razonado en la Sentencia de esta Sala y Sección de fecha 7 de junio de 2017 en cuanto a que " el compromiso empresarial de aplicar a los vigilantes que presten el servicio de vigilancia y seguridad objeto de contratación el Convenio Colectivo Estatal de las empresas de seguridad vigente **no tiene directa vinculación con el objeto del contrato, según exige el artículo 150.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y que supone una manifiesta e indebida injerencia en el ámbito de la regulación salarial de los trabajadores, que ha de quedar excluido de los criterios de valoración de ofertas a efectos de la adjudicación de un contrato** por cuanto que si la empresa cumple con los parámetros retributivos establecidos correspondientes a sus trabajadores, no hay razón objetiva para primar la aplicación de una u otra regulación de salarios, máxime cuando, los artículos 84.1 y 2 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores avalan la posibilidad de sustituir los convenios colectivos nacionales por convenios de empresas, estableciendo el apartado 2: "La regulación de las condiciones establecidas en un convenio de empresa, que podrá negociarse en cualquier momento de la vigencia de convenios colectivos de ámbito superior, tendrá prioridad aplicativa respecto del convenio sectorial estatal, autonómico o de ámbito inferior en las siguientes materias: a) La cuantía del salario base y de los complementos salariales, incluidos los vinculados a la situación y resultados de la empresa"

, siendo así que como expresa la Resolución del TACRC anteriormente transcrita el sector de la seguridad es uno de los que más han utilizado la facultad de descuelgue del Convenio Estatal, especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas, con lo que podría producirse un efecto discriminatorio respecto de aquellas empresas descolgadas por el mero hecho de haber utilizado una facultad reconocida en la legislación vigente.

Los razonamientos anteriores son igualmente aplicables a los otros dos criterios sociales consistentes en la valoración con hasta 25 puntos de las propuestas que se comprometan durante todo el periodo de ejecución del contrato a mejorar las condiciones contenidas en el contrato de trabajo del personal exigido para la prestación objeto del contrato contenido en el PPT, mediante la mejora del sistema de remuneración con el compromiso de abonar todos los conceptos retributivos en los 3 primeros días hábiles de cada mes y el compromiso del adjudicatario a incrementar el salario base estipulado en el convenio estatal , **por cuanto que son criterios que no se atienden a lo previsto en los arts. 150 y siguientes del TRLCSP, al no tratarse de una cláusula social de las que la Directiva 24/2014 permite incluir como criterios de adjudicación ni estar vinculada directamente al objeto del contrato ni resultar proporcional con el resto de los criterios, y que igualmente puede producir discriminación en relación con las empresas que no se rijan por el Convenio Estatal , en detrimento de las ofertas de los participantes que tengan suscrito un convenio de empresa propio;** por lo demás el incremento salarial de los trabajadores en contratos de este tipo en que los costes salariales constituyen la parte esencial del precio fomentará la realización de ofertas económicamente más elevadas cuanto mayores sean también los costes salariales y viceversa

traduciéndose esta exigencia en la presentación de ofertas más caras y menos beneficiosas económicamente para la Administración, de modo que con la aplicación de este criterio se valorará positivamente a la empresa cuya oferta no sea económicamente más ventajosa para la Administración, en contra del espíritu que ha de regir en la ponderación de las ofertas para seleccionar un adjudicatario en los arts. 150 y siguientes del TRLCSP, cuya finalidad es que resulte elegido el licitador cuya oferta sea económicamente la más ventajosa para la Administración y sin que el servicio se vea beneficiado, y con evidente discriminación entre las empresas con mayores ó menores posibilidades económicas, aunque todas hayan tenido ya que acreditar la solvencia económica como condición previa.(...)"

## **FALLAMOS**

Que estimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora Doña Silvia de la Fuente Bravo, actuando en representación de la "Asociación de Compañías de Seguridad Privada" (ACOSEPRI) contra la Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (TACP) nº 17/2.017 de 18 de enero, a que esta litis se refiere, la anulamos por no ser conforme a derecho y declaramos la nulidad de los criterios de adjudicación establecidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del expediente de contratación para el servicio de " Protección y Seguridad de los edificios adscritos al Distrito de Usera".

Como puede observarse, ambas sentencias, la primera estimatoria parcial y la segunda de anulación de la Resolución por ser contraria a derecho, básicamente establecen que los criterios sociales introducidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de ambos procedimientos de licitación del ayuntamiento de Madrid, no se atienen a lo previsto en los arts. 150 y siguientes del TRLCSP, al no tratarse de cláusulas sociales de las que la Directiva 24/2014 permite incluir como criterios de adjudicación ni estar vinculadas directamente al objeto del contrato, por tanto los distintos órganos de contratación de la Generalitat Valenciana y de su sector público vinculado o dependiente, deberán guardar especial celo en no incluir este tipo de cláusulas que podrían ser objeto de una impugnación posterior en vía contencioso administrativa.

A pesar de las anteriormente citadas sentencias, el legislador nacional no ha sido ajeno a este impulso de la Unión Europea a favor de la introducción de las consideraciones sociales y medioambientales y, con ocasión de las sucesivas modificaciones de la normativa de contratación pública auspiciadas desde la Unión Europea, ha ido incorporando progresivamente al derecho positivo consideraciones de carácter social y/o medioambiental, con diferente alcance e intensidad en relación con las distintas fases de la vida de los contratos públicos.



### 3- ANÁLISIS EXTERNO

Otras administraciones públicas tanto a nivel estatal, autonómico o local, en consonancia con el impulso de Unión Europea, están desarrollando directrices para los órganos de contratación propios o los de aquellas entidades vinculadas o dependientes de las mismas implementen la contratación estratégica socialmente responsable.

A nivel del estado español, podemos citar la *Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.*

A nivel autonómico, podemos citar la Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura en aplicación de sus competencias de desarrollo normativo de la LCSP.

A continuación, se reflejan algunos ejemplos reales de Instrucciones dictadas por algunas entidades locales españolas para impulsar la inclusión de cláusulas sociales en sus licitaciones:

- *La Instrucción para la inclusión de criterios sociales en la contratación pública del Ayuntamiento de Castellón (BOP de 14 de junio de 2012).*
- *La Instrucción del Ayuntamiento de Valladolid para impulsar la eficiencia y sostenibilidad en la Contratación Pública de 2015 (aprobación en Junta de Gobierno Local de 17 de abril de 2015).*
- *Instrucción 1/2016 relativa a la incorporación de cláusulas Sociales en los contratos celebrados por el ayuntamiento de Madrid, sus organismos autónomos y entidades del sector Público municipal (aprobada por Decreto de 19 de enero de 2016).*

- *Las directrices sobre contratación pública responsable en el Ayuntamiento de Sevilla (acuerdo Junta de Gobierno Local de 1 de abril de 2016).*
- *La Instrucción de Contratación Pública Responsable y la Guía inclusiva de clausulado social, aprobada por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Valencia el 25 de febrero de 2019.*

### **3.1- EVOLUCIÓN DEL DERECHO EUROPEO ENTORNO A LA INTRODUCCIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES.**

En el modelo de contratación pública existente en la mayoría de los estados miembros de la Unión Europea, entre ellos en España, se observa una indudable tensión entre el servicio al interés público y el principio de libre concurrencia. *“El Derecho español ha otorgado tradicionalmente una preponderancia casi absoluta al primero de los principios, mientras que el Derecho europeo se inclina decididamente a favor del segundo”* (MEILAN GIL, 2013).

La primera publicación de la Unión Europea que comienza a hablar de la posibilidad de la utilización estratégica de la contratación pública y de introducir criterios sociales en la misma se trata de el “Libro Verde La contratación pública en la Unión Europea: Reflexiones para el futuro (Bruselas 27.11.1996)”.

Posteriormente y ante la falta de concreción de la normativa en la materia, fue la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea la que fue estableciendo el marco legal para introducir criterios de valoración distintos a los económicos en la contratación pública, esta jurisprudencia fue con el transcurso de los años siendo positivizada por las sucesivas Comunicaciones y Directivas de la Unión Europea en materia de contratación pública, entre las que podemos destacar, tal y como ya se ha indicado anteriormente, *«Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador»* [COM(2010) 2020 final de 3.3.2010] y las denominadas Directivas de Contratación del año 2014.

Este conjunto de normativa de la Unión Europea en los últimos años nos permite valorar la importancia que la misma otorga a implantación real y efectiva de la esta visión estratégica de la contratación pública. Prueba de esta *“voluntad real*



*por parte de las instituciones europeas de que todos estos mecanismos tengan plena efectividad práctica*” (GALLEGO CORCOLES, 2017) se ha visto reflejada en la “Comunicación de 3-10-2017, COM (2017) 572 final, pág. 4.”, donde indica que “*los Estados miembros no están utilizando plenamente las posibilidades de la contratación pública como herramienta estratégica para fomentar objetivos de política social, sostenibles y la innovación*”. En consecuencia, la Comisión anuncia nuevas iniciativas tendentes a garantizar una mayor aceptación de la contratación pública estratégica.

Frente a la visión “economicista” que entendía que debían ser únicamente los criterios económicos los que debían regir la contratación pública y por tanto no había posibilidad de introducir otro tipo de criterios de valoración de tipo social para regular la misma.

Estos criterios de carácter económico que han regido durante el último tercio del siglo pasado el Derecho Europeo en materia de contratación pública son básicamente dos: el precio o la adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa. Las Directivas sobre contratación pública del año 2014, no establecían una lista sobre los posibles criterios a incorporar para valorar las ofertas y por tanto, como indicábamos anteriormente, ha sido la jurisprudencia del TJUE la que ha ido depurando su criterio sobre la posible introducción de criterios sociales en la contratación pública de la Unión Europea.

En un principio, el Tribunal aceptó solo “excepcionalmente” la posibilidad de introducir criterios no económicos [asunto *Beentjes* 1998]<sup>12</sup>, pero posteriormente, en la decisión del asunto *Concordia Bus Finland* (2002) (23), el Tribunal admitió con carácter general que los criterios de adjudicación no tenían que ser meramente económicos: “*no cabe excluir que factores que no son puramente económicos puedan afectar al valor de una oferta*”, pero en estos casos el Tribunal exige que se cumplan una serie de criterios que permitan seguir garantizando que el contrato se adjudica a la oferta más ventajosa.

---

1 STJUE de 20 de septiembre de 1988, *Beentjes*, C-31/87

Algunos de los principios recogidos por la jurisprudencia del TJUE y que han ido configurando la inclusión de criterios sociales en la valoración de los procedimientos de licitación públicos son los siguientes:

#### 1. Prohibición de discriminación

Esta prohibición de discriminación se constituye como una de las exigencias fundamentales en materia de contratación pública y se proyecta con especial intensidad sobre los **criterios de adjudicación**. El TJUE estableció tempranamente la prohibición de reservar una parte de los contratos a empresas situadas en un territorio determinado [asuntos *Du Pont de Nemours* [1990] y *Laboratori Bruneau* [1991]<sup>2</sup>, constituyéndose la prohibición de discriminación como uno de los requisitos fundamentales para la introducción de criterios no económicos, y por tanto de cláusulas sociales en los contratos públicos.

De conformidad con la jurisprudencia del TJUE, los criterios no económicos no pueden ser discriminatorios ni de forma directa ni indirecta<sup>3</sup>. Un criterio puede resultar discriminatorio tanto si se comprueba que los licitadores nacionales son los únicos que pueden cumplirlo, como que su cumplimiento les resulte más fácil a los nacionales que a los licitadores procedentes de otros Estados miembros.

#### 2. Publicidad y transparencia

La jurisprudencia del TJUE ha venido exigiendo de manera reiterada que los criterios no económicos tengan una publicidad adecuada, exigiendo que sea mencionado obligatoriamente en el anuncio de licitación del contrato, así como en el pliego de condiciones y que además se publiquen en orden decreciente de la importancia que se les atribuye, para que los contratistas puedan conocer de su existencia y alcance.

---

2 STJUE de 20 de marzo de 1990, *Du Pont de Neumours*, C-21/88; y STJUE de 11 de julio de 1991., *Laboratori Bruneau*, C-351/88.

3 [Asunto *Beentjes* [1988], *Bus Concordia Finland* [2002], *Comisión /Francia* [2000]

### 3. Vinculación con el objeto del contrato

Probablemente nos encontramos ante el criterio más relevante en relación con los criterios no económicos el relativo a la necesaria vinculación con el objeto del contrato. Este requisito fue exigido por primera vez por la jurisprudencia del TJUE en el asunto *Concordia Bus Finland* (2002)<sup>4</sup>. El Tribunal afirma que “*como una oferta se refiere necesariamente al objeto del contrato, los criterios de adjudicación (...) deben estar también relacionados con el objeto del contrato*”.

Aunque la introducción de este criterio de conexión entre los criterios no económicos y el objeto del contrato ha dado lugar a numerosas críticas, La Comisión considera que el vínculo con el objeto del contrato es fundamental y que sin ese requisito la introducción de cláusulas sociales o medioambientales podría encubrir ayudas de Estado. A pesar de las críticas, y a partir de la jurisprudencia del TJUE se ha generalizado la opinión favorable a una interpretación estricta del vínculo con el objeto del contrato y en contra del establecimiento de criterios no económicos como criterios de adjudicación.

### 4. Control de la discrecionalidad del poder adjudicador

El uso de este tipo de cláusulas o consideraciones de tipo social no puede quedar a discreción de los distintos órganos de contratación, sino que debe ceñirse a lo preceptuado en la LCSP, su normativa de desarrollo, así como a la jurisprudencia en la materia de los distintos Tribunales Contractuales del Estado, y la interpretación de esta dada en los Informes emitidos por la Juntas Centrales de Contratación de las distintas administraciones públicas estatales y autonómicas.

A continuación se transcribe parte del Informe 16/2015, de 4 de noviembre, de la “Junta Consultiva de Aragón”, que empieza a establecer “límites” o restricciones a la utilización de criterios sociales en los procedimientos contractuales y según el cual: “*las posibilidades de integrar en el objeto del contrato las inquietudes sociales y/o medioambientales que se pretenden satisfacer no es ilimitada ya que según el acervo comunitario en la materia, el*

---

4 STJUE de 17 de septiembre de 2002, *Concordia Bus Finland*, C-513/99.

*objeto de un contrato no puede definirse de tal forma que el acceso a este quede restringido a empresas nacionales, en detrimento de los licitadores de otro Estado miembro u operadores de países con derechos equivalentes; o cuando produzca un efecto discriminatorio entre los candidatos o licitadores”.*

De este modo, y a juicio de la “Junta Consultiva de Aragón”, *“esta posibilidad resulta más o menos adecuada no solo en función del tipo de contrato de que se trate sino debido a los específicos objetivos sociales perseguidos. Por ejemplo, en el caso del objetivo que incorpora criterios de comercio justo y compra pública ética, no es difícil encontrar incluido dentro del objeto del contrato la mención de esta finalidad pública. En otros casos, cabe incorporar formalmente la preocupación social en el objeto de los contratos, pero realmente dicha mención no es más que la anticipación de obligaciones que acabarán siendo recogidas como condiciones especiales de ejecución”.*

Una de las primeras conclusiones que podemos sacar de estos Informes de las Juntas de Contratación y de las Sentencias ya emitidas por distintos órganos judiciales de lo Contencioso Administrativo del Estado Español tras el primer año tras la entrada en vigor de la LCSP, es la necesaria limitación a la discrecionalidad de los órganos de contratación, es decir la introducción de criterios no económicos o sociales en los procedimientos de licitación no puede ser ilimitada ni quedar al libre albur de los distintos órganos administrativos tramitadores de este tipo de procedimientos contractuales públicos, ni consecuentemente ir en contra de los principios de igualdad, no discriminación, transparencia, y libre competencia.

Ya que la Directivas de contratación del Parlamento y del Consejo Europeo del año 2014 no incluyeron en su momento un listado tasado sobre las cláusulas de carácter social que podían ser incluidas en los procedimientos contractuales de la Unión Europea, ha sido la jurisprudencia del TJUE y la de los Tribunales de los estados miembros, la que ha venido fijando los criterios o límites para su inclusión en los distintos procedimientos contractuales, y como se indicaba anteriormente, limitando la discrecionalidad en este sentido de los órganos administrativos tramitadores de este tipo de procedimientos contractuales.

La jurisprudencia del TJUE asimismo introduce una serie de controles destinados a limitar la discrecionalidad del poder adjudicador para valorar las ofertas. Aunque este tipo de controles se aplican a todo tipo de criterios, se pone un especial interés en los mismos cuando se trata de analizar la conformidad a derecho de los criterios de tipo no económico. En concreto, el TJUE en el asunto *EVN and Wienstrom* (2003)<sup>5</sup>, apuntó que era posible introducir una exigencia de que la producción de energía en un contrato de suministro de electricidad proviniera de fuentes renovables, otorgando a dicho criterio una valoración de un 45%, pero que se debía restringir o limitar la discrecionalidad del poder adjudicador a la hora de evaluar dichos criterios.

#### 5. Inexistencia de una ayuda de Estado

El criterio para apreciar o no la existencia de una ayuda de Estado prohibida, en el sentido de los artículos 107 y ss. TFUE, consiste en determinar si el establecimiento de criterios sociales conduce, inexorablemente, a un aumento del coste de la prestación por encima de los valores normales del mercado.

---

5 STJUE de 4 de diciembre de 2003, *EVN and Wienstrom*, C-448/01.

## 4- ANÁLISIS INTERNO

Dentro del marco de su política de responsabilidad social, la normativa autonómica de la Comunidad Valenciana que habilita la utilización de cláusulas sociales en los procedimientos de licitación públicos de la administración pública valenciana, podemos citar en primer lugar el Acuerdo de 29 de abril de 2011 (DOCV núm. 6513, de 04.05.2011), del Consell, por el que se impulsan medidas de ahorro energético y utilización racional de los recursos en la gestión de la Administración de la Generalitat, establece en su apartado tercero la determinación del Consell en *“impulsar la incorporación de directrices medioambientales en los procedimientos de compra y contratación pública de las administraciones públicas de la Generalitat, a través de políticas de compra pública verde, mediante la incorporación de criterios y especificaciones medioambientales para la ejecución de obras y la adquisición de bienes y servicios”*.

Posteriormente, el Acuerdo de 27 de marzo de 2015, del Consell (DOCV núm. 7498, de 02.04.2015), establece las directrices de política general para la aplicación de cláusulas de carácter social en la contratación de la Administración de la Generalitat y su sector público, así como en materia de subvenciones de la Administración de la Generalitat, respetando la competencia de los órganos de contratación de la Generalitat, así como la de los órganos gestores de subvenciones, entendiendo por cláusulas sociales aquellas que establecen la inclusión de aspectos de política social en los procedimientos de contratación pública y en el otorgamiento de ayudas y subvenciones.

La Generalidad Valenciana en el año 2015 hizo una clara apuesta por fomentar y divulgar la cultura de la responsabilidad social en la sociedad valenciana con la puesta en funcionamiento de la Consejería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, dotada de una Dirección General específica, concretamente la Dirección General de Responsabilidad Social y Fomento del Autogobierno, para fomentar los comportamientos responsables de manera transversal en toda la administración pública valenciana muy castigada en años anteriores por innumerables casos de corrupción que habían deteriorado la imagen y reputación de la misma.

Uno de los elementos esenciales para divulgar esta cultura de la Responsabilidad Social en la administración pública de la Generalitat Valenciana, lo constituye sin duda la utilización estratégica de la contratación pública para alcanzar estos beneficios sociales para determinados colectivos desfavorecidos.

En materia de contratación pública responsable, uno de los primeros objetivos alcanzados por este departamento de la Generalitat Valenciana fue la publicación de la “Guía Práctica de la Generalitat Valenciana para la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación de la Generalitat Valenciana de 2016” (Acuerdo del Consell de 4 de agosto, DOCV de 17 de agosto).

La misma recomienda incluir expresamente los objetivos o consideraciones sociales a satisfacer dentro del objeto o descripción del contenido del contrato, con la finalidad de salvaguardar la exigencia comunitaria de vinculación entre estas consideraciones y el objeto contractual.

La Guía pretendía ser un documento de trabajo eminentemente práctico que sirviera a los distintos órganos de contratación de la Generalitat Valenciana y de su sector público vinculado o dependiente, así como al resto de administraciones públicas de la Comunidad Valenciana para utilizar la contratación pública de manera estratégica en favor de ciertos colectivos sociales desfavorecidos y no como un mero procedimiento para dotarse de los servicios y suministros necesarios para cumplir sus fines.

La misma incluía un gran número de ejemplos prácticos reales de contratos licitados por los distintos órganos de contratación de la Generalitat Valenciana y de diversos ayuntamientos de la Comunidad Valenciana, donde ya habían sido introducidas diversas cláusulas sociales en los mismos, así como una explicación teórica sobre las distintas fases del procedimiento donde podían ser introducidas.

Tras la entrada en vigor de la LCSP en fecha 9 de marzo de 2018, se procedió por parte de esta misma Dirección General, a la publicación de la II Edición de la Guía Práctica para la inclusión de cláusulas de Responsabilidad Social en la

contratación de la Generalitat y su sector público, adaptada a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Esta II Guía Práctica viene a conectar las previsiones contenidas en la anterior con el nuevo marco legal vigente de aplicación, ya que, aunque la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, tiene como punto de partida la transposición de la Directivas comunitarias, no se limita a ello, sino que trata de diseñar un nuevo sistema de contratación pública.

La necesidad de publicar una actualización de la Guía Práctica se vio reforzada por la Recomendación de la Comisión de fecha 3 de octubre de 2017, sobre la Profesionalización de la Contratación Pública (Estrasburgo, 3,10,2017 C (2017) 6654 final), y que insta a los Estados Miembros a elaborar y aplicar estrategias de profesionalización adaptadas a sus necesidades, recursos y estructura administrativa.

Así, y en aras a garantizar la aplicación eficiente de la contratación pública responsable, prevé el desarrollo de iniciativas que suministren herramientas, y metodologías a los órganos de contratación, recomendando la elaboración de programas adecuados de formación, así como de materiales específicos, y manuales de metodologías, que estén actualizados, sean accesibles y basados en la experiencia de los profesionales.

Siguiendo en esta misma línea de actuación, la Generalidad Valenciana ha aprobado la Ley 18/2018, de 13 de julio, de la Generalidad, para el Fomento de la Responsabilidad Social. Uno de los principales objetivos estratégicos contenidos en la citada Ley, concretamente en el artículo 13, lo constituye sin duda el fomento de la contratación pública responsable en la administración pública de la Comunidad Valenciana mediante el fomento de la utilización de las cláusulas sociales en los procedimientos de contratación, tanto de la Generalitat Valenciana como por las distintas entidades que componen el sector público instrumental vinculado o dependiente a la misma y por las entidades locales de la Comunidad Valenciana.

Como hemos señalado anteriormente, la Unión Europea considera la responsabilidad social como una herramienta para la consecución de los objetivos de la *“Estrategia 2020 establecidos en la Comisión de 3 de marzo de*



2010: un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (Bruselas, 3,3,2010, COM (2010) 2020, final)”.

Para esta transición hacia una economía competitiva resulta esencial alcanzar la transparencia de la información social, ambiental, económica y de buen gobierno de las empresas.

A continuación, se reproduce la siguiente infografía de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación de la Generalitat Valenciana, donde se reflejan las principales novedades introducidas por la LCSP en relación con la utilización de cláusulas sociales en los procedimientos de contratación pública.



Figura 1: Fuente: Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación (Generalitat Valenciana). <http://www.transparencia.gva.es/documents/162282364/165197974/INFOGRAFIA+DEFINITIVA+II+Guia+RSC.png/6f64c737-2b2e-4a6d-b685-69f125c6f733?t=1521109920237>

Para el estudio concreto de la introducción de criterios sociales en los procedimientos de contratación de la Generalidad Valenciana, se ha procedido a un estudio de los contratos marco formalizados por la Central de Compras,

dependiente de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana, donde a partir de la entrada en vigor de la LCSP en fecha 9 de marzo de 2018, empezaron a recogerse en los contratos licitados por la misma unas condiciones especiales de ejecución y unas consideraciones sociales que debían cumplir los licitadores que optaran a conseguir uno de estos contratos públicos.

Contratos sujetos a Regulación Armonizada de la Central de Compras de la Generalitat Valenciana con Cláusulas Sociales:

Expediente	Objeto del Contrato	Importe	Estado
05/18CC	Servicios Postales G.V	40.085.227,41€	Evaluación

***“Condiciones especiales de ejecución de Contrato***

*Consideraciones tipo social - Adopción por parte de los contratistas de más de 10 trabajadores y trabajadoras, de medidas para la prevención de la violencia de género en relación con las personas trabajadoras asignadas a la ejecución del contrato de acuerdo con lo establecido en la cláusula 21.4 del PCAP.*

*Promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral - La empresa adjudicataria se compromete a que las bajas, sustituciones y nuevas contrataciones del personal asignado a la ejecución de la prestación objeto del servicio, se realicen mediante la contratación de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, de acuerdo con lo establecido en la cláusula 21.4 del PCAP.”*

Expediente	Objeto del Contrato	Importe	Estado
07/18CC	Servicio de Valija para la G.V.	1.702.663,32€	Adjudicado

***“Condiciones especiales de ejecución de Contrato***

*Consideraciones tipo social - Adopción por parte de los contratistas de más de 10 trabajadores y trabajadoras, de medidas para la prevención de la violencia de género en relación con las personas trabajadoras asignadas a la ejecución del contrato de acuerdo con lo establecido en la cláusula 21.4 del PCAP.*

*Promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral - La empresa adjudicataria se compromete a que las bajas, sustituciones y nuevas contrataciones del personal asignado a la ejecución de la prestación objeto del servicio, se realicen mediante la contratación de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, de acuerdo con lo establecido en la cláusula 21.4 del PCAP.”*

Expediente	Objeto del Contrato	Importe	Estado
06/18CC	Servicio de Vigilancia y Seguridad edificios G.V.A.	59.311.719,42	Resuelto

*“Condiciones especiales de ejecución de Contrato*

*Eliminar desigualdades entre el hombre y la mujer - La empresa está obligada a otorgar la misma clasificación profesional ante el desempeño de las mismas tareas y por tanto igual retribución, en términos de igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, está obligada a prevenir, controlar y erradicar el acoso sexual y el acoso por razón de sexo. Además, utilizará en sus comunicaciones un lenguaje no sexista, tanto por escrito como oralmente.*

*Consideraciones tipo social - En los casos de ausencias de carácter legal y en las situaciones de incapacidad laboral del personal adscrito a la ejecución del contrato, que supongan la necesidad de realizar una nueva contratación, la empresa deberá contratar personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, hasta llegar a un 5 % sobre el total de la plantilla que ejecute el contrato”.*

Expediente	Objeto del Contrato	Valor Estimado	Estado
04/18CC	Servicio de limpieza edificios G.V.A.	33.239.151,00€	Evaluación

*“Condiciones especiales de ejecución de Contrato*

*Eliminar desigualdades entre el hombre y la mujer - La empresa está obligada a otorgar la misma clasificación profesional ante el desempeño de las mismas tareas y por tanto igual retribución, en términos de igualdad entre mujeres y hombres, Asimismo está obligada a prevenir, controlar y erradicar el acoso sexual y el acoso por razón de sexo. Además utilizará en sus comunicaciones un lenguaje no sexista, tanto por escrito como oralmente.*

*Consideraciones tipo social - En los casos de ausencias de carácter legal y en las situaciones de incapacidad laboral del personal adscrito a la ejecución del contrato, que supongan la necesidad de realizar una nueva contratación, la empresa deberá contratar personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, hasta llegar a un 5 % sobre el total de la plantilla que ejecute el contrato”.*

Expediente	Objeto del Contrato	Valor Estimado	Estado
01/18CC	Suministro de Energia Eléctrica G.V.	133.300.000,00€	Resuelta

**“Condiciones especiales de ejecución de Contrato**

*Promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral - La empresa adjudicataria se compromete a que las bajas, sustituciones y nuevas contrataciones del personal adscrito a la ejecución de la prestación objeto del servicio se realicen mediante la contratación de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, en las condiciones establecidas en la cláusula 21.4.1 del PCAP.*

*Eliminar desigualdades entre el hombre y la mujer - Adopción por parte de los contratistas de medidas para la prevención de la violencia de género en relación con las personas trabajadoras adscritas a la ejecución del contrato y Garantizar el principio de igualdad entre mujeres y hombres para la plantilla de la entidad, en las condiciones establecidas en la cláusula 21.4.2 y 3 del PCAP.*

*Consideraciones tipo social - Adopción por parte del contratista de medidas concretas de conciliación en el marco de la prestación de este contrato y para la plantilla que lo ejecute, en las condiciones establecidas en la cláusula 21.4.4 del PCAP”.*

Expediente	Objeto del Contrato	Valor Estimado	Estado
03/18CC	Suministro de papel y de material de oficina	7.914.123,80€	Parcialmente Resuelta

**“Condiciones especiales de ejecución de Contrato**

*Promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral - En los casos de ausencias de carácter legal y en las situaciones de incapacidad laboral del personal adscrito a la ejecución del contrato, que supongan la necesidad de realizar una nueva contratación, la empresa deberá contratar personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral en las condiciones establecidas en la cláusula 21.4.1. del PCAP.*

*Consideraciones tipo social - La empresa está obligada al cumplimiento de las medidas establecidas en la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, así como aquellas que contemple el convenio colectivo sectorial. Eliminar desigualdades entre el hombre y la mujer - La empresa está obligada a otorgar la misma clasificación profesional ante el desempeño de las mismas tareas y por tanto igual retribución, en términos de igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo está obligada a prevenir, controlar y erradicar el acoso sexual y el acoso por razón de sexo, en la forma establecida en la cláusula 21.4.2. del PCAP”.*

Expediente	Objeto del Contrato	Valor Estimado	Estado
02/17CC	Servicio de Agencias de Viajes	9.429.000€	Resuelta

***“Condiciones especiales de ejecución de Contrato***

*Promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral - La empresa adjudicataria se compromete a que las bajas, sustituciones y nuevas contrataciones del personal adscrito a la ejecución de la prestación objeto del servicio se realicen mediante la contratación de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, en las condiciones establecidas en la cláusula 22.3.4.4.1 del PCAP”.*

Como puede observarse en los procedimientos de licitación arriba referenciados, los citados contratos de regulación armonizada tramitados por Central de Compras dependiente de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico para el suministro de diversos servicios a la Generalidad Valenciana (agencias de viajes, valija, seguridad de edificios, combustible, electricidad), incluyen tanto “condiciones especiales de ejecución” como “consideraciones de tipo social”.

Las primeras hacen referencia a que la empresa contratista deberá promover o preferenciar la empleabilidad de personas con “*dificultades de inserción en el mercado laboral*” en caso de tener que hacer frente a alguna baja o sustitución del personal adscrito a la ejecución de la prestación del servicio objeto del presente contrato.

Los criterios de tipo social incluidos en los procedimientos de licitación citados hacen referencia a que la empresa deberá promover medidas para la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, así como eliminar las posibles desigualdades de género, igualmente deberá prevenir, controlar y erradicar el “acoso sexual” y el acoso “por razón de sexo”.

El sistema utilizado por la Central de Compras de la Generalidad Valenciana para la implementación de estas cláusulas sociales ha sido la inclusión de las citadas “condiciones especiales de ejecución” y las consideraciones de tipo social en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

Los contratos que figuran a continuación corresponden igualmente a procedimientos de licitación de Regulación Armonizada tramitados por la

anteriormente citada Central de Compras de la Generalidad Valenciana el año 2017, y en los mismos no se incluía ningún tipo de condición especial de ejecución ni consideración de tipo social ya que en ese momento no había entrada en vigor la LCSP.

Expediente	Objeto del Contrato	Valor Estimado	Estado
03/17CC	Servicios Postales de la G.V.	25.080.000€	Resuelta
01/17CC	Suministro de combustible para vehículos G.V.	5.460.000	Resuelta
CNMY17DGTIC/29	Suministro de actualizaciones y servicios de soporte opentext big data analytics	275.200	Resuelta

Toda la información relativa a los procedimientos de contratación de la Generalidad Valenciana y de su sector público vinculado o dependiente, puede ser consultada en la Plataforma de Contratación del Sector Público y es de libre acceso para todos los ciudadanos.

## **4.1 - FASES DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN**

### **4.1.1 Fase de Preparación.**

#### **a) Consideraciones o criterios sociales y/o medioambientales en la definición del objeto del contrato.**

Las primeras indicaciones emanadas de la Unión Europea sobre los posibles procedimientos para la introducción de criterios o consideraciones sociales en la contratación pública las podemos encontrar en “La Comunicación Interpretativa de la Comisión Europea, de 15 de octubre de 2001, sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos”. Dicha Comunicación recoge que el primer momento para incluir este tipo de consideraciones o criterios sociales del que disponen los distintos órganos adjudicadores de las administraciones públicas, se les ofrece en el momento de la elección del objeto del contrato.

Es precisamente en esta fase, la elección del objeto del contrato, donde los órganos adjudicadores disponen de la primera ocasión para valorar la introducción de consideraciones o criterios sociales o medioambientales en el procedimiento de licitación, escogiendo un suministro o servicio que se ajuste a los objetivos de su política social.

En cualquier caso, la posibilidad de incluir criterios o consideraciones de orden social y/o medioambiental en el objeto del contrato, ha sido reformulada en España tras la aprobación de la LCSP del año 2017, que transpone al ordenamiento jurídico español las Directivas de Contratación de la Unión Europea del año 2014, y que establece las distintas posibilidades sobre dicha inclusión en los siguientes preceptos de la misma:

La primera referencia a la incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública en la LCSP la encontramos en el artículo 1.3, que nos indica que “se



*incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato*". Esta primera referencia ha sido interpretada como un vuelco en relación con la normativa preexistente, significando la imposición de la obligación a los órganos adjudicadores de la obligación de incorporar este tipo de cláusulas frente a la voluntariedad existente en la normativa anterior. En el mismo artículo se hace referencia a que *"se facilitará el acceso a la contratación pública a las pequeñas y medianas empresas y a las empresas de economía social que constituyen la gran parte del tejido productivo español."*

El artículo 28.2 nos indica que: *"las entidades del sector público (...) valorarán la incorporación de consideraciones sociales, medioambientales y de innovación como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública"*. Este artículo hace referencia a que serán los órganos de contratación en cada caso, los que deben valorar la incorporación de este tipo de cláusulas en aras a conseguir la idoneidad del contrato y la eficiencia en los procedimientos de contratación pública.

El artículo 35.1.c) también establece que en la definición del objeto y tipo del contrato se deben tener en cuenta las consideraciones sociales, ambientales y de innovación.

El artículo 99.1, en relación con el objeto de contrato establece que: el mismo se podrá definir en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer y *"en especial se definirán de este modo en aquellos contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes..."*

Este requisito de la vinculación directa con el objeto del contrato ha sufrido una evolución tanto jurisprudencial como legislativa, que se desprende del Acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, de fecha 22 de noviembre de 2017. Este Acuerdo se pronuncia expresamente sobre la relación de las cláusulas sociales con el objeto del contrato indicando que *"(...) este concepto se define de una manera más flexible y amplia no precisando de la incorporación física o la prestación. Así por ejemplo sería*



*admisibles por ejemplo que un contrato de suministro de energía imponga como criterio de adjudicación su procedencia de energías renovables, pero no puede imponer que la política de la empresa sea esa impidiendo que en su funcionamiento incluya la distribución de energía procedente de fuentes que si emiten CO<sub>2</sub>. Este criterio de adjudicación no afecta a la mayor o menor calidad de la energía que se suministra, pero sí afecta al proceso de producción del bien objeto del concreto contrato y en ese sentido se considera vinculado al objeto del contrato. Esta explicación que en general se admite respecto a los criterios medioambientales o sociales, cabe admitirla también respecto de otros criterios sociales”*

## **b) Prohibición para contratar**

*Art. 71 LCSP. Prohibiciones de contratar.*

Cuando hablamos de prohibiciones para contratar con una administración pública, nos referimos a “impedimentos” que evitan que se formalice una relación contractual entre una entidad del sector público y un operador económico privado, que se ofrece a la misma como suministrador de productos o servicios necesarios para el desarrollo de su actividad diaria al servicio de la ciudadanía.

En este sentido, como ya se ha reflejado anteriormente, la administración pública, en este tipo de “contratos administrativos” que rigen la contratación pública, goza de determinados “privilegios” o prerrogativas que no rigen en los contratos privados entre particulares.

Estos impedimentos, suponen excluir “de hecho” de los procedimientos de contratación pública a aquellos operadores que no puedan acreditar el cumplimiento de determinadas normas esenciales derivadas de la observancia del principio de legalidad por parte de la administración pública, que vienen reflejadas en la normativa de contratación pública y que supongan conflictos de intereses o falta de honorabilidad profesional. Asimismo, el contratista debe ofrecer a la administración contratante, las necesarias garantías tanto económicas y morales, indispensables en cualquier procedimiento de licitación pública.

Es la Directiva del Parlamento y de Consejo Europeo 2014/24/UE, de 26 de febrero, la que, concretamente, en su artículo 37, recoge la posibilidad para el establecimiento de las prohibiciones para contratar con la administración pública.

Tras la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público del año 2017, en su art. 71.b) se sustituyó la anterior referencia a la comisión de una “infracción grave en materia de disciplina de mercado” por la de “falseamiento de la competencia”. La citada Ley del año 2017, recoge ambas categorías, sustituyendo el listado cerrado de normas ambientales cuya infracción podría dar lugar a la prohibición de contratar con la administración pública por la siguiente referencia abierta: *“comisión de infracciones muy graves en materia medioambiental de conformidad con lo establecido en la normativa vigente”*.

Una última matización introducida por la LCSP es la referencia a la “prohibición de contratar por hallarse declarado en concurso de acreedores”, que resultará aplicable salvo que haya adquirido eficacia un convenio, “o se haya iniciado un expediente de acuerdo extrajudicial de pagos”, matización que se recoge en el apartado c) del mencionado precepto.

En cualquier caso, la novedad más significativa en este punto es la introducida en el apartado d) del citado artículo 71, que establece como causa de prohibición de contratar con la administración pública a aquellas empresas de más de 250 trabajadores que no cumplan con obligación legal de contar con un Plan de Igualdad, de conformidad con lo establecido en el artículo 45 de la “Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres”.

Asimismo, se ha planteado la posibilidad de ampliar o de incluir otro tipo de prohibiciones de contratar en los procedimientos de licitación públicos, además de las legalmente previstas, con la finalidad de excluir de los mismos, determinados comportamientos indeseables que no cumplan con los “estándares” éticos o sociales.

En cualquier caso, podemos concluir que la jurisprudencia establecida por los distintos juzgados de lo contencioso-administrativo, así como los Informes de las Juntas de Contratación del estado español, que estas prohibiciones no pueden ser ampliadas de manera ilimitada y discrecional por los órganos de contratación, sino que se deben ajustar a las planteadas por la normativa de

contratación pública, y que esta “ampliación” de prohibiciones no puede ser ilimitada y ejercida de manera discrecional por los órganos de contratación públicos.

Así, por ejemplo, el “Informe 14/2015, de 4 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón” señala que *“la configuración legal del sistema de las prohibiciones de contratar impide que estas medidas tengan efectividad para facilitar la consecución de objetivos públicos como la igualdad salarial entre hombres y mujeres”*. Entiende la citada Junta de Contratación que, no es la normativa en materia de contratación pública la que debe regular o pretender llegar a este objetivo de política social, sino que la misma se debe encontrar regulada en la normativa en materia laboral del estado español, señalando por otro lado, que la misma es una competencia básica del estado, de conformidad con lo establecido en la Constitución Española y por tanto no puede ser regulada por comunidades autónomas o entidades locales. Ese mismo criterio de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón se ha hecho extensivo en su Informe 15/2016, de 20 de julio, que entiende que la prohibición de contratar con aquellas empresas con residencia o tributación en los denominados “paraísos fiscales”, debe ser regulada por normativa de ámbito estatal, no pudiendo por tanto establecer prohibiciones de contratar con la administración pública por la administración autonómica o local.

También sobre la prohibición de contratar con empresas radicadas o que operen en paraísos fiscales se ha pronunciado muy recientemente la “Junta Superior Contratación de la Comunidad Valenciana” en su informe 4/2017, de 12 de abril, que indica que *“Lo relativo a la conducta fiscal exigible a las personas físicas o jurídicas que participan en un procedimiento de contratación, hay que estarse a lo dispuesto en las normas vigentes antes mencionadas, o las que puedan estarlo en lo sucesivo, sin que quepa ninguna posibilidad de añadir otros criterios o requisitos que deban cumplir las empresas que aspiren a contratar con la Administración. En consecuencia, el Ayuntamiento, ni puede actuar en favor de las empresas con conductas fiscalmente responsables porque ya están amparadas por la ley y no hay nada que el Ayuntamiento pueda añadir en su favor cuando participan en una contratación, ni puede tampoco actuar en detrimento de las empresas que utilizan los paraísos fiscales para evadir o eludir*

*impuestos, si tal utilización no conlleva la comisión de fraude, delito contra la Hacienda Pública o incumplimiento de obligaciones tributarias, circunstancias cuya concurrencia el Ayuntamiento no puede apreciar o sentenciar por carecer de competencia para ello”.*

A pesar del anteriormente citado Informe 4/2017 de la Junta Central de Contratación de la Comunidad Valenciana, la también recientemente aprobada por la Generalidad Valenciana, Ley 18/2018, de 13 de julio, para el Fomento de la Responsabilidad Social, si recoge concretamente en su art. 13.1 a), que *“las personas o entidades licitadoras, contratistas o subcontratistas o empresas filiales o empresas interpuestas no pueden realizar operaciones financieras en paraísos fiscales que sean consideradas delictivas como delitos de blanqueo de capitales, fraude fiscal o contra la hacienda pública”.*

La citada Ley 18/2018, de 13 de julio, para el Fomento de la Responsabilidad Social, como será desarrollado posteriormente en el presente Trabajo de Fin de Grado, ha supuesto una autentica apuesta de la administración pública valenciana a favor de la “compra pública responsable” y de la utilización estratégica de la misma en favor de la consecución de objetivos sociales, éticos y de transparencia.

Debemos asimismo tener en consideración que la reserva de contratos a favor de determinadas organizaciones o entidades, solo es posible en los supuestos legalmente establecidos, no siendo posible por tanto primar o favorecer la contratación con este tipo de organizaciones o entidades sin ánimo de lucro, tal y como indica la Junta Superior de Contratación de la Comunidad Valenciana en su informe 10/2014, de 7 de febrero, donde señala *“que las Organizaciones No Gubernamentales y las Asociaciones Culturales deben someterse a la legislación de contratos en pie de igualdad con el resto de las empresas”.*

### **C) Solvencia Técnica**

#### *Artículo 74. Exigencia de solvencia*

La LCSP, en materia medioambiental, exige a las empresas licitadoras de contratos públicos, certificados de gestión medioambiental debidamente

acreditados, como condición de solvencia técnica, esto es, para “acreditar la experiencia, el buen hacer de esa empresa en el ámbito de la protección del medio ambiente”, estableciendo, entre los medios posibles para acreditar la solvencia técnica, *“en los casos adecuados, indicación de las medidas de gestión medioambiental que el empresario podrá aplicar al ejecutar el contrato”*(art. 88, 90 y 91)

Tal y como indica la LCSP, para contratar con la Administración Pública es preciso que *“las personas naturales o jurídicas interesadas acrediten su capacidad de obrar, no estén incursas en alguna prohibición de contratar y acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional (o, en su caso, la oportuna clasificación)”*.

Cabe preguntarse si existe la posibilidad de regular o modular la posibilidad de participación en los procedimientos de licitación públicos en función del comportamiento y características de las empresas en materia social o medioambiental, pero tal y como nos indica el Informe de la Junta Superior Contratación Comunidad Valenciana 4/2017, de 12 de abril, *“que no será conforme a derecho y constituiría causa de nulidad de la licitación el establecimiento de cualquier requisito para contratar que exceda los establecidos en la Ley, por muy loable o deseable que pudiera parecer”*

En los procedimientos de licitación públicos, son los pliegos de cláusulas administrativas los que deben determinar *“el nivel mínimo de solvencia económica y técnica que se considera suficiente para la futura ejecución contractual”*, es decir, *“las condiciones mínimas que deban alcanzar los licitadores en cada medio seleccionado, así como el instrumento concreto exigido para la acreditación”*. tal y como señaló la Junta Consultiva de Contratación de Aragón en su Recomendación 1/2011, de 6 de abril.

Por otro lado, y como dispone el art. 94 LCSP 2017, en los contratos sujetos a “regulación armonizada” cabe la posibilidad de “exigir la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de gestión medioambiental”.

En estos casos, se podrán remitir al “*Sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS)*” o a las normas de gestión medioambiental basadas en las normas europeas o internacionales en la materia y certificadas por organismos conformes a la legislación comunitaria o a las normas europeas o internacionales relativas a la certificación.

En el caso de que este prevista la exigencia de certificación medioambiental, los distintos órganos de contratación deberán reconocer las certificaciones expedidas por cualquier estado miembro de la Unión Europea con la finalidad de evitar la discriminación de cualquier licitador de diferente estado o evitar el premiar o favorecer a los operadores locales. Asimismo, también deberán ser aceptadas otras pruebas de medidas equivalentes de gestión medioambiental que presenten los empresarios.

En cualquier caso, debe recordarse que “*el catálogo de medios de acreditación de la solvencia previstos legalmente constituye un numerus clausus, por lo que no se pueden exigir otros medios que los señalados en la propia ley*”, según indica el Informe Junta Consultiva de Contratación de Aragón 9/2014, de 2 de abril.

Asimismo, se debe tener en cuenta que la documentación que puede exigirse a las empresas que participen en un procedimiento de licitación público no puede ser ilimitada o imposible de obtener por alguno de los operadores, “*ésta debe limitarse estrictamente a la que sea necesaria para justificar el cumplimiento de los requisitos establecidos*”, según indica el Informe Junta Consultiva Comunidad Valenciana 4/2017, de 12 de abril.

En este sentido, y según el Informe Junta Consultiva de Contratación estatal 36/2007, de 5 de julio, para que los criterios de solvencia exigidos en el Pliego sean válidos es necesario que “*figuren en los Pliegos y en el Anuncio del contrato, que sean criterios determinados, que tengan relación con el contrato de que se trate y su importe, que estén incluidos como criterios dentro de los que señala la Ley para cada tipo de contrato y que no sean criterios discriminatorios*”.

## **D) Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas.**

Art. 122 a 126 (LCSP)

Una de las cuestiones a tener en consideración a la hora de incluir consideraciones o criterios sociales en los procedimientos de licitación públicos, es decidir a quien corresponde tomar la decisión de incluir o no este tipo de criterios en un procedimiento concreto y sobre todo decidir cual es el instrumento más adecuado para hacerlo efectivo. En este punto podemos llegar a la conclusión de que el instrumento más adecuado para introducir estas consideraciones o criterios sociales en un procedimiento de licitación público, sería incluir las mismas en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, sin necesidad de desarrollo reglamentario puesto que la normativa de contratación vigente en España ya permite la posibilidad de incluir criterios sociales o medioambientales en los citados Pliegos.

En cualquier caso, podemos entender que deberá ser cada uno de los órganos de contratación los que deberán valorar la idoneidad o no de incluir estas consideraciones o criterios sociales en cada caso concreto, en función básicamente de la idoneidad o no de incluir las citadas consideraciones y de la vinculación con el objeto del contrato, valorando las distintas circunstancias que se pueden presentar en cada procedimiento licitatorio, todo ello con independencia de recordar la “obligación” introducida por la Exposición de Motivos de la LCSP a la hora de la introducción de este tipo de consideraciones o criterios sociales en los procedimientos de licitación pública.

A pesar de la obligación introducida por la citada Exposición de Motivos, la necesaria vinculación con el objeto del contrato impide la introducción de manera “genérica e indiscriminada” por los distintos órganos de contratación de este tipo de consideraciones sociales en cualquier tipo de procedimiento de contratación público. No obstante, la manifestación de la voluntad de la administración pública favorable a la implementación de la contratación pública socialmente responsable, se puede manifestar a través de la aprobación de acuerdos o instrucciones, incluso de obligado cumplimiento, que obligan a los distintos órganos de contratación a la inclusión de determinados criterios o



consideraciones sociales en los procedimientos de licitación pública que tramitan siempre que exista la necesaria vinculación con el objeto del contrato.

En el caso concreto de la Comunidad Valenciana, como se ha indicado anteriormente, la aprobación de la Ley 18/2018, de 13 de julio, de Fomento de la Responsabilidad Social, ha supuesto la manifestación de la voluntad o el compromiso favorable de la administración pública valenciana por la implementación de la compra pública responsable, en este caso con una norma con rango de Ley, y por tanto de obligado cumplimiento para toda la administración pública valenciana. Dicha norma se halla en estos momentos pendiente del correspondiente desarrollo reglamentario, que establecerá con mayor precisión los criterios que deben regir la contratación pública socialmente responsable en el marco de la administración pública valenciana y su sector público vinculado o dependiente.

Como se ha indicado anteriormente, la aprobación de acuerdos o instrucciones que muestran el sentido favorable a la inclusión de cláusulas o criterios sociales en la administración pública no puede tener carácter generalizado y de obligado cumplimiento para todos los órganos de contratación y en cualquier procedimiento, sea del tipo que sea, sino que preferiblemente deberá ofrecer un repertorio de distintas alternativas para que, en cada procedimiento de contratación concreto, sea el órgano de contratación el que elija, de entre las distintas posibilidades que se le presentan, cual es el que se ajusta más al procedimiento en concreto y siempre valorando la necesaria vinculación con el objeto del contrato.

No en vano, como indica el citado informe 16/2015, de la Junta Consultiva de Aragón *“deben ser los órganos de contratación los que, valorando las circunstancias de la concreta licitación, decidan la incorporación, o no, de una consideración social”*.

En este mismo sentido podemos citar el Informe 1/2015, de 7 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón que indica: *“resulta imprescindible acotar de alguna manera el ámbito de aplicación de estas orientaciones, ya que, por ejemplo, las cláusulas relativas a las condiciones de trabajo del personal empleado con ocasión del contrato solo tienen sentido cuando se contraten*



*prestaciones en las que el componente económico fundamental venga constituido por el coste de la mano de obra, o en las que se incorporen cláusulas de subrogación de trabajadores”.*

En cuanto a la posibilidad de la administración local para la implementación de la contratación pública socialmente responsable, debemos tener en consideración el Informe de la *Junta Consultiva de la Comunidad Valenciana 4/2017, de 4 de abril, “los Ayuntamientos no pueden aprobar disposiciones legales en materia de contratación, aunque sólo fueran aplicables para sus propios contratos, de forma que quedan sometidos a la legislación básica en la materia, sin poder innovarla”.*

En este mismo sentido, podemos citar la “*STSJ País Vasco de 21 de julio de 2016*” que, con cita de sentencias anteriores de este mismo órgano, concluye “*que la incorporación de cláusulas sociales debe limitarse a la aplicación o ejecución de los preceptos en la materia sin que quepa innovar dichas normas con efectos frente a terceros*”. Esta doctrina aconseja “*que las decisiones municipales en la materia se adopten a través de instrucciones o circulares y no mediante normas reglamentarias*”.

En cuanto a la oportunidad de introducir cláusulas o criterios sociales en los contratos menores, podemos citar el *Informe 16/2015, de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón*, que indica que “*las posibilidades de incorporar consideraciones sociales pueden ser más oportunas y sencillas en los contratos menores*”, pudiendo utilizar en este caso el documento que fija el objeto y las condiciones del contrato para incluir este tipo de consideraciones o criterios, en caso de que exista la necesaria vinculación con el objeto del contrato y así lo considere conveniente el órgano de contratación.

La Ley 9/2017 prevé la incorporación de las cláusulas sociales, laborales y ambientales en los Pliegos, atendiendo a las distintas fases del procedimiento de contratación, como son la *fase de preparación del contrato* (criterio de solvencia), la *fase de adjudicación* (criterios de selección y adjudicación) o en la fase de ejecución, como *condiciones especiales de ejecución del contrato*. Asimismo, se pueden incorporar como criterios de desempate, o bien como parámetro que determine si una oferta es anormalmente baja, ya que se

establece que los órganos de contratación podrán rechazar aquellas ofertas con precios inferiores a los del mercado, o bien en las que el precio tan bajo obedezca al incumplimiento de obligaciones sociales o laborales.

Este aspecto constituye la novedad más importante, ya que lo que antes era una potestad o facultad del órgano de contratación, la ley lo regula como una **obligación**, pues incluye dentro del contenido mínimo que deben reunir los pliegos estas consideraciones sociales, laborales y ambientales, cuyo incumplimiento provoca la resolución anticipada del contrato.

Todo ello ha venido respaldado en los últimos años por la jurisprudencia del **Tribunal de Justicia de la Unión Europea** en favor de las cláusulas de responsabilidad social. *Los Estados miembros deben adoptar las medidas apropiadas para garantizar que, en la ejecución de los contratos públicos, los operadores económicos cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el derecho de la Unión, el derecho nacional, los convenios colectivos o las disposiciones de derechos internacional medioambiental, social y laboral.*

Es bien sabido que los contratos se han de ajustar al contenido de los pliegos particulares, cuyas cláusulas gozan de la consideración jurídica de parte integrante de los mismos, de tal forma que no resulta viable introducir cláusulas contractuales contrarias a las exigencias de los pliegos. Asimismo, el pliego ha de ser conforme con el resto de la normativa vigente en materia de contratación administrativa y recoger las prescripciones legales.

En la práctica son varias cuestiones las que pueden surgir. Así, si la mejora social se encuentra vinculada con el objeto del contrato y guarda la debida proporcionalidad, debe ser admitida como criterio de adjudicación, es decir, el criterio subjetivo a valorar ha de guardar una relación con las prestaciones objeto del contrato. Por ejemplo, se ha anulado una cláusula del pliego que consideraba como criterio de adjudicación la calidad en el empleo, concediendo puntos para las empresas que se implicasen en el avance de condiciones laborales y salariales respecto a lo dispuesto en el Estatuto de los trabajadores y en el convenio colectivo del sector. Ha entendido el **Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales** que dichos criterios no pueden ser claramente

considerados como cláusulas sociales, de las amparadas por la legislación comunitaria, e implican una injerencia en las relaciones laborales y condiciones de trabajo de los operarios con la empresa adjudicataria. Además, no queda evidenciado que las mejoras en la calidad en el empleo puedan redundar en la marcha de la ejecución de las prestaciones objeto del contrato (TACRC, Resol 355/2017).

Del mismo modo, el TACRC se ha planteado si son admisibles otras cláusulas de carácter laboral que implican mejoras en las condiciones laborales de los trabajadores en sus relaciones internas con las empresas contratistas. En este sentido ha aclarado *“que el pliego regula las relaciones de los licitadores con el órgano de contratación, pero no las relaciones internas de las empresas con sus trabajadores”*. **(TACRC Resol 832/2016)**

Una de las cuestiones más problemáticas ha sido la referente a la obligación de informar del personal laboral en que el adjudicatario del contrato debe subrogarse. Dicha obligación puede ser impuesta en el propio pliego, y de esta forma, el órgano de contratación debe advertir, en el “pliego o en la documentación complementaria, sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir la evaluación de los costes laborales que implicará tal medida” **(Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Resol 550/2017)**.

Más recientemente, podemos destacar la **Resolución 354/2017 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid** respecto de la anulación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares que consideraba como criterio social de adjudicación la aplicación de un determinado convenio colectivo en la subrogación de trabajadores. Se desestimó el mismo en base a las previsiones contenidas en el artículo 122.2, en este caso se cumple con el requisito de no ser un criterio discriminatorio, ya que cualquiera de los licitadores sin renunciar a la aplicación del convenio colectivo que resulta de aplicación, puede mejorar las condiciones salariales y laborales de los trabajadores adscritos a la ejecución de ese contrato. Los pliegos no son un instrumento derogatorio de una norma laboral ni pretenden impedir la aplicación de los convenios de empresa, sino que, respetando su existencia y aplicación,

*“priman la mejora de las condiciones del personal adscrito a la ejecución del contrato”.*

## E) Etiquetas

### Art. 127(LCSP)

El nuevo régimen jurídico de las “Etiquetas” en la LCSP es mucho más amplio que en la regulación anterior (artículo 117.6 TRLCSP), que se ceñía a las llamadas “etiquetas ambientales”.

Resulta novedoso que la LCSP incorpora la regulación de las “etiquetas sociales”, que se conciben como una herramienta al servicio de la contratación pública socialmente responsable, que junto a las etiquetas ambientales, se instrumentalizan para la promoción de la contratación social, ecológica y de innovación en determinados tipos de contratos, y cuya utilidad no se circunscribe a un momento concreto de la tramitación, sino que la ley regula su uso tanto en la fase de preparación del contrato, como en la de adjudicación y ejecución del mismo. De esta manera pueden estar presentes tanto en la concreción del objeto contractual como en la redacción de las especificaciones técnicas, en la selección de los proveedores, en la evaluación de las ofertas y, por último, en la fijación de las condiciones de ejecución de los contratos.

Con arreglo a esta regulación, en el caso de contratos de obra, suministros o servicios que presenten determinadas características medioambientales, sociales o de otro tipo, los poderes adjudicadores deben poder remitirse a etiquetas concretas, que se podrán exigir como medio de prueba de que la prestación en cuestión responde a las características exigidas en las prescripciones técnicas, en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución del contrato.

Así el artículo 127 LCSP regula entre otras las etiquetas de tipo social o medioambiental, *“como aquellas relacionadas con la agricultura o la ganadería ecológicas, el comercio justo, la igualdad de género o las que garantizan el cumplimiento de los Convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo”.*

***F) Obligaciones relativas a la Fiscalidad, Protección del Medio Ambiente, Empleo y Condiciones Laborales y de contratar a un porcentaje específico de personas con discapacidad.***

Art. 129 LCSP

Ejemplo real:

PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES QUE HA DE REGIR EN EL CONTRATO DE SERVICIOS DENOMINADO SERVICIO DE ATENCIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL A PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD RESIDENCIAL EN EL DISTRITO DE SALAMANCA A ADJUDICAR POR PROCEDIMIENTO ABIERTO. AYUNTAMIENTO DE MADRID.

G) Información sobre las Condiciones de Subrogación en los Contratos de Trabajo.

Art. 130 LCSP

Esta materia se encuentra regulada en el artículo 130 LCSP, que recibe el mismo título que su antecesor, el artículo 120 del 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. El artículo 120 comenzaba estableciendo “*En aquellos contratos que impongan al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, el órgano de contratación deberá facilitar a los licitadores, en el propio pliego o en la documentación complementaria, la información...*”

Esta redacción dio lugar a una gran polémica a la hora de la aplicación e interpretación del precepto en cuestión, que derivó en doctrinas divergentes por parte de los Tribunales jurisdiccionales, los Tribunales Administrativos Contractuales, y las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa.

Por una parte, se seguía el criterio de admitir que los pliegos contractuales establecieran la obligación de subrogación de los trabajadores, al margen de lo que estableciera la legislación laboral, y así se entendió en la Sentencia de fecha

25 de marzo de 2015, dictada por la Audiencia Nacional, sección 4ª. Sin embargo, la Sentencia de fecha 16 de marzo de fecha 25 de marzo de 2015, dictada por el Tribunal Supremo, que ratificaba al Sentencia de fecha 12 de febrero de 2014, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, se pronunció en sentido contrario, entendiendo la Sala que, *dado que “(...) la circunstancia de que en determinados supuestos sea una obligación legal mantener o absorber a los trabajadores del anterior concesionario, no permite que en un pliego contractual se establezca dicha subrogación como obligación en todo caso (...) y considerando que (...) era la legislación laboral a la que se debía atender para imponer esa obligación (...)”*. Esta postura fue sostenida, asimismo por los Tribunales de Contratación Pública, ente otras en la Resolución núm. 235/2016, de 2 de noviembre, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

La cuestión antes de la LCSP fue zanjada por el propio Tribunal Supremo en la reciente Sentencia de fecha 23 de enero de 2017, en la que casa y anula la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 25 de marzo de 2015 anteriormente referida, y recoge la doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 16 de marzo de 2015, anteriormente citada.

El artículo 130 de la LCSP abre una nueva posibilidad al establecer expresamente que una norma legal pueda prever dicha subrogación contractual.

#### 4.1.2 Fase de Adjudicación.

##### A) Criterios de adjudicación

Art. 145, 148, 157 LCSP.

Vista la evolución que ha tenido la normativa europea en materia de contratación pública podemos señalar que, durante sus primeros años de funcionamiento, la Comisión Europea fue bastante reacia a la introducción de criterios o consideraciones sociales como criterio de adjudicación, fijando como condición o requisito, incorporado por el art. 53.1.a) de la Directiva 2004/18/UE, la necesaria vinculación del criterio de adjudicación con el objeto del contrato.

La aplicación en un sentido estricto del requisito de vinculación con el objeto del contrato supuso durante algunos años un auténtico límite a la introducción de los denominados criterios de valoración secundarios (sociales, ambientales o éticos) en los contratos públicos. Esta limitación que suponía la necesaria vinculación con el objeto del contrato se fue flexibilizando con el paso de los años tanto por la normativa de la Comisión en la *“Guía 2010, sobre la incorporación de cuestiones sociales en la contratación pública”*, como por la jurisprudencia del TJUE, de la que podemos destacar la siguiente Sentencia:

*“STJUE de 10 de mayo de 2012, Comisión c. Países Bajos, as. C-368/10 47. Esta sentencia analiza la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la exigencia de una etiqueta ecológica (EKO) y de una etiqueta relativa al comercio justo (MAX HAVELAAR) en el marco del procedimiento de adjudicación de un contrato de suministro de té y café. La sentencia reviste particular interés porque analiza si estas etiquetas eran admisibles tanto como especificación técnica, criterio de adjudicación y como requisito de capacidad técnica.*

*En lo que a los criterios de adjudicación respecta, la sentencia introduce una interpretación del Derecho de la contratación pública europeo que supera las concepciones más estrictas de la vinculación de los criterios de adjudicación al objeto del contrato. Porque, se admite que los poderes adjudicadores pueden elegir criterios de adjudicación basados en consideraciones de carácter social sin que tengan que referirse necesariamente a los usuarios de las obras, suministros y servicios objeto del contrato. De esta forma, se entiende que una etiqueta relativa al*

*comercio justo presenta una vinculación suficiente con el objeto del contrato controvertido”.*

*Ello es así porque:*

*[...] con arreglo a la descripción del contrato [...], ese contrato tenía por objeto, [...] el suministro del café, el té y otros ingredientes necesarios para la elaboración de las bebidas disponibles en las máquinas expendedoras. Además, de la redacción del criterio de adjudicación controvertido resulta que este solo se refería a los ingredientes que se suministraran en el marco de dicho contrato, sin ninguna implicación con respecto a la política general de compras de los licitadores. Por consiguiente, esos criterios se referían a productos cuyo suministro constituía una parte del objeto de dicho contrato”.*

La Directiva 2017/24/UE, de 26 de febrero, supuso un hito definitivo en la superación o flexibilización del límite que suponía la estricta vinculación de los criterios de valoración con el objeto del contrato, al determinar que “*esta vinculación no implica que el elemento objeto de valoración se incorpore físicamente a la prestación*”. Adquiere positividad así la doctrina de la sentencia *Comisión contra Países Bajos* anteriormente citada.

El art. 145.2 LCSP dispone que “*los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato, y podrán ser, entre otros, la calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones*”

A diferencia de la Directiva 2014/24/UE, la LCSP añade en el art. 145.2 LCSP, sin carácter exhaustivo, un elenco de características ambientales y sociales a las que podrán referirse los criterios de adjudicación. Así, “*las características medioambientales podrán referirse, entre otras, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Por su parte, las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las*



*siguientes finalidades: al fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción; los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social a la prestación contractual; o los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato”.*

En la dicotomía existente entre la defensa del interés general y el principio de libre competencia, la Comisión Europea durante estos años se ha posicionado a favor del segundo en lo que podemos considerar una visión de la contratación pública basada únicamente en la valoración del componente económico de las ofertas y de la preponderancia del principio de libre competencia de los operadores sobre cualquier otra consideración.

Podemos considerar que la Unión Europea ha pasado de una posición contraria o cuando menos reticente a la introducción de criterios o consideraciones sociales, ambientales, o éticas, a una posición proactiva o favorable al empleo estratégico de la compra pública que permita a los estados miembros alcanzar determinados objetivos de su política social.

Asimismo, podemos citar entre las novedades más importantes que recoge la nueva LCSP se encuentra la sustitución de la denominación “Criterios de valoración de ofertas” por “Criterios de adjudicación del contrato” y la de “oferta económicamente más ventajosa” por la de “mejor relación calidad-precio”.

*“Estos criterios deben cumplir los siguientes requisitos: a) deberán estar vinculados al objeto del contrato: b) ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y*

*proporcionalidad; no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada; c) y deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva”.*

A su vez, dichos criterios pueden clasificarse como sigue:

*“a) Por su naturaleza se distingue entre criterios económicos y criterios cualitativos.*

*Los económicos, o criterios relacionados con los costes son el precio de un planteamiento basado en la rentabilidad, como por ejemplo el coste del ciclo de la vida.*

*Los cualitativos son la calidad (que incluye el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal, las características sociales, medioambientales e innovadoras), la organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato y, por último, el servicio postventa, asistencia técnica y las condiciones de entrega.*

*Pues bien, se exige que los criterios cualitativos supongan, al menos, el 51 por ciento de la puntuación, en los contratos de servicios del Anexo IV, así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter individual.*

*b) Por la forma de valorarlos, se distingue entre criterios valorables mediante cifras o porcentajes y criterios cuya valoración depende de un juicio de valor. Se da preponderancia de los criterios que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a partir de la aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos”.*

Desaparece el precio como único criterio obligatorio de adjudicación. En este sentido, el art.146 apartado primero dispone que, *“cuando sólo se utilice un criterio de adjudicación, éste deberá estar relacionado con los costes, pudiendo ser el precio o un criterio basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida. Y, por otro lado, se descarta la posibilidad de que sólo aparezcan criterios cualitativos puesto que el último párrafo del artículo 145 apartado segundo dispone que los mismos deberán ir acompañados de un criterio relacionado con los costes el cual, a elección del órgano de contratación, podrá ser el precio o un*

*planteamiento basado en la rentabilidad. No obstante, no se podrá usar un único criterio en los casos expuesto en el artículo 145.3 de la Ley 9/2017”.*

Por último, se definen las mejoras como *“las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el Pliego de Prescripciones Técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato”*. Pero, además, se limita su uso en el caso de que su valoración dependa de un juicio de valor en cuyo caso no podrá asignársele una valoración superior al 2,5 %.

A continuación, se reproduce la siguiente Resolución del TACP de la Comunidad de Madrid relativa a los criterios de valoración o adjudicación:

***Tribunal Administrativo de Contratación Pública***, en su Resolución 354/2017, Recurso n.º 352/2017 Acuerdo del TACP de la Comunidad de Madrid, referente al expediente 300/2017/01289 “Servicio para la vigilancia y seguridad de los edificios y otras dependencias del Distrito de Tetuán”, dispone:

*“Criterio de adjudicación:*

***2.1 APLICACIÓN DEL CONVENIO COLECTIVO: 12,50 Puntos.***

*Por el compromiso de aplicar durante la vigencia del contrato a los vigilantes que realicen la prestación del servicio de vigilancia y seguridad objeto del presente contrato las condiciones contenidas como mínimo en el convenio colectivo estatal de empresa de seguridad vigente (o el texto que le sustituya)”*

*El Tribunal en el acuerdo citado anteriormente, literalmente dice: “La transposición de la Directiva 2014/24UE se ha llevado a cabo mediante la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero (LCSP/2017). Aquí ya queda claro el posicionamiento favorable a las cláusulas como la analizada. La LCSP/2017, que entrará en vigor a los cuatro meses de su publicación en el BOE, parece aclarar el asunto. “*

El Tribunal concluye que *“el criterio de adjudicación impugnado resulta admisible en los términos del artículo 150.1 del TRLCSP, del artículo 67.2 b) de la Directiva*

*2014/24/UE y de la jurisprudencia Europea, apoyando su argumento en los artículos 122.2, 145.2 y 145.5 de la Ley 9/2017, en el sentido de la posibilidad de introducir mejoras en las condiciones laborales y salariales como criterio de adjudicación a incluir en el punto 1 apartado 1º relativo a la calidad, no siendo los criterios de adjudicación que puedan incluirse en un contrato un numerus clausus siendo admisibles si cumplen los requisitos establecidos en el artículo 145.5 de la Ley 9/2017”.*

Dentro de la fase de adjudicación del contrato, y a la hora de la valoración de las proposiciones presentadas, resulta igualmente novedosa el contenido del artículo 157.5 LCSP, que prevé la posibilidad de que la mesa de contratación o el órgano competente al efecto, solicite informes que permitan la verificación de la consideraciones sociales y ambientales.

Se reproduce a continuación un ejemplo real de un pliego de contratación del Ayuntamiento de Madrid que incluye estos criterios o consideraciones sociales:

PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVA PARTICULARES QUE HA DE REGIR EN EL CONTRATO DE SERVICIOS DENOMINADO: GESTIÓN DE TRES ESPACIOS DE IGUALDAD EN FUENCARRAL-EL PARDO, RETIRO Y USERA A ADJUDICAR POR PROCEDIMIENTO ABIERTO N.º de expediente 300/2017/00334- AYUNTAMIENTO DE MADRID.

Concretamente establece en su Cláusula 33 que:

*“El contratista está obligado al cumplimiento de la normativa vigente en materia laboral y de seguridad social. Asimismo, está obligado al cumplimiento del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, sobre Prevención de Riesgos Laborales, y del Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, así como de las normas que se promulguen durante la ejecución del contrato”.*

*Como puede observarse, el presente pliego de prescripciones del Ayuntamiento de Madrid, obliga a los contratistas al cumplimiento de la normativa en materia*

*laboral, a respetar los derechos de personas con discapacidad y por tanto su derecho a un trabajo digno que permita su inclusión social, además exige el cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, y por último, exige el cumplimiento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales.*

## **B) Criterios de desempate**

Art. 147. El empate entre dos ofertas iguales con carácter general se venía resolviendo mediante el sorteo, y únicamente para aquellos procedimientos en los que figurara un solo criterio de adjudicación, el precio, y así lo establece el artículo 87 del Reglamento de Contratos aprobado por Real Decreto 1098/2001. En 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, se introdujo la posibilidad de que los órganos de contratación aplicaran criterios sociales para resolver el empate, en el caso de que se tuviera en cuenta más de un criterio de adjudicación y no solo el precio. Estos se establecían en la Disposición Adicional Cuarta del TRLCSP, denominada “la contratación con empresas que tengan en su plantilla personas con discapacidad o en situación de exclusión social y con entidades sin ánimo de lucro”, y venían referidos a licitadores que tuvieran un porcentaje superior al del legalmente establecido de trabajadores con discapacidad en su plantilla, que se trataran de empresa de inserción, que se trataran de entidades sin ánimo de lucro, o bien que fueran organizaciones de comercio justo.

En la LCSP, el artículo 147 regula expresamente la aplicación de criterios de desempate de índole social, añadiendo a los que se establecían en la Disposición Adicional cuarta, el relativo a aquellos licitadores que incluyan en sus proposiciones medidas sociales y laborales que favorezcan la igualdad entre hombres y mujeres.

Aunque la nueva regulación sigue considerando que es facultad de órgano de contratación su inclusión en los pliegos como criterio de desempate, en caso de que éstos no contengan tal previsión, se resolverá mediante la aplicación de los criterios sociales establecidos en el propio artículo y en el orden allí previsto.

En este sentido, se ha de estar al informe emitido por la Abogacía General del Estado de fecha 17 de enero de 2018, en respuesta a la consulta formulada por el Instituto de Crédito Oficial, en el que entre otras cuestiones aborda la aplicación preferente de los criterios de desempate del artículo 147 de la LCSP, considerando que *“estos (...) se han de entender aplicables a todo tipo de procedimientos de contratación, ya se trate de contratos que se adjudiquen con base en un solo criterio (antigua subasta), ya se trate de contratos sujetos a varios criterios de adjudicación (antiguo concurso), y que (...) por aplicación del principio de jerarquía normativa ha de entenderse que el artículo 147 de la nueva LCSP prevalece sobre la norma reglamentaria preexistente (el art. 87.2 RGLCAP), y que el nuevo precepto legal recoge los criterios generales de desempate aplicables a todos los procedimientos de contratación de las administraciones públicas (y, por mor de lo dispuesto en los artículos 317 y 318 b) de la LCSP, también a los contratos armonizados de los poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administración Pública (...).”*

### **C) Ofertas anormalmente bajas**

#### Art. 149 LCSP

La redacción del actual artículo 149 de la LCSP permite superar las dudas que planteaba el tenor literal de la normativa anterior sobre la aplicación preceptiva o potestativa de los parámetros reglamentariamente fijados para el órgano de contratación en los casos en los que el único criterio de valoración aplicable sea el precio.

La identificación de ofertas incursas en presunción de temeridad, a menos de que se establezca en los pliegos con carácter obligatorio, es potestativa para el órgano de contratación. Esta postura fue muy criticada porque concedía al órgano encargado de la valoración un margen de apreciación sobre un extremo esencial, lo que parece poco coherente con el principio de seguridad jurídica y con los principios de transparencia e igualdad de trato de los licitadores, que desconocerían de antemano en qué supuestos la Administración contratante podría, o no, considerar sus ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados.

La LCSP en su artículo 149 es bastante más clara en este punto, puesto que abre la posibilidad de que los pliegos establezcan unos parámetros objetivos para apreciar el carácter anormalmente bajo de las ofertas distintos a los previstos reglamentariamente, y no cabe plantear si la aplicación de los parámetros previstos en los pliegos o reglamentariamente es potestativa para la mesa o para otro órgano de contratación.

Otra cuestión que destacar como novedosa es el respeto de obligaciones que resultan aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación. A estos efectos no son justificables ofertas por debajo de mercado o que incumplan las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones relativas a la protección del empleo y las condiciones de trabajo de derecho internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado y en particular las establecidas en la LCSP Anexo V (art. 201 LCSP).

En caso de que la oferta sea anormalmente baja porque vulnera la normativa sobre subcontratación o no cumpla las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o labora, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, ésta debe ser necesariamente rechazada.

Ejemplo real:

PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES PARA LA CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE LAS INSTALACIONES DEL INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE CATALUÑA DESDE EL 1 DE MARZO HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2018. EXPEDIENTE NÚMERO 4/2018.

*“El órgano de contratación rechazará la oferta si comprueba que es anormalmente baja, porque no cumple las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral”.*



### 4.1.3 Fase de Ejecución

Una de las novedades más destacables de la LCSP la encontramos en su artículo 202.1, donde nos indica que: “en todo caso, será obligatorio el establecimiento en el pliego de cláusulas administrativas particulares de al menos una de las condiciones especiales de ejecución de entre las que enumera el apartado siguiente”. En este sentido, podemos concluir que el legislador español ha querido ir más allá que la propia Directiva 2014/24/UE de la Comisión Europea, al incluir la “obligatoriedad” de que todos los procedimientos de contratación pública en el estado español incluyan al menos una condición especial de ejecución en el pliego de cláusulas administrativas particulares “*que se refiera a consideraciones económicas, relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social*”.

Asimismo, al igual que lo establecido sobre los criterios de adjudicación la norma, concretamente en su artículo 202.2, introduce un elenco no exhaustivo de condiciones de ejecución ambientales y sociales que podrán incluirse en los procedimientos de contratación.

Una gran parte de las condiciones de ejecución introducidas por la LCSP, ya estaban incluidas en la Directiva 2014/24/UE, pero sería conveniente destacar la relativa al “*cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables*”. Su aplicación ha generado cierta “controversia” en determinados ámbitos empresariales españoles ya que nuestra legislación laboral permite a las empresas descolgarse del convenio sectorial para aplicar el convenio de empresa, mientras que en los procedimientos de contratación públicos que incluyeran dicha condición de ejecución no sería posible. La aplicación de dicha condición de ejecución en los procedimientos de contratación sería totalmente válida en aplicación del principio de libre competencia, ya que cualquier operador de otro país que tomara parte en un procedimiento de licitación pública en España, no le sería posible “descolgarse” del convenio sectorial y por tanto se encontraría en inferioridad de condiciones con respecto a los operadores nacionales si a estos les estuviera permitida dicha posibilidad.

Para su eficacia la Ley prevé en caso de incumplimiento una serie de medidas, tales como “*la posibilidad de imponer penalidades, la posibilidad de resolución*”



*anticipada del contrato y las condiciones especiales de ejecución como una obligación esencial, así como la prohibición de contratar en el caso de que en los pliegos no se regule como causa de resolución, pudiéndose tipificar como infracción grave*". Para alcanzar una mayor eficacia de estas condiciones de ejecución, la administración debería introducir mecanismos de control, así como regular las consecuencias del incumplimiento, que deberían ser un elemento preceptivo en todos los pliegos para no dejar a expensas de la voluntad del contratista el cumplimiento de las mismas.

Con la nueva regulación las posibilidades estratégicas son más amplias que en la anterior ley de contratos y dan cobertura a la doctrina fijada por los órganos de recurso contractuales.

Por su parte, y atendiendo a las pautas que marca la jurisprudencia más reciente, el *Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid*, en Resolución 19/2018, Recurso n.º 418/2017, referente al expediente A/SER-0082 10/2017 "Servicio para la vigilancia y seguridad en las sedes judiciales de la Comunidad de Madrid", literalmente dice:

"(...) el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) establece en su cláusula 43 Resolución del contrato:

Son causas de resolución del contrato las recogidas en los artículos 85, 223 y 308 del TRLCSP, así como las siguientes:

...El incumplimiento de la condición esencial de aplicar a todos los trabajadores adscritos a la prestación del servicio, como mínimo, las tablas salariales recogidas en el capítulo XVII del Convenio Colectivo Estatal de Empresas de Seguridad" (...).

(...) El caso que nos ocupa, la cláusula impugnada cumple la condición de no ser discriminatoria porque cualquiera de los licitadores, sin renunciar a la aplicación del convenio colectivo que resulte de aplicación puede mejorar las condiciones salariales de los trabajadores adscritos a la ejecución de este contrato. La igualdad se evidencia en que a la hora de comparar las ofertas se hace a igualdad de costes siendo más desigual competir con diferentes salarios

procedentes de convenios “descolgados” que sí pueden ocasionar distorsiones en la competencia”.

El PCAP impugnado contiene una condición de ejecución en la que se pone un determinado convenio colectivo, ni lo declara de aplicación (circunstancias que este Tribunal ha reconocido que no se pueden regular vía pliegos) respetando el sistema de fuentes del derecho laboral, sino que la aplicación de las tablas salariales supone una mejora de la calidad del empleo. Las condiciones reguladas en un convenio de empresa o sectorial pueden ser mejoradas en los contratos individuales y la Administración contratante en las condiciones de ejecución de la prestación del servicio que contrata quiere regular un factor, como es pagar un salario mínimo que, aunque no forme parte de la sustancia material de la prestación, influye en la ejecución más o menos conflictiva del mismo y forma parte, además de la finalidad estratégica que puede perseguirse con la contratación (...).

(...) Esta condición de ejecución tampoco se inmiscuye en las relaciones de empresa trabajador, ni en la política general de la empresa que puede firmar los convenios de empresa o contratos individuales conforme a la regulación laboral, lo único que pretende es que la ejecución de la prestación se haga en unas determinadas condiciones sociales al igual que podría requerir unas condiciones medioambientales de la prestación del servicio sin que la empresa en su política general tenga que participar de la misma ni se le pueda discriminar por no hacerlo imponer esa determinada política. Los pliegos no pueden exceder su función regulatoria vinculada a la correcta ejecución del contrato proyectando sus efectos en la organización de la empresa, pero la asociación recurrente no indica como pagar un determinado nivel salarial a costa del presupuesto o precio del contrato, que será pagado por la administración, puede limitar su derecho a la libertad de empresa o su actuación en el mercado.

Por otra parte, el TJUE avala que se pueda imponer, como condición de ejecución de un contrato, el pago de un salario mínimo a trabajadores en la Sentencia de 17 de noviembre de 2015, RegioPost GmbH&Co. KG y Stadt Landau in der Pfalz, asunto C-115/14, en relación con la obligación impuesta a los licitadores y a sus subcontratistas en el contexto de la adjudicación de un contrato público de servicios postales del municipio, de comprometerse a pagar

un salario mínimo al personal que ejecute las prestaciones objeto de ese contrato público (...)

El Tribunal concluye:

*“(77) Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la primer a cuestión prejudicial que el artículo 26 de la Directiva 2004/18 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de una entidad regional de un Estado miembro, como la controvertida en el asunto principal, que obliga a los licitadores y a sus subcontratistas a comprometerse, mediante una declaración escrita que deberá presentarse junto con la oferta, a pagar al personal que llevará a cabo las prestaciones objeto de contrato público considerando un salario mínimo fijado por dicha normativa”. Recordemos que el artículo 26 de la Directiva 2004/18/CE se refiere a condiciones de ejecución de los contratos.*

Asimismo, resuelve la imposición de una multa al recurrente, por temeridad en la interposición del Recurso, señalando expresamente que “...la Jurisprudencia viene considerando temeraria la interposición de recurso carentes manifiestamente de fundamento o de viabilidad jurídica...”:

*“(...) Segundo. - Declarar que se aprecia la concurrencia de temeridad en la interposición del recurso por lo que procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP, en la cuantía de 1.000 euros (...).”*

## **5- PROPUESTA DE MEJORA**

La LCSP establece que la Administración Pública en los procedimientos de contratación debe *“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 prevista de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”*.

La Administración Pública de la Generalidad Valenciana, una vez garantizados los citados principios y derechos de los licitadores, puede utilizar la contratación pública para la consecución de unos objetivos sociales basados en el interés público y que no impiden la persecución de otros intereses que trascienden de ese objeto directo del contrato, objetivos sociales que estén de acuerdo a los principios rectores que nuestra Constitución consagra.

Por ello, la propuesta del presente Trabajo de Fin de Grado, consiste en la profesionalización de los órganos de contratación de la Generalidad Valenciana, mediante la creación de un servicio “específico” de “Contratación Estratégica Socialmente Responsable”, con rango de Dirección General, dotado de personal debidamente formado y que ha recibido la necesaria información y formación en la materia, de conformidad con lo establecido en la Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión Europea, de 3 de octubre de 2017, sobre Profesionalización de la contratación pública, con vistas a dotar del apoyo técnico necesario al personal de este Servicio.

Este órgano administrativo con rango de Dirección General, debería coordinar e impulsar toda la política en materia de “contratación estratégica socialmente responsable” en el ámbito de la Generalidad Valenciana y su sector público vinculado o dependiente, además de servir como órgano administrativo de referencia y dinamizador para extender de manera transversal a toda la administración pública valenciana así como a todos los órganos de contratación de la misma la cultura de la contratación pública socialmente responsable.

Podría al mismo tiempo, actuar a modo de órgano consultivo ante las dudas que pudieran surgir a los órganos de contratación del sector público valenciano sobre la inclusión o no de determinado tipo de cláusulas sociales y en qué fase de los procedimientos de licitación correspondería ser incluidas.

A continuación, se va a proceder a realizar un estudio estimativo del coste en personal, que según las tablas retributivas de la Generalitat Valenciana para el año 2019, supondría dotar de personal necesario a esta Dirección General de Contratación Socialmente Responsable, siempre teniendo en cuenta que las plazas del personal adscrito a esta Dirección General de nueva creación no serían necesariamente cubiertas por personal de nuevo ingreso sino que podrían ser cubiertas por funcionarios en activo en otras unidades administrativas que podrían ser destinados a esta Dirección General mediante un concurso de traslados restringido para dotar de personal a la misma. Por tanto, la puesta en marcha de dicha Dirección General no necesariamente supondría un incremento de los créditos destinados a gastos de personal (Capítulo II del Presupuesto de Gastos de la Generalitat Valenciana para el año 2019).

La propuesta de estimación del gasto de la Dirección General en la siguiente tabla consta de un total de 37 puestos de trabajo con la siguiente distribución:

- a) Director/a General (1)
- b) Jefe/a de Servicio (2)
- c) Técnicos de Administración General del grupo A1(10)
- d) Técnicos Medios de Administración General grupo A2 (8)
- e) Jefes de Equipo grupo C1 (4)
- f) Jefes de Negociado grupo C2 (2)
- g) Auxiliares Administrativos grupo C2 (10)

Estimación gasto en personal Dirección General Contratación Estratégica Socialmente Responsable					
Puesto	Sueldo base	Sueldo base(extras)	Complemento Destino	Complemento Específico	Total
Director/a General	<b>14.124,96€</b> [1.177,08x12]	<b>1.452,7€</b> [726,35x2]	<b>14.394,38€</b> [1.028,17x14]	<b>23.211,86€</b> [1.657,99x14]	<b>53.183,90€</b>
Jefe/a Servicio (1)	<b>14.124,96€</b> (1.177,08x12)	<b>1.452,7€</b> [726,35x2]	<b>12.368,44€</b> [883,46x14]	<b>21.411,74€</b> [1529,41x12]	<b>49.357,84€</b>
Jefe/a Servicio (2)	<b>14.124,96€</b> (1.177,08x12)	<b>1.452,7€</b> [726,35x2]	<b>12.368,44€</b> [883,46x14]	<b>21.411,74€</b> [1529,41x12]	<b>49.357,84€</b>
Técnicos/as Superiores Administración General (10)	<b>14.124,96€</b> (1.177,08x12)	<b>1.452,7€</b> [726,35x2]	<b>8.661,38€</b> [618,67x14]	<b>18.976,58€</b> [1.355,47x14]	<b>43.215,62€</b> (X10) <b>432.156,20€</b>
Técnicos/as Medios Administración General (8)	<b>12.213,48€</b> [1.017,79x12]	<b>1.484,58€</b> [742,29x2]	<b>5.866,28€</b> [419,02x14]	<b>8.747,20€</b> [624,80x14]	<b>28.311,54€</b> (X8) <b>226.492,32€</b>
Jefes Equipo (grupo C1) (4)	<b>9.170,28€</b> [764,19x12]	<b>1.320,96€</b> [660,48x2]	<b>5.866,28€</b> [419,02x14]	<b>8.747,20€</b> [624,80x14]	<b>25.104,72€</b> (X4) <b>100.418,88€</b>
Jefes Negociado (grupo C2) (2)	<b>7.632,12€</b> [636,01x12]	<b>1.260,42€</b> [630,21x2]	<b>5.199,74€</b> [371,41x14]	<b>7.575,68€</b> [541,12x14]	<b>21.667,96€</b> (X2) <b>43.335,92€</b>
Auxiliares Administrativos (10)	<b>7.632,12€</b> [636,01x12]	<b>1.260,42€</b> [630,21x2]	<b>3.864,56€</b> [276,04x14]	<b>6.573,14€</b> [469,51x14]	<b>19.330,24€</b> (X10) <b>193.302,40€</b>
<b>TOTAL</b>					<b>1.147.605,30 €</b>

Tabla 1. Estimación coste en personal Dirección General de Contratación Socialmente Responsable.  
Elaboración propia a partir de la Tablas Salariales de la Generalitat Valenciana del año 2019.

A la estimación del coste en personal contenida en la Tabla 1, habría que añadir dos conceptos retributivos que varían en función del funcionario en concreto que ocupa el puesto, y que por tanto no han podido ser reflejados en la presente tabla.

El primero de ellos serían los trienios, que es una cantidad fija para cada grupo de titulación por cada tres años de trabajo efectivo, y que por tanto variará en función de la antigüedad del funcionario/a en concreto que ocupe el puesto.

El segundo concepto retributivo variable según el funcionario que ocupe el puesto concreto sería el Complemento de Carrera Profesional, regulado en el *“Decreto 211/2018, de 23 de noviembre, del Consell, por el que se evalúa el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño, del personal funcionario de la Administración de la Generalitat”*. Este complemento de Carrera Profesional variará en función del Grupo de Desarrollo Profesional (del I al IV), alcanzado por el funcionario/a.

Además de las previsiones contenidas en la vigente Ley 18/2018, de 13 de julio para el Fomento de la Responsabilidad Social en el ámbito de la Comunidad Valenciana, resultaría muy conveniente, al igual que se ha hecho a nivel estatal con la *“Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2019, por la que se aprueba el Plan para el impulso de la Contratación Pública Socialmente Responsable en el marco de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014”*, que trata de impulsar la contratación pública socialmente responsable en la administración del Estado, dictar una instrucción similar para impulsar la misma en el ámbito de la Generalidad Valenciana y su sector público vinculado o dependiente, así como en la administración local de la Comunidad Valenciana.

La decidida apuesta de la administración pública valenciana por la utilización de la “compra socialmente responsable”, que se encuentra ampliamente recogida en los artículos. 12 y 13 de la anteriormente citada “Ley 18/2018, de 13 de julio, de la Generalitat, para el Fomento de la Responsabilidad Social”, y que se encuentra pendiente del correspondiente desarrollo reglamentario, la podemos

relacionar asimismo con el desarrollo sostenible y con el concepto de responsabilidad social corporativa trasladado al ámbito de las administraciones públicas.

El comportamiento responsable o sostenible de la administración de la Generalidad Valenciana en materia de contratación pública, además de suponer un elemento dinamizador de la economía valenciana dado su enorme potencial para impulsar políticas públicas sociales o medioambientales, tal y como se ha comentado anteriormente, puede conseguir además un segundo objetivo estratégico consistente en convertir a la administración pública valenciana, a través del efecto ejemplificador de su propia actuación, en el líder o el motor a la hora de impulsar las políticas de responsabilidad social corporativa en la Comunidad Valenciana, “lo que además impulsaría la adopción de dichos criterios por parte de las empresas contratadas o proveedores e *incluso por los licitadores privados*”.<sup>6</sup>

Aunque quedaría fuera del ámbito del presente Trabajo de Fin de Grado, uno de los objetivos deseables de cara a un futuro no muy lejano de la compra pública estratégica o responsable, sería conseguir extender estos criterios basados en la responsabilidad social corporativa, al ámbito de las corporaciones privadas, que a su vez la podrían trasladar o exigir a sus proveedores a través de toda su cadena de suministros.

En los últimos años hemos asistido a la globalización de la economía mundial y hemos podido comprobar como muchas de las grandes corporaciones internacionales han trasladado su producción a países del norte de África o incluso al continente Asiático, dando lugar al fenómeno conocido con el nombre de “deslocalización”, con la finalidad fundamental de abaratar sus costes de producción y sin importarles demasiado las condiciones sociales y laborales en las que se encuentran sus trabajadores “deslocalizados”.

Uno de los principios básicos de la responsabilidad social corporativa, consiste en disminuir los impactos negativos que las organizaciones causan en la sociedad, así como mejorar las condiciones de vida de las comunidades locales

---

6 “Guía práctica Las claves de la compra pública responsable”. Forética, pág. 5.



donde se encuentran sus centros productivos. El trasladar a estos centros productivos una mejora de las condiciones salariales y laborales de sus empleados, así como exigir esta misma mejora a sus proveedores a través de su cadena de suministros, contribuiría de manera significativa a esta mejora del nivel de vida de esas comunidades locales.

A continuación, se reproduce una matriz D.A.F.O. sobre la utilización estratégica por parte de la Generalidad Valenciana de la compra socialmente responsable.

D.A.F.O.	
origen interno	origen externo
<p style="text-align: center;"><b>DEBILIDADES</b></p> <p>a) Posible falta de voluntad o compromiso político en la Dirección de la Administración u Organismo contratante.</p> <p>b) Dotar de excesiva discrecionalidad al órgano gestor a la hora de valorar la inclusión o no de cláusulas sociales en los procedimientos de licitación.</p> <p>c) Necesidad de contar con los medios humanos y materiales necesarios para la implantación de la compra socialmente responsable.</p> <p>d) Necesidad de formación específica del personal de los órganos de contratación en materia de compra socialmente responsable para alcanzar la “profesionalización” de los mismos.</p> <p>e) Excesiva burocratización de los procedimientos de contratación.</p>	<p style="text-align: center;"><b>AMENAZAS</b></p> <p>a) Riesgo de vulneración de los principios de contratación pública.</p> <p>b) Utilización de la contratación pública para fines que no son propios de la misma, y por tanto que deben ser regulados por otro tipo de normativa, por ejemplo, la laboral.</p> <p>c) Tendencia a favorecer a operadores locales en los procedimientos de contratación pública.</p> <p>d) Necesidad de establecer procedimientos de control del cumplimiento efectivo de las cláusulas durante la fase de ejecución.</p>

<b>FORTALEZAS</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>
<p>a) Importancia del sector público en relación con el PIB total del estado (Poder de la “Compra Pública” para influir en el mercado y en la redistribución de la renta).</p> <p>b) Capacidad de influir no solo en las empresas suministradoras, sino en toda su cadena de suministros para que la misma adopte un comportamiento socialmente responsable.</p> <p>c) Liderazgo institucional de los poderes públicos en favor del interés general.</p>	<p>a) Consecución de objetivos de política social previamente seleccionados y que favorecen la inclusión de colectivos desfavorecidos o en riesgo de exclusión social.</p> <p>b) Divulgar y fomentar la cultura de la compra socialmente responsable en el sector privado.</p> <p>c) Mejorar la eficacia de la compra pública a la hora de la consecución de objetivos sociales.</p> <p>d) Posibilidad de mejorar las condiciones sociales de la ciudadanía, fomentando la responsabilidad social de las organizaciones tanto públicas como privadas.</p> <p>e) Superación del falso dilema público-privado, “el contratista como colaborador del sector público para la obtención de resultados sociales.”</p> <p>f) Acabar o intentar reducir a la mínima expresión la excesiva burocratización, aumentar la profesionalidad y formular estrategias de contratación claras.</p>

## 6- CONCLUSIONES

Cuando la administración pública contrata con terceros en el mercado, no se comporta como un particular, sino que goza de ciertas prerrogativas o potestades que se hallan justificadas en el interés general vinculado a la prestación que es objeto del contrato, nos hallamos pues ante una categoría distinta a la de un contrato privado: el denominado “contrato administrativo.” Se parte de la hipótesis de que las administraciones no tienden a contratar con la misma lógica que lo haría un particular (DÍEZ SASTRE, 2017), pueden seleccionar por ejemplo a operadores nacionales, aunque no ofrezcan la mejor oferta disponible en el mercado con la finalidad de proteger su economía.

Esto puede ocasionar distorsiones del mercado y fragmentación del mismo, para evitar que esto llegue a producirse, se ha producido una profunda europeización de los ahora denominados “contratos públicos” a través de Directivas, Reglamentos y de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea con la finalidad de garantizar el buen funcionamiento del Mercado Interior además de garantizar el cumplimiento de una serie de principios como el de igualdad y no discriminación entre operadores, transparencia, publicidad, concurrencia y confidencialidad.

Aunque el objetivo principal de estas normas es garantizar el buen funcionamiento del Mercado Interior, el derecho europeo se ha centrado en la fase de adjudicación de los contratos frente a la tradición de los derechos nacionales que se proyectaban principalmente sobre la fase de ejecución de los mismos.

El proceso de transformación experimentado por el derecho de los contratos públicos en los últimos años ha escenificado de manera visible la tensión de fondo existente entre la garantía del buen funcionamiento del mercado y el aseguramiento del interés general y de la realización de políticas públicas. Esta tensión nutre el debate en torno a la posibilidad de incluir o no criterios no económicos en los contratos públicos.

La visión tradicional de la contratación pública pivota en torno al contenido económico de los contratos públicos y su impacto en el mercado, siendo el principio de competencia el núcleo en torno al cual se articulan las reglas

europas de contratos públicos. Frente a esta visión pro-competitiva de los contratos, ha existido una tendencia a explorar otras posibilidades para la contratación pública como puede ser la puesta en marcha de políticas pública y el logro de objetivos de carácter no económico. En este caso se alude a la utilización de la adjudicación de contratos públicos como un medio de consecución de objetivos no económicos, de carácter social y medioambiental principalmente. (GIMENO FELIÚ, 2013).

Resulta evidente la evolución normativa que ha tenido lugar en la Unión Europea en los últimos años, cuyos hitos más significativos serían las *Directivas de Cuarta Generación* (POZO BOUZAS, 2018), del año 2014<sup>7</sup>, que apuestan de una manera decidida y firme a favor de la introducción de este tipo de cláusulas en los contratos administrativos formalizados por las distintas administraciones públicas.

De la lectura de lo anteriormente expuesto, se considera beneficioso para el interés general de la ciudadanía de la Comunidad Valenciana, que su Administración Pública, que debe velar como objetivo último por el interés general de la misma, utilice la Contratación Pública Socialmente Responsable como procedimiento ordinario en todos los procedimientos de licitación en que, y siempre con un escrupuloso respeto por los principios de legalidad y de libre concurrencia de los operadores, tanto nacionales como comunitarios que opten a los contratos públicos licitados por la Generalitat Valenciana y su sector público vinculado o dependiente.

La importancia, en cuanto al volumen económico que supone de la inversión del sector público en la Comunidad Valenciana, estimada entre 15-20% del total del PIB de la misma, generado de manera socialmente responsable, puede suponer que la redistribución de la riqueza se lleve a cabo de manera más equitativa. Asimismo, la mejora de las condiciones de vida de determinados colectivos desfavorecidos o en riesgo de exclusión social, constituye uno de los objetivos

---

7 “Artículos 42-44 Directiva 2017/23/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de los contratos de concesión; artículos 70-73 Directiva 2014/24/UE, del Parlamento y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE; artículos 87-90 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”.

estratégicos de la política social de la Generalitat Valenciana, que considero que debe realizar un esfuerzo para implantar estos criterios sociales en los procedimientos licitados en su ámbito territorial y competencial.

Todo ello nos lleva a la conclusión de la importancia de que por parte de la Administración Pública de la Comunidad Valenciana y su sector público vinculado o dependiente, se apueste de manera decidida y firme por la implantación de la “contratación pública estratégica socialmente responsable” en todos aquellos procedimientos de licitación en que sea posible hacerlo, es decir, siempre que las cláusulas sociales introducidas guarden relación con el objeto del contrato, no supongan discriminación hacia ninguno de los operadores interesados en participar en la misma y cumplan con los principios de igualdad, no discriminación, transparencia, y libre competencia.

En cuanto a la valoración de la existencia o no del necesario compromiso político para implementar la contratación pública socialmente responsable en la administración pública de la Comunidad Valenciana, debemos indicar que tras la celebración de las elecciones autonómicas el pasado 28 de abril de 2019 y tras la formación del nuevo gobierno salido de las urnas, hubiera sido deseable la creación, tal y como se propone en el presente Trabajo de Fin de Grado, de un órgano específico dotado de los medios humanos y materiales necesarios y a poder ser, adscrito a Presidencia de la Generalidad (cúpula de la organización), capaz de implementar de manera transversal en la misma la compra pública estratégica o socialmente responsable.

La anterior legislatura, únicamente la Dirección General de Responsabilidad Social y Fomento de Autogobierno, adscrita a una de las Consejerías de menor presupuesto de la Generalidad Valenciana, como fue la Consejería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, fue la encargada de implementar tanto las políticas en materia de responsabilidad social corporativa como el fomento de la compra pública estratégica o responsable.

Como ya se ha indicado anteriormente, en la actualidad se halla pendiente el desarrollo reglamentario del artículo 13 de la Ley 18/2018, de 13 de julio, para el Fomento de la Responsabilidad Social, como única medida legislativa para

implementar en el seno de la administración pública valenciana la compra socialmente responsable, hubiera sido necesario un mayor grado de compromiso por parte del gobierno valenciano, mediante la creación de un órgano administrativo específico, tal y como propone el presente trabajo de fin de grado, o mediante la adopción de cualquier otra medida de mayor calado que manifestara de manera explícita el compromiso de la administración valenciana con la responsabilidad social y la contratación socialmente responsable.

Parece ser que, el necesario liderazgo institucional que debería ejercer la administración pública valenciana en estas materias para liderar la mejora de las condiciones sociales de la ciudadanía valenciana no podemos decir que en el momento actual se esté produciendo.

# Bibliografía

- DÍEZ SASTRE, S. (2017). Las Cláusulas Sociales en la Contratación Pública.
- FRIEDMAN, M. (1962). Capitalism and freedom. Chicago:University of Chicago Press.
- GIMENO FELIU, J. (2013). Compra pública estratégica. en J.J. Pernas García (dir), Contratación pública estratégica, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 45-82.
- RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2013). La contratación del sector público como política pública. en J.J. Pernas García (dir), Contratación pública estratégica, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 31-44.
- DÍEZ SASTRE, S. (2017). Las Cláusulas Sociales en la Contratación Pública.
- GALLEGO CORCOLES, I. (2017). La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública. *DA. Nueva Época – N.o 4, Enero-Diciembre 2017 – ISSN: 1989-8983 – [Págs. 92-113].*
- GIMENO FELIU, J. (2014). *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia. El contrato público como herramienta del liderazgo.*
- MEILAN GIL, J. (2013). *Las prerrogativas de la Administración en los contratos administrativos: propuesta de revisión ”, núm. 191, pág. 38. .*
- POZO BOUZAS, E. G. (2018). Las cláusulas sociales y medioambientales en la nueva Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. *El Derecho.com.*
- RODRIGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, M. C. (2014). Principios de la Contratación y Responsabilidad Social. España: Universidad de La Coruña.
- RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2013). La contratación del sector público como política pública. en J.J. Pernas García (dir), Contratación pública estratégica, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 31-44 .
- RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (2019). Cláusulas sociales y contratación pública. España: La Ley Digital.

# Normativa

Artículos 42-44 Directiva 2017/23/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de los contratos de concesión; artículos 70-73 Directiva 2014/24/UE, del Parlamento y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE; artículos 87-90 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.

Comunicación [COM(2010) 2020 final] denominada Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador

España. Ley 9/2018, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. España.

España. Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2019, por la que se aprueba el Plan para el impulso de la Contratación Pública Socialmente Responsable en el marco de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2017/23/UE y 201/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Comunidad Valenciana. Ley 18/2018, de 13 de julio, para el Fomento de la Responsabilidad Social. España.

Comunidad Valenciana. Guía Práctica para la inclusión de cláusulas de Responsabilidad Social en la contratación de la Generalitat y su sector público (2016).

Comunidad Valenciana. II Guía Práctica para la inclusión de cláusulas de Responsabilidad Social en la contratación de la Generalitat y su sector público (2018).