
This is the **published version** of the bachelor thesis:

Auladell Terradellas, Gemma; Amenós Álamo, Juan, dir. Cláusulas sociales en la contratación pública en España : un análisis jurídico de sus límites y desafíos legales. 2024. (Grau en Ciència Política i Gestió Pública i Grau en Dret)

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/303411>

under the terms of the  license

CLÁUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

Un análisis jurídico de sus límites y desafíos legales

Universitat Autònoma de Barcelona

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

Autora: Gemma Auladell Terradellas

Tutor: Joan Amenós Álamo

Fecha: 6 de mayo 2024

Agradecimientos

En primer lugar, me gustaría expresar mi más sincero agradecimiento a mis padres, a mi mejor amiga y a mi novio, quiénes han sido mi mayor apoyo durante toda mi formación académica. En particular a mis abuelos, quiénes siempre me han enseñado la importancia de estudiar con espíritu crítico, cuestionando el conocimiento preestablecido. Es gracias a su ejemplo y su inspiración que pude encontrar motivación día tras día en el mundo académico.

También quiero agradecer a mi tutor, Joan Amenós Álamo, quien brindó su apoyo incondicional y creyó en la temática de mi trabajo. Gracias a sus cualidades humanas, pude contar en todo momento con su orientación que ha sido fundamental tanto para el desarrollo de mi trabajo como para mi formación académica.

Finalmente, quisiera agradecer a todos los que, de una manera u otra, hayan contribuido a mi aprendizaje, así como a la Universidad y su profesorado por haberme brindado la oportunidad de aprender y crecer como persona y como profesional.

A todos ellos.

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	4
<i>CAPÍTULO I. Concepto y clasificación de las cláusulas sociales: enfoques y contenido</i>	8
1. Tipología y clasificación de las cláusulas sociales	8
1.1. Según el grado de intensidad de la cláusula social	9
1.2. Según la etapa del procedimiento en la que se incluye la cláusula social	10
1.3. Según el contenido de las cláusulas sociales	13
<i>CAPÍTULO II. Nacimiento del concepto de cláusulas sociales en la contratación pública</i> ...	16
2. Origen y justificación conceptual	16
2.1. Europa y el desarrollo de las cláusulas sociales.....	16
2.2. Cláusulas sociales aceptadas por la Directiva 2014/24/UE	18
2.3. Criterios para la inclusión de cláusulas sociales en el derecho europeo	20
<i>CAPÍTULO III. Integración de las Cláusulas Sociales en la Legislación Española</i>	28
3. Implementación en la normativa española	28
3.1. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público: la contratación pública estratégica y las cláusulas sociales	29
<i>CAPÍTULO IV. Retos y Obstáculos en la Implementación de Cláusulas Sociales</i>	33
4. Desafíos de las Cláusulas Sociales	33
4.1. Mantenimiento de la libre competencia	33
4.2. Desviación de poder.....	37
4.3. Calidad de los servicios públicos	38
<i>CAPÍTULO V. Reflexiones y directrices</i>	40
5.1. Conclusiones	40
6. Bibliografía	42
6.1. Jurisprudencia y doctrina administrativa	51
6.2. Legislación	53

Abstract

Las cláusulas sociales representan un cambio significativo en el paradigma de la contratación pública, por el que se abandona una visión de tipo economicista y se sustituye por un enfoque sensible a elementos sociales, medioambientales y de innovación que toma el nombre de contratación pública responsable. Este estudio examina el concepto de cláusula social con el fin de identificar las áreas que se pretenden impactar mediante su inclusión, así como presentar los límites que se deben respetar en su inclusión. La comprensión del objeto de este instrumento legal y las restricciones que se aplican a él permite plantear los desafíos y retos que supone la introducción de consideraciones sociales en la contratación pública. Este estudio aspira a enriquecer el debate sobre las cláusulas sociales y ofrecer un punto de vista crítico sobre esta nueva tipología de contratación en continua transformación.

PALABRAS CLAVE: cláusulas sociales, consideraciones sociales, medioambientales y de innovación, contratación pública, contratación pública responsable,.

Introducción

El presente trabajo se adentra en un ámbito crucial del derecho público en España y que reviste una creciente importancia en la esfera de la contratación pública: las **cláusulas sociales**. La introducción de las cláusulas sociales en los procesos de contratación pública tiene como principal objetivo la consecución del interés público mediante la promoción de **valores sociales, medioambientales y de innovación** en los procesos de adquisición de bienes y servicios por parte de la Administración.

En este contexto, el **objetivo principal** es, por una parte, ofrecer una **visión integral y detallada de las cláusulas sociales** en el ámbito de la **contratación pública y por la otra, identificar los límites que deben respetarse al introducirlas**. Como objetivo secundario, el presente trabajo se propone ofrecer una reflexión jurídica acerca de los posibles desafíos que puede plantear la introducción de consideraciones sociales.

En este sentido, el análisis se inicia explorando la noción de “cláusula social” mediante su clasificación. A través de la tipología presentada, se aspira a ofrecer una visión completa de las **diferentes áreas de impacto** que se pretende abordar mediante este instrumento legal. En cuanto a los límites, el presente estudio recopila los límites que se han marcado para la introducción de las cláusulas sociales, explorando doctrinal y jurisprudencialmente la resolución de casos en los que las cláusulas sociales han sido objeto de controversia.

La investigación continua con un análisis de la **implantación de las cláusulas sociales en la normativa interna**, concretamente en **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. En este apartado, se detallarán los cambios normativos que presenta la ley.

Finalmente, en cuanto al objetivo de ofrecer una reflexión crítica, se presentan los retos que plantea la inclusión de cláusulas sociales, ante el hecho de que pueden tensionarse la **promoción de objetivos sociales** y el mantenimiento de la **calidad de los servicios**

públicos, así como la **preservación** de una **competencia justa e igualitaria** si no se respetan los límites analizados.

En conclusión, el presente trabajo aspira a ofrecer una exploración profunda y completa de las cláusulas sociales, centrándose en el concepto, límites y desafíos que éstas plantean. Por añadidura, se pretende contribuir al entendimiento de un tema de gran relevancia en el ámbito del derecho público, así como ofrecer un punto de vista crítico para futuros desarrollos normativos y prácticos en este campo en constante evolución

CAPÍTULO I. Concepto y clasificación de las cláusulas sociales: enfoques y contenido.

1. Tipología y clasificación de las cláusulas sociales

El **derecho de los contratos públicos** se configura como un instrumento de la Administración para **ofrecer servicios, suministros** e incluso **obras** mediante la **contratación con terceros en el mercado**¹. La celebración de este tipo de contratos entre el órgano público y los agentes privados ubicados en el mercado da lugar a un tipo de contrato distinto al privado. Esta nueva categoría recibe el nombre de “*contrato administrativo*”, categoría que se rige por reglas específicas ante la vinculación existente entre esta modalidad contractual y el **interés general**². Es en esta relación entre la contratación pública y la consecución de fines sociales, en la que aparece el concepto de **cláusula social**. Este concepto puede recibir distintos nombres como por ejemplo cláusula social, cláusula responsable, consideración social, etc. Todas ellas hacen referencia a una misma definición más o menos amplia dependiendo de la óptica o análisis a realizar.

Respecto a la definición, la noción de cláusula social -entre los múltiples nombres que puede recibir- comprende distintas definiciones. Una de ellas es la que ofrece, MARTÍNEZ FONS autor que manifiesta que este concepto se puede entender como cualquier “*inclusión de consideraciones de orden social en los procesos de contratación pública con la finalidad de afianzar comportamientos en beneficio del interés general de los actores que contratan con la Administración*”³. Por otra parte, AGUADO brinda una definición más amplia, pero también aceptada para referirse al concepto de cláusula social: “*aquellos criterios integrados en los procesos de contratación pública, en virtud de los cuales se incorporan al contrato aspectos de política social y ambiental tanto al objeto del contrato, en los requisitos previos (criterios de*

¹ Sastre, S. D. (2017a). Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 21, 196. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6201104>

² Sastre, S. D. (2017b). Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 21, 197. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6201104>

³ Fons, D. M. (2009a). Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública. *Documentos de Trabajo (Laboratorio de Alternativas)*, 153, 10. https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/f04408dde31c25ad9d03a44a1cddb9f6.pdf

*admisión) [...] como elementos de valoración (puntuación) o como elementos que inciden en la ejecución del contrato*⁴.

Siguiendo la lógica de AGUADO, este trabajo parte de la definición amplia de cláusula social, noción que puede comprender aspectos sociales, medioambientales y de innovación en forma de criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución, destacando así su carácter instrumental respecto a la consecución de fines de interés público.⁵

Es en este sentido general que las cláusulas sociales son aplicadas en la contratación pública, por lo tanto, y más teniendo en consideración el volumen económico que representa este tipo de contratación en España (llegando a un 20% del PIB) (Chicano Jávega & Rodríguez Castaño, 2017) es imperativo realizar una clasificación que permita comprender la diversidad de los tipos de cláusulas sociales utilizadas en la contratación pública con el objetivo de analizar y entender posteriormente la configuración e integración de estas en la normativa europea y española, respectivamente.

1.1. Según el grado de intensidad de la cláusula social

CHICANO Y RODRÍGUEZ elaboran una clasificación en tres grados de intensidad para comprender en qué tres escalas pueden ubicarse las cláusulas sociales. La primera perspectiva percibe el contrato público con un contenido social mínimo. En consecuencia, el **primer grado** de intensidad incluye los aspectos sociales como elementos exógenos de normativa relacionada con el contrato en sí. Por ejemplo, en la ejecución de un contrato, a pesar de que es el empresario adjudicatario quién debe cumplir con la normativa aplicable a sus trabajadores, no es menos cierto que el ente adjudicador no puede permitir que las normas se incumplan.

Diferente es el enfoque de la **segunda perspectiva**, la cual configura la contratación pública como un mecanismo de política social, siendo un impulso para ésta. En otras palabras, el segundo grado se fundamenta en la lógica de que es posible introducir cláusulas sociales en un contrato, pero no es aceptable generar un contrato dirigido a obtener un objetivo social. Circunstancia que sería

⁴ Aguado, V. A. (2021a). Los diversos instrumentos jurídicos de la contratación pública responsable: Concepto, significado y funcionalidad de las cláusulas sociales, medioambientales y de innovación. Ventajas y limitaciones. En La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

⁵ Aguado, V. A. (2021b). Los diversos instrumentos jurídicos de la contratación pública responsable: Concepto, significado y funcionalidad de las cláusulas sociales, medioambientales y de innovación. Ventajas y limitaciones. En La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

aceptada si la perspectiva que ofrece el tercer grado de intensidad fuere la aplicable. Este segundo nivel de intensidad, como se podrá observar en el capítulo correspondiente, es el aceptable tanto en la normativa europea como en la española.

En el **tercer** y último **grado**, la contratación deviene medio de política social, es decir, toma fuerza la idea del desarrollo de la política social mediante la contratación pública,. Un ejemplo podría ser la utilización de los contratos públicos con el objetivo de iniciar obras y/o servicios que empleen trabajadores en desempleo y así reducir las tasas de paro⁶.

1.2. Según la etapa del procedimiento en la que se incluye la cláusula social

Las cláusulas sociales también pueden clasificarse según la etapa del procedimiento de contratación pública en la que se introducen. La presente clasificación es relevante porque, según el momento en el que se incluyan, estas proyectaran unos u otros efectos, tanto en los agentes privados participantes en las licitaciones públicas como al servicio, suministro u obra resultante de la licitación.

⁶ Chicano, E. C. (2017a). Las cláusulas sociales en la contratación pública: estudio de la Instrucción 1/2016 del Ayuntamiento Enriqueta Chicano Jávega y de Madrid. Revista Española de Control Externo, XIX(55), 116.

A. EN LA DEFINICIÓN DEL OBJETO DEL CONTRATO

El momento más relevante para introducir una cláusula social es en la fase de preparación del contrato, concretamente en la propia definición del objeto de este mediante la elaboración de los pliegos⁷. Según CHICANO Y RODRÍGUEZ, es en esta etapa en la que el ente contratante debe circunscribirse en el segundo grado de intensidad, evitando definir el objeto del contrato como una finalidad social en sí. Los mismos autores advierten que, en este sentido, no sería posible definir el objeto del contrato de obra mediante un “*porcentaje determinado de trabajadores en riesgo de exclusión*” ya que “*estaría excluyendo a empresarios que podrían licitar y estaría en general utilizando una potestad para fines distintos*”⁸. Por lo tanto, el objeto del contrato puede tener un contenido social, pero no configurarse como una finalidad.

B. EN LA DEFINICIÓN DE LA PRESTACIÓN

La prestación puede ser definida mediante cláusulas sociales, como por ejemplo establecer que la prestación debe ser realizada por una tipología concreta de trabajadores. Sin embargo, estas cláusulas sociales deben estar vinculados al objeto del contrato, requisito anteriormente descrito⁹.

C. COMO CRITERIO DE SELECCIÓN O ADMISIÓN

La etapa de selección y asignación es fundamental para identificar qué empresario es el más adecuado para llevar a cabo la prestación principal y cumplir con todas las demás responsabilidades relacionadas con el objeto del contrato¹⁰. En esta etapa, a pesar de que es posible introducir cláusulas sociales como criterio de selección o admisión, según OLMO LÓPEZ, éste

⁷Aguado, V. A. (2021c). Los diversos instrumentos jurídicos de la contratación pública responsable: Tipología de cláusulas: a) por su origen y por su relación con la legalidad; b) por su contenido; c) por su función: de control o de incentivación; d) por la fase del contrato en la que inciden; e) por sus efectos: su incidencia sobre terceros. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

⁸ Chicano, E. C. (2017b). Las cláusulas sociales en la contratación pública: estudio de la Instrucción 1/2016 del Ayuntamiento Enriqueta Chicano Jávega y de Madrid. *Revista Española de Control Externo*, XIX(55), 119.

⁹ Chicano, E. C. (2017c). Las cláusulas sociales en la contratación pública: estudio de la Instrucción 1/2016 del Ayuntamiento Enriqueta Chicano Jávega y de Madrid. *Revista Española de Control Externo*, XIX(55), 120.

¹⁰ Aguado, V. A. (2021d). Los diversos instrumentos jurídicos de la contratación pública responsable: Tipología de cláusulas: a) por su origen y por su relación con la legalidad; b) por su contenido; c) por su función: de control o de incentivación; d) por la fase del contrato en la que inciden; e) por sus efectos: su incidencia sobre terceros. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

asunto no es una cuestión pacífica al no existir homogeneidad en la doctrina existente¹¹. Si se opta por su introducción, según LESMES ZABALEGUI este tipo de cláusulas sociales pueden proyectarse como un criterio de selección o admisión¹² configurándose como un requisito previo *sine qua non* para los licitadores que desearan contratar con la administración. Concretamente en esta etapa, las cláusulas pueden construirse como un requisito para acreditar la solvencia técnica o profesional, requiriendo una experiencia o capacidad en un aspecto social en concreto.

De forma genérica, un criterio de adjudicación debe establecerse de tal forma “*que permita identificar una oferta ventajosa para los intereses públicos*”¹³ en consecuencia, si un criterio de adjudicación incluye una cláusula social “*los beneficios que se deriven de su aplicación [...] deben superar a los perjuicios que el mismo (criterio de adjudicación) supone para la libertad empresarial*”¹⁴. Respecto a este beneficio, CHICANO Y RODRÍGUEZ concretan que los criterios de adjudicación con contenido social deben suponer una ventaja en la ejecución del contrato, ante el hecho de que “*todo criterio implica una atribución de puntos porque el contrato se ejecute mejor*”¹⁵.

D. CONDICIONES DE EJECUCIÓN

Finalmente, una vez formalizado y adjudicado el contrato, se abre la etapa de ejecución de este en el que se persigue garantizar que las prestaciones se ejecutan acorde a lo establecido por el órgano de contratación¹⁶.

¹¹ Olmo, F. O. (2022a). Los criterios de adjudicación de carácter social: la doctrina del TACRC v las falsas cláusulas sociales. En Consideraciones sociales en la contratación pública : Criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución : Las falsas cláusulas sociales. Especial referencia a la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (1.a ed., p. 98). Tirant lo Blanch.

¹² Zabalegui, S. L. (2005a). Contratación pública y discriminación positiva. Cláusulas sociales para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el mercado laboral. Language, 13, 75. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.3464>

¹³ Zabalegui, S. L. (2005b). Contratación pública y discriminación positiva. Cláusulas sociales para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el mercado laboral. Language, 13, 38. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.3464>

¹⁴ Olmo, F. O. (2022b). Los criterios de adjudicación de carácter social: la doctrina del TACRC v las falsas cláusulas sociales. En Consideraciones sociales en la contratación pública : Criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución : Las falsas cláusulas sociales. Especial referencia a la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (1.a ed., p. 38). Tirant lo Blanch.

¹⁵ Chicano, E. C. (2017d). Las cláusulas sociales en la contratación pública: estudio de la Instrucción 1/2016 del Ayuntamiento Enriqueta Chicano Jávega y de Madrid. Revista Española de Control Externo, XIX(55), 120.

¹⁶ Aguado, V. A. (2021e). Los diversos instrumentos jurídicos de la contratación pública responsable: Tipología de cláusulas: a) por su origen y por su relación con la legalidad; b) por su contenido; c) por su función: de control o de incentivación; d) por la fase del contrato en la que inciden; e) por sus efectos: su incidencia sobre terceros. En La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

Se ha afirmado que las condiciones de ejecución constituyen, generalmente, la etapa más apropiada del procedimiento para incluir aspectos sociales¹⁷. La introducción de una cláusula social con la finalidad de que despliegue sus efectos en el momento de ejecución del contrato, supone establecer la forma en la que el licitador debe ejecutar el contrato. En consecuencia, en el supuesto de incumplimiento de las obligaciones específicas en la ejecución del contrato, este podría rescindirse e incluso imponerse sanciones y penalidades al licitador¹⁸.

1.3. Según el contenido de las cláusulas sociales

Abordado el tipo de cláusulas según el momento en el que se pueden introducir, es relevante conocer qué contenido pueden y/o suelen incluir las cláusulas sociales en la contratación pública.

Es evidente que si el concepto de cláusula social se fundamenta en la consideración y/o promoción de objetivos de política social, el contenido de estas puede ser amplio y bastante para conseguir la consecución de distintos valores sociales “*tales como promoción del comercio justo, de la agricultura ecológica*”¹⁹. Sin embargo, de esta definición general, debe establecerse una **tipología** concreta de las cláusulas sociales según el contenido que puede ser objeto de ellas.

CANALDA CRIADO distingue distintas materias que pueden ser materia de las cláusulas sociales:

A. INSERCIÓN Y/O INCLUSIÓN SOCIOLABORAL:

Es decir, aquellas consideraciones que tienen como objetivo fomentar la integración sociolaboral de personas desfavorecidas, miembros de grupos vulnerables o en riesgo de exclusión social así como de personas con discapacidad²⁰.

¹⁷ Olmo, F. O. (2022c). Los criterios de adjudicación de carácter social: la doctrina del TACRC v las falsas cláusulas sociales. En *Consideraciones sociales en la contratación pública: Criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución: Las falsas cláusulas sociales*. Especial referencia a la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (1.a ed., p. 38). Tirant lo Blanch.

¹⁸ Zabalegui, S. L. (2005c). Contratación pública y discriminación positiva. Cláusulas sociales para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el mercado laboral. *Language*, 13, 82. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.3464>

¹⁹ Fons, D. M. (2009b). Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública. *Documentos de Trabajo (Laboratorio de Alternativas)*, 48, 10. https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/f04408dde31c25ad9d03a44a1cddb9f6.pdf

²⁰ Criado, S. C. (2019a). Las cláusulas sociales en la contratación pública: un estudio de su idoneidad para el fomento de la economía social. *CIRIEC - España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 35, 17. <https://doi.org/10.7203/ciriec-jur.35.15876>

Siguiendo la lógica de las clasificaciones anteriormente expuestas, las cláusulas sociales enmarcadas en la presente temática tomarían distinta forma según el momento del procedimiento contractual en el que se incluyesen. Si estas adquiriesen la forma de criterio de adjudicación se podrían configurar como una valoración positiva respecto aquellos licitadores que fomentaran la integración de este tipo de colectivos; por lo contrario, si se introdujeran como condición de ejecución se podría especificar en el clausulado la contratación de personas con un grado de discapacidad superior al determinado por la normativa vigente²¹.

B. IGUALDAD EFECTIVA ENTRE HOMBRES Y MUJERES

En segundo término, el autor introduce aquellas cláusulas que orbitan alrededor de **la consecución de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres**, un reto que busca la promoción de la participación de la mujer en el mundo laboral y la conciliación de la vida familiar²². El autor ofrece distintos ejemplos de cláusulas: como criterio de adjudicación de tipo genérico sería la aplicación de los planes de igualdad de género y como condición de ejecución podría configurarse como la aplicación efectiva de medidas para promocionar la conciliación familiar y laboral de las mujeres²³.

C. MEJORA DE CONDICIONES GENÉRICAS DE EMPLEO Y TRABAJO

La tercera materia que pueden abarcar las cláusulas sociales es también la introducción de clausulados que incluyan y promocionen la **mejora de las condiciones genéricas de empleo y trabajo**²⁴. De forma genérica, alguno de los criterios de adjudicación podría versar sobre la mejora de las condiciones de salud y seguridad en el entorno laboral. De modo más específico, en las condiciones de ejecución las cláusulas sociales podrían preverse como el ofrecimiento de formación de seguridad y prevención de riesgos en el lugar de trabajo.

²¹ Criado, S. C. (2019b). Las cláusulas sociales en la contratación pública: un estudio de su idoneidad para el fomento de la economía social. *CIRIEC - España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 35, 18. <https://doi.org/10.7203/ciriec-jur.35.15876>

²² Criado, S. C. (2019c). Las cláusulas sociales en la contratación pública: un estudio de su idoneidad para el fomento de la economía social. *CIRIEC - España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 35, 18. <https://doi.org/10.7203/ciriec-jur.35.15876>

²³ Criado, S. C. (2019d). Las cláusulas sociales en la contratación pública: un estudio de su idoneidad para el fomento de la economía social. *CIRIEC - España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 35, 18. <https://doi.org/10.7203/ciriec-jur.35.15876>

²⁴ Criado, S. C. (2019e). Las cláusulas sociales en la contratación pública: un estudio de su idoneidad para el fomento de la economía social. *CIRIEC - España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 35, 18. <https://doi.org/10.7203/ciriec-jur.35.15876>

D. EMPRESA COMO AGENTE ECONÓMICO

En último lugar, el autor también menciona una cuarta materia, pero de contenido más genérico. Esta buscaría incidir directamente en la **actuación de la empresa como agente económico concretamente sobre el cumplimiento de estándares sociales en la cadena de producción**. De forma más práctica y concreta, el criterio de adjudicación podría orientarse a la “*utilización de productos basados en un comercio equitativo*”²⁵.

E. CONTENIDO MEDIOAMBIENTAL, DE INNOVACIÓN Y DESARROLLO

A pesar de que la clasificación ofrecida por CANALDA CRIADO es capaz de englobar una gran parte del contenido social que las cláusulas sociales pueden contener, resulta insuficiente para categorizar una nueva tipología que ha supuesto un gran impulso en la introducción de criterios no estrictamente económicos.

Así lo manifiesta HERCE MAZA, quién recoge la definición de cláusulas sociales de MOLINA NAVARRETE, autor que las define “*como cualquier tipo de estipulación, normativa o contractual, en virtud de la cual se establecen compromisos específicos (obligaciones) de índole social y laboral en cualquiera de las fases del proceso de contratación pública*”²⁶, pero puntualiza que las cláusulas sociales “*no excluyen la incorporación de **cláusulas medioambientales** o de **innovación**. De hecho, puede comprobarse que pueden relacionarse entre ellas. Son complementarias y en ningún caso excluyentes*” (Maza, 2023)²⁷. Por lo tanto, las cláusulas sociales pueden contener más materias que aquellas incluidas bajo la óptica socio-laboral.

Este componente de tipo medioambiental, del mismo modo que las materias anteriormente descritas, puede introducirse en las distintas etapas del procedimiento de contratación pública. De acuerdo con SIRVENT ALONSO, la administración puede establecer su integración mediante un criterio positivo o negativo. Respecto al primer criterio, los organismos públicos podrían establecer un conjunto de condiciones *sine qua non* a exigir al empresario para acceder a la

²⁵ Criado, S. C. (2019f). Las cláusulas sociales en la contratación pública: un estudio de su idoneidad para el fomento de la economía social. *CIRIEC - España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 35, 19. <https://doi.org/10.7203/ciriec-jur.35.15876>

²⁶ Herce, J. I. H. (2023a). Buena administración y cláusulas sociales como condiciones especiales de ejecución en los contratos públicos: hacia el interés general desde la compra pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 59, 88.

²⁷ Herce, J. I. H. (2023b). Buena administración y cláusulas sociales como condiciones especiales de ejecución en los contratos públicos: hacia el interés general desde la compra pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 59, 88.

contratación pública²⁸. En su vertiente negativa, se excluiría a aquellos licitadores que no fueran “*debidamente respetuosos con las normas de carácter medioambiental*”²⁹.

CAPÍTULO II. Nacimiento del concepto de cláusulas sociales en la contratación pública

2. Origen y justificación conceptual

Abordada la tipología de las cláusulas sociales, es necesario observar cómo se plantea su integración en la normativa. En este sentido, los **ordenamientos jurídicos nacionales**, entre ellos el español, no han sido ajenos al derecho de los contratos públicos. Sin embargo, ante el volumen económico que éstos alcanzan y los riesgos inherentes en la contratación pública, la Unión Europea ha dirigido su atención e interés en **europeizar “los contratos públicos”**, enfrentándose en consecuencia con el desafío de regular las **cláusulas sociales**, cuya conceptualización se aborda extensamente en el Capítulo I.

2.1. Europa y el desarrollo de las cláusulas sociales

La necesidad de una transformación y europeización de los contratos públicos surge ante el peso de la contratación pública y de la posibilidad de que las Administraciones adjudiquen contratos con agentes privados que no ofrezcan la oferta más ventajosa. Este riesgo da lugar a una regulación imperativa y que se caracteriza por la búsqueda del equilibrio entre la regulación de los privilegios de la administración e impedir la arbitrariedad, garantizando así el acierto en la elección del contratante³⁰.

A pesar de que en la **Directiva 2004/18/CE**, ya se recogió por primera vez la posibilidad de introducir cláusulas sociales en la contratación pública, es mediante las Directivas de 2014 o de Cuarta Generación que se introduce verdaderamente en el marco jurídico europeo esta nueva visión³¹. A grandes rasgos, el objetivo de estas directivas era permitir la consecución del interés general por parte de las Administraciones, pero también establecer una garantía mediante la cual

²⁸ Alonso, C. (2010a). Compra y contratación pública verde (CCPV). *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 18, 287-300. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3333045>

²⁹ Alonso, C. (2010b). Compra y contratación pública verde (CCPV). *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 18, 287-300. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3333045>

³⁰ Chicano, E. C. (2017e). Las cláusulas sociales en la contratación pública: estudio de la Instrucción 1/2016 del Ayuntamiento Enriqueta Chicano Jávega y de Madrid. *Revista Española de Control Externo*, XIX(55), 115.

³¹ Ruiz, A. R. (2018). Las cláusulas sociales en la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público. *CIRIEC - España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 191, 297-325. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6540001>

proteger el mercado de distorsiones en la competencia. Es en este último punto dónde se abre el debate ante la innegable tensión que se genera al permitir la introducción de criterios más allá de los estrictamente económicos, lo que da lugar al concepto de **cláusulas sociales**. Éstas, las cláusulas sociales, encajan dentro de lo que se conoce como **contratación pública estratégica, responsable o sostenible**. Esta visión se contrapone con la anteriormente dominante **contratación pro-competitiva**, siendo su eje vertebrador el principio de competencia³².

El punto de partida de este nuevo tipo de contratación puede encontrarse en la **Comunicación de la Comisión Europea sobre aspectos regionales y sociales en la contratación pública del año 1989**, cuando se trató por primera vez esta cuestión³³. En el año 1996, mediante el **Libro Verde “la contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro”**, se fue más allá y se manifestó que *“los poderes y entidades adjudicadoras pueden verse obligados a aplicar los diferentes aspectos de la política social en el momento de adjudicación de sus contratos, ya que las adquisiciones públicas pueden constituir un importante medio de orientar la actuación de los operadores económicos”*³⁴. En el Libro Verde, se planteó que la Comisión analizaría cómo integrar los aspectos sociales y medioambientales con la normativa de contratación pública. Es a principios de los años 2000 cuando se avanzó en esta dirección mediante la **Comunicación interpretativa de la Comisión sobre “la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública”**, en la que se determina que *“entre las consideraciones económicas pueden incluirse aspectos de la protección medioambiental”*³⁵ y, en la misma línea apuntó la **Comunicación interpretativa de la Comisión sobre “la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos”**³⁶, pero respecto a las preocupaciones sociales.

³² Sastre, S. D. (2017c). Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 21, 199. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6201104>

³³ Sastre, S. D. (2017d). Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 21, 208. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6201104>

³⁴ Libro Verde “la contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro”, de 27 de noviembre de 1996, Comunicación adoptada por la Comisión el 27 de Noviembre de 1996, a propuesta del Señor MONTI. COM(96) 5.39). https://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com-96-583_es.pdf

³⁵ Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública, de 4 de julio de 2001, Comunicación adoptada por la Comisión. (COM (2001) 274 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX%3A52001DC0274>

³⁶ Comunicación interpretativa de la Comisión sobre “la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos, de 28 de noviembre de 2001, Comunicación adoptada por la Comisión. (COM/2001/0566 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52001DC0566>

La evolución sobre este tipo de cláusulas continuó hasta la introducción de las directivas **2004/17/CE** y **2004/18/CE**, anteriormente mencionadas, que fue derogada por la Directiva **2014/24/UE** y que blindó la posibilidad de introducir cláusulas sociales en la contratación pública. Tal y como afirma DÍEZ SASTRE las directivas del 2004 abrieron camino a los criterios de económicos en la contratación pública como “*criterios de selección cualitativa, especificaciones técnicas, admisión de variantes, condiciones de ejecución del contrato y criterios de adjudicación*”³⁷.

Más recientemente, en fecha 27 de enero de 2011, la Comisión publicó el **Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE**, mediante el cual inició una consulta pública para conocer los cambios legislativos que se podían introducir para mejorar el uso de los contratos públicos³⁸. Respecto a la utilización de la contratación pública estratégica con el fin de alcanzar objetivos sociales hubo gran disparidad de opiniones, la más fuertes reticencias provinieron de la óptica empresarial³⁹.

Finalmente, en la última fase de desarrollo de las cláusulas sociales encontramos ya ambas Directivas de contratación del 2014 conocidas como **Directivas de Cuarta Generación**. Recuperando la gradación presentada en el Capítulo anterior, se deduce que el derecho de la Unión Europea respalda el **segundo grado de intensidad**, es decir, aquél nivel en el cual la contratación pública se configura como un mecanismo de política social. En este sentido, el objetivo de las Directivas de Cuarta Generación es ofrecer un enfoque equilibrado que permita la integración de cláusulas sociales sin comprometer el equilibrio económico del contrato y el respeto por la libre competencia.

2.2. Cláusulas sociales aceptadas por la Directiva 2014/24/UE

La Directiva centra su atención en introducir las cláusulas sociales mediante dos vías: como criterios de adjudicación y como criterios de ejecución. Sobre el propósito de ambos, la Directiva define que los criterios de adjudicación constituyen la base para evaluar la calidad de las ofertas y deben servir para realizar de forma efectiva un análisis comparativo entre ellas, mientras que

³⁷ Sastre, S. D. (2017e). Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 21, 208. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6201104>

³⁸ Molina, J. A. M. (2017a). La construcción jurisprudencial europea de la teoría de los principios generales de la contratación pública y su plasmación posterior en la legislación de la Unión Europea. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 19, 27-47. <https://doi.org/10.18601/21452946.n19.04>

³⁹ Molina, J. A. M. (2017b). La construcción jurisprudencial europea de la teoría de los principios generales de la contratación pública y su plasmación posterior en la legislación de la Unión Europea. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 19, 27-47. <https://doi.org/10.18601/21452946.n19.04>

las condiciones o criterios de ejecución son requisitos objetivos fijos que no inciden en la calidad de las ofertas, sino que establecen requisitos de cómo deberá ser la ejecución⁴⁰.

Respecto a aquellos criterios de adjudicación que incluyan cláusulas sociales, según el considerando 99 de la Directiva 2014/24/UE, los criterios de adjudicación deberán constituirse como *“medidas destinadas a proteger la salud del personal que participa en el proceso de producción, a favorecer la integración social de las personas desfavorecidas o de los miembros de grupos vulnerables entre las personas encargadas de ejecutar el contrato o a ofrecer formación para adquirir las competencias necesarias para el contrato de que se trate [...] al empleo para los desempleados de larga duración o a la aplicación de medidas en materia de formación para los desempleados o los jóvenes durante la ejecución del contrato que vaya a adjudicarse. En las especificaciones técnicas los poderes adjudicadores pueden establecer aquellos requisitos sociales que caractericen el producto o el servicio de que se trate, como la accesibilidad para las personas con discapacidad o el diseño para todos los usuarios”*⁴¹.

A su vez, la Directiva indica en su Considerando 98 que los criterios de ejecución podrán incluir medidas que: *“fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo, la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar, la protección medioambiental o animal, respetar en lo sustancial los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y contratar un número de personas discapacitadas superior al que exige la legislación nacional”*⁴².

La mención a los presentes Considerandos es relevante, puesto que ha sido de utilidad para los tribunales nacionales para determinar si una cláusula social como criterio de adjudicación o como condición de ejecución tienen cabida o no según la Directiva 2014/24/UE.⁴³

⁴⁰ Directiva (UE) 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. DOUE 01.01.2016, núm. L0024. Considerando 104

⁴¹ Directiva (UE) 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. DOUE 01.01.2016, núm. L0024. Considerando 99

⁴² Directiva (UE) 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. DOUE 01.01.2016, núm. L0024. Considerando 98

⁴³ Respecto a los criterios de adjudicación, en las sentencias STSJ Comunidad de Madrid 136/2018, 23 de Febrero de 2018. STSJ Comunidad de Madrid 181/2019, 14 de Marzo de 2019. STSJ Comunidad de Madrid 455/2019, 3 de Julio de 2019. SJCA nº 1 115/2021, 27 de Abril de 2021, de Toledo se utiliza como referencia el Considerando 99 para determinar si el criterio de adjudicación es aceptable o no según si su contenido coincide con el limitado en el considerando.

2.3. Criterios para la inclusión de cláusulas sociales en el derecho europeo

Resumido el origen y justificación de las cláusulas sociales en la normativa europea, es menester centrarse en la comprensión de los límites que deben respetarse en la incorporación de estas en la contratación pública. La presente cuestión no resulta baladí, ante el hecho de que su inclusión, independientemente de su contenido y del momento de su introducción, implica la entrada de criterios no económicos en los pliegos administrativos, determinando qué oferta debe ser la seleccionada y como se deberá ejecutar la prestación, pudiendo, en el proceso, afectar negativamente al conjunto de participantes y al servicio resultante.

La doctrina subraya que las limitaciones más significativas en relación con la inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública se derivan principalmente de **la perspectiva jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)**⁴⁴. Es por este motivo que en el siguiente apartado se destacan los criterios jurisprudenciales establecidos por este tribunal. A pesar de que la mayoría de los requisitos son aplicables en general a todos los criterios no económicos, algunos de ellos se ajustan según la naturaleza específica de la cláusula social o medioambiental, dependiendo de si se establece como **criterio de adjudicación** o **criterio de ejecución**⁴⁵.

A. La “oferta económicamente más ventajosa” y la “mejor calidad-precio”

En la búsqueda del equilibrio entre lo social y el mercado, puede observarse el concepto de “*la oferta económicamente más ventajosa*”, término que se ubicaba en la Directiva 2004/18/CE y que sufrió cambios al ser derogada por la **Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014**, sobre contratación pública.

Desde el enfoque de las anteriores directivas, para la **adjudicación** de un contratos público debía escogerse aquella “*oferta económicamente más ventajosa*”. En la sentencia del Tribunal de Justicia, de 18 de octubre de 2001 (asunto C-19/00)⁴⁶ se interpretó que este concepto se refería a que se debía adjudicar el contrato al “*licitador que haya formulado la oferta cuyo coste final*

⁴⁴ Olmo, F. O. (2022d). Los criterios de adjudicación de carácter social: la doctrina del TACRC v las falsas cláusulas sociales. En *Consideraciones sociales en la contratación pública: Criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución: Las falsas cláusulas sociales. Especial referencia a la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales* (1.ª ed., p. 58). Tirant lo Blanch.

⁴⁵ Sastre, S. D. (2017f). Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 21, 203. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6201104>

⁴⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 18 de octubre de 2001, C-19/00, Caso SIAC Construction Ltd contra County Council of the County of Mayo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0019>

pueda ser el menos elevado”. De forma contraria, en la vigente Directiva 2014/24/UE, concretamente en su **Considerando 89** se manifiesta que, si bien en último término las ofertas ganadoras deben ser escogidas según “*lo que el poder adjudicador considere la mejor solución, económicamente hablando, entre las recibidas*”⁴⁷ debe actualizarse el concepto por el nuevo noción de “*mejor relación calidad-precio*”. Por lo tanto, aquéllos criterios utilizados para escoger la oferta ganadora deben partir de esta nueva concepción.

Este nuevo concepto incluye, por una parte un **criterio unitario** y por la otra una **pluralidad de criterios**. Respecto el **criterio unitario**, tal y como indica el **considerando 90**, siempre se deber hacer referencia a un elemento cuantitativo concretamente sobre la **base del precio** o de su **relación coste-eficacia**⁴⁸. Así, se deduce que este primer parámetro se estructura como un factor meramente **cuantitativo**. Por lo contrario, la otra categoría se estructura por un conjunto de criterios **cualitativos y plurales**. Este último criterio de tipo cualitativo y plural que es el que ha sido fuertemente propugnado por las Directivas de 2014⁴⁹, incluye “*aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato*”⁵⁰.

En resumen, la vigente Directiva 2014/24/UE se aleja de la óptica economicista y apuesta fuertemente por la inclusión de valores más allá del precio y coste-eficacia⁵¹ en los **criterios de adjudicación**.

B. Vínculo con el objeto del contrato

Aceptada la inclusión de elementos cualitativos en la valoración de las ofertas presentadas, es necesario estudiar cómo, precisamente estos criterios, deben vincularse con el **objeto del contrato**. La Directiva 2014/24/UE en su artículo 67.3 determina que los criterios de adjudicación

⁴⁷ Directiva (UE) 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. DOUE 01.01.2016, núm. L0024. Considerando 89

⁴⁸ Directiva (UE) 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. DOUE 01.01.2016, núm. L0024. Considerando 90

⁴⁹ Quintana, T. Q. (2020a). Procedimiento de contratación: Criterios de adjudicación: la «mejor calidad precio». En *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público* (p. 47). Editorial Tirant lo Blanc. https://bibcercador.uab.cat/permalink/34CSUC_UAB/1c3utr0/cdi_casalini_monographs_4691357

⁵⁰ Sanz, P. S. (2017). Principales novedades introducidas por las recientes directivas europeas en materia de contratación. *Consejería de Economía, Empleo y Hacienda*, p. 21.

⁵¹ Fundación Democracia y Gobierno Local, & Ros Arpa, C. R. A. (2019). Dos fórmulas de valoración de las ofertas económicas adecuadas a la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. *Cuadernos de Derecho Local*, 188-203. https://eapc.gencat.cat/web/.content/home/biblioteca/fons-coleccions/docs_eapc/Seminari_contractacio/2022/2022-5a-contractacio/Carles_Ros_QDL-51-Ros-formulas.pdf

y las condiciones de ejecución⁵² “*deben vincularse al objeto del contrato en el sentido de que deben referirse a las obras, suministros o servicios que deban facilitarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida*”⁵³.

Si bien es cierto que la vinculación entre el criterio social o medioambiental con el objeto del contrato es una cuestión que debe abordarse individualmente, se pueden encontrar respuestas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE)⁵⁴. La primera de las sentencias dónde apareció este vínculo fue la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de septiembre de 2002 (asunto C-513/99)⁵⁵. En esta resolución se trató la decisión de la Ciudad de Helsinki de dar preferencia a una empresa con autobuses poco contaminantes en una licitación pública para la gestión de la red de autobuses urbanos de la urbe en cuestión. En la apreciación del TJUE se determinó que, para identificar la oferta económicamente más ventajosa, no se podían excluir totalmente aquellos factores que no fueran de naturaleza económica. En palabras del propio tribunal “*de estas consideraciones resulta que, cuando la entidad adjudicadora decide adjudicar un contrato al licitador que ha presentado la oferta económicamente más ventajosa [...] puede tener en cuenta criterios relativos a la conservación del medio ambiente siempre que tales criterios estén relacionados con el **objeto del contrato***”.

Sin embargo, es obligatorio cuestionarse sobre qué se entiende por “*estar relacionado o vinculado con el objeto del contrato*”. Para ejemplificar esta vinculación puede presentarse la sentencia de 10 de mayo de 2012 del TJUE (Asunto C-368/10)⁵⁶. El contrato en disputa tenía por objeto “*el suministro del café, el té y otros ingredientes necesarios para la elaboración de las bebidas disponibles en las máquinas expendedoras*”. En esta, se discutía sobre la falta de vinculación entre el criterio de adjudicación controvertido y el objeto del contrato. El criterio de adjudicación discutido establecía que los ingredientes [del café y té] debían, en la medida de lo posible, cumplir con los criterios de etiquetas EXO Y HAVELAAR, distintivos que garantizan que los

⁵² En el artículo 70 de la Directiva 2014/24 se indica que las condiciones de ejecución deben vincularse con el objeto del contrato en el sentido del artículo 67.3.

⁵³ Directiva (UE) 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. DOUE 01.01.2016, núm. L0024.

⁵⁴ Olmo, F. O. (2022e). Los criterios de adjudicación de carácter social: la doctrina del TACRC v las falsas cláusulas sociales. En *Consideraciones sociales en la contratación pública: Criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución: Las falsas cláusulas sociales. Especial referencia a la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales* (1.ª ed., p. 85). Tirant lo Blanch.

⁵⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 17 de septiembre de 2002, C-513/99, Caso Concordia Bus Finland. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0513&from=SK>

⁵⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 10 de mayo de 2012, C-368/10, Caso Comisión Europea contra Reino de los Países Bajos. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A62010CJ0368>

productos proceden de la agricultura ecológica y del comercio justo. Se consideró, que como este criterio se refería sólo a los ingredientes de los productos que serían suministrados en el marco de dicho contrato, se concluyó que el criterio estaba directamente vinculado con el objeto del contrato. Otra consideración relevante de la sentencia, es que si bien debe existir un vínculo con el objeto del contrato, **no se puede exigir a los licitadores que tengan una determinada política general en su relación con el mercado.**

Desde la primera introducción de este criterio en el asunto *Concordia Bus Finland* (2002), este ha sido positivizado hasta introducirse en la Directiva 2014/24/UE⁵⁷. Se puede observar la inclusión de este criterio basado en la vinculación con el objeto del contrato en el Considerando 98 de la Directiva 2014/24/CE cuando afirma que tanto los criterios de adjudicación como las condiciones de ejecución deben estar vinculados a él⁵⁸.

En conclusión, la necesaria vinculación de las cláusulas sociales (y medioambientales) al objeto del contrato, responde al intento de salvar distintos riesgos, por ejemplo el de que ciertos operadores económicos de un país sean favorecidos en detrimento de aquéllos provenientes de otros Estados Miembros⁵⁹.

C. Prohibición de discriminación

Otro de los requisitos para introducir cláusulas sociales, es decir, insertar criterios no estrictamente económicas en la contratación pública es la **prohibición de discriminación**. Este límite de prohibición de discriminación constituye “*una expresión del principio general de igualdad de trato*”⁶⁰. A modo de ejemplo de vulneración de este principio, puede observarse la sentencia del TJUE de 20 de marzo de 1990 (asunto C-21/88)⁶¹. La controversia en el núcleo de la mencionada resolución versaba sobre un procedimiento de adjudicación de contrato público de suministro que fijaba una reserva del 30% del importe a empresas que estuvieran situadas en la

⁵⁷ Sastre, S. D. (2017g). Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 21, 205. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6201104>

⁵⁸ Directiva (UE) 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. DOUE 01.01.2016, núm. L0024. Considerando 98.

⁵⁹ Herce, J. I. H. (2023c). Buena administración y cláusulas sociales como condiciones especiales de ejecución en los contratos públicos: hacia el interés general desde la compra pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 59, 91.

⁶⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 13 de octubre de 2005, C-458/03, Caso Parking Brixen GmbH contra Municipio de Brixen Comisión. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62003CJ0458&from=EN>

⁶¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 20 de marzo de 1990, C-21/88, Caso Du Pont de Nemours Italiana SPA contra Unità Sanitaria locale no 2 di Carrara. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:61988CJ0021>

zona del Mezzogiorno, excluyendo así a cualquier otro licitador. El Tribunal determinó que reservar un porcentaje de los contratos públicos tenía carácter discriminatorio ante posibles participantes de otros Estados Miembros. Otro ejemplo en el que se vulneraba el principio de no discriminación, es la sentencia del TJUE de 26 de septiembre de 2000 (asunto C-225/98)⁶², en la que el tribunal reflexionó sobre si establecer como requisito mínimo para participar en un contrato de obras la inscripción en un colegio profesional nacional era discriminatorio. En la mencionada resolución se determinó que esta introducción de un requisito no económico suponía una discriminación indirecta, ya que esta exigencia suponía *“redundar en favor de la prestación de los servicios por los arquitectos nacionales, lo que constituye una discriminación frente a los arquitectos comunitarios y, en consecuencia, una restricción a su libre prestación de servicios”*⁶³.

Este criterio es de gran relevancia y casuística a nivel intraeuropeo, ya que la introducción de este tipo de cláusulas puede esconder la voluntad de favorecer a operadores económicos de una determinada nacionalidad, excluyendo así competidores de otros estados miembros. Este riesgo puede tomar múltiples formas que pueden dificultar la detección de este tipo de discriminaciones. Por ejemplo, en la sentencia del TJUE de 20 de septiembre de 1988 (asunto C-31/87), se determinó que la cláusula de *“emplear trabajadores en paro prolongado podría infringir el principio de no discriminación por razón de nacionalidad [...] en el caso de que se comprobara que sólo los licitadores nacionales pueden cumplir tal condición o bien que su cumplimiento resulta mucho más difícil en el caso de los licitadores de otros Estados miembros”*⁶⁴.

Este criterio es recogido en el Considerando 90 de la Directiva 2014/24/UE, clausulado que indica que la adjudicación de un contrato público debe ser acorde a criterios objetivos que siempre respeten los principios de no discriminación e igualdad de trato, así como el principio de transparencia que se detalla en el siguiente criterio⁶⁵.

⁶² Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 26 de septiembre de 2000, C-225/98, Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A61998CJ0225>

⁶³ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 26 de septiembre de 2000, C-225/98, Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A61998CJ0225>

⁶⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 20 de septiembre de 1988, C-31/87, Caso Gebroeders Beentjes BV contra Estado de los Países Bajos. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61987CJ0031>

⁶⁵ Herce, J. I. H. (2023d). Buena administración y cláusulas sociales como condiciones especiales de ejecución en los contratos públicos: hacia el interés general desde la compra pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 59, 94.

D. Publicidad y transparencia

La introducción de criterios no económicos en un proceso de contratación pública también debe cumplir con los principios de publicidad y transparencia. Según GONZÁLEZ RÍOS, los principios de publicidad y transparencia se consideran como un “principios vertebrador” dentro de los contratos públicos, ante el hecho que gracias a ellos, se reduce significativamente la discrecionalidad administrativa en los procedimientos de contratación pública⁶⁶.

La importancia de ambos principios puede verse reflejada en la sentencia del TJUE del 20 de septiembre de 1988 (Asunto C-31/87), en la cual se establece que estos se configuran como un fin para “*proteger al licitador de la arbitrariedad del poder adjudicador*”⁶⁷, por lo que con la finalidad de “*garantizar una competencia efectiva en el ámbito de los contratos públicos, los criterios y condiciones que rigen cada contrato deber ser objeto de una publicidad adecuada por parte de los poderes adjudicadores*”⁶⁸ en el **anuncio o en el pliego de condiciones**. De forma concreta, el tribunal establece que cuando “*los poderes adjudicadores [...] se basen en diversos criterios para adjudicarlo (el contrato) a la oferta más ventajosa económicamente, están obligados a mencionar dichos criterios, bien en el anuncio del contrato, bien en el pliego de condiciones*”⁶⁹. La mencionada aclaración por parte del tribunal fue necesaria para determinar que, en el asunto concreto en la que entre otras causas se excluyó a un licitador por su incapacidad para emplear a trabajadores en paro prolongado, no era suficiente con realizar “*una remisión global a una disposición de la legislación nacional [...] para cumplir esta exigencia de publicidad*”.

E. Inexistencia de una ayuda de Estado

Las ayudas de estado son instrumentos de intervención de los poderes públicos en la marco de su política económica. Existen distintas formas de ayudas de estado, pero todas ellas tienen en común

⁶⁶ Herce, J. I. H. (2023e). Buena administración y cláusulas sociales como condiciones especiales de ejecución en los contratos públicos: hacia el interés general desde la compra pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 59, 94.

⁶⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 20 de septiembre de 1988, C-31/87, Caso Gebroeders Beentjes BV contra Estado de los Países Bajos. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61987CJ0031>

⁶⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 20 de septiembre de 1988, C-31/87, Caso Gebroeders Beentjes BV contra Estado de los Países Bajos. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61987CJ0031>

⁶⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 20 de septiembre de 1988, C-31/87, Caso Gebroeders Beentjes BV contra Estado de los Países Bajos. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61987CJ0031>

el límite de que no es permitido favorecer a empresas concretas o sectores productivos ante el peligro de generar perturbaciones en la competencia⁷⁰.

La introducción de criterios no económicos no es ajeno a este riesgo y ejemplo de ellos es la mencionada sentencia del TJUE, de 20 de marzo de 1990 (asunto C-21/88)⁷¹. En ella se discutió si la cláusula social basada en reservar una parte o porcentaje de un contrato público con el objetivo de “favorecer el desarrollo económico” de una región dónde el nivel de vida era anormalmente bajo constituía o no una ayuda de estado prohibida. En su resolución, el tribunal determinó que este tipo de reserva constituía una ayuda de estado conforme al artículo 92 del Tratado sobre la libre circulación de mercancías “*en la medida en que se trata de una disposición adoptada por el Estado, mediante la cual se concede una ventaja, a cargo de las Administraciones públicas, a una categoría de productores delimitada por la localización de su actividad*”⁷².

F. Control de la discrecionalidad del poder adjudicador

Muchos de los controles de la discrecionalidad administrativa respecto la introducción de criterios no económicos han sido introducidos también vía jurisprudencia comunitaria⁷³. DÍEZ SASTRE indica que este último límite que recae por una parte en el poder adjudicador en sí, ya que se deben establecer limitaciones a su libertad de elección y, por la otra, en que la introducción de criterios no económicos no puede convertirse en una vía de la administración adjudicadora para actuar con libertad, siendo necesario establecer suficientes parámetros de control y proporcionalidad para asegurar que la decisión final se adecuada⁷⁴. Por ejemplo, en la sentencia del TJUE, de 4 de diciembre de 2003 (Asunto C-448/01), se discutió si en una licitación de un contrato de suministro de electricidad, el objeto del cual era ofrecer este servicio a la administración federal en un Land de Austria, era acorde a derecho establecer como criterio de adjudicación para obtener la oferta económicamente más ventajosa “*la incidencia de las*

⁷⁰ Salguero, E. H. (2019). Contratación pública y subvenciones: unas relaciones peligrosas. *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista Técnica Especializada En Administración Local y Justicia Municipal*, 1, 145-159. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6890624>

⁷¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 20 de marzo de 1990, C-21/88, Caso Du Pont de Nemours Italiana SPA contra Unità Sanitaria locale no 2 di Carrara. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:61988CJ0021>

⁷² Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 20 de marzo de 1990, C-21/88, Caso Du Pont de Nemours Italiana SPA contra Unità Sanitaria locale no 2 di Carrara. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:61988CJ0021>

⁷³ Herce, J. I. H. (2023f). Buena administración y cláusulas sociales como condiciones especiales de ejecución en los contratos públicos: hacia el interés general desde la compra pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 59, 96-97.

⁷⁴ Sastre, S. D. (2017h). Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 21, 206-207. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6201104>

*prestaciones en el medio ambiente*⁷⁵. El criterio en controversia manifestaba que se adjudicaría el contrato a los licitadores que dispusieran de cómo mínimo 22,5 GWh anuales de electricidad procedente de energías renovables. Este criterio tenía un coeficiente de ponderación del 45% en el proceso de adjudicación, siendo el precio neto por KWh el coeficiente restante, un 55%. Sin embargo, **este porcentaje no iba acompañado de más controles para conocer el origen real de la electricidad generada**, en vista de que en el propio pliego de cláusulas administrativas “*no se exigió, sin embargo que el proveedor acreditase sus fuentes de aprovisionamiento*”⁷⁶.

En segundo lugar, el tribunal también centró el debate en si era contrario a la normativa de la Unión que “*una entidad adjudicadora utilice un criterio de adjudicación que no vaya acompañado de requisitos que permitan un control efectivo de la exactitud de la información contenida en las ofertas*”⁷⁷ ante el hecho de que “*la propia entidad adjudicadora [...] no había exigido que los licitadores acreditaran sus obligaciones concretas de suministro*”⁷⁸. En este sentido, y respecto a la falta de mecanismos de control, el tribunal determinó que “*procede declarar que un criterio de adjudicación que no vaya acompañado de requisitos que permitan el control efectivo de la exactitud de las informaciones facilitadas por los licitadores es contrario a los principios del Derecho comunitario en materia de contratación pública*”⁷⁹.

En resumen, y tal y como menciona el tribunal conforme a como ya se determinó en la sentencia Concordia Bus Finland, es admisible la introducción de criterios no económicos “*siempre que tales criterios estén relacionados con el objeto del contrato, no confieran a dicha entidad adjudicadora una libertad incondicional de elección, se mencionen expresamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el anuncio de licitación y respeten todos los*

⁷⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 4 de diciembre de 2003, C-448/01, Caso EVN y Wienstrom GmbH contra República de Austria. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0448>

⁷⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 4 de diciembre de 2003, C-448/01, Caso EVN y Wienstrom GmbH contra República de Austria. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0448>

⁷⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 4 de diciembre de 2003, C-448/01, Caso EVN y Wienstrom GmbH contra República de Austria. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0448>

⁷⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 4 de diciembre de 2003, C-448/01, Caso EVN y Wienstrom GmbH contra República de Austria. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0448>

⁷⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 4 de diciembre de 2003, C-448/01, Caso EVN y Wienstrom GmbH contra República de Austria. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0448>

*principios fundamentales del Derecho comunitario, en particular, el principio de no discriminación*⁸⁰.

CAPÍTULO III. Integración de las Cláusulas Sociales en la Legislación Española

3. Implementación en la normativa española

La reciente Ley 9/2017, de 8 noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE en el ordenamiento jurídico español, implica la culminación de un largo proceso histórico de adaptaciones de la normativa interna al Derecho de la Unión Europea⁸¹. En el transcurso de ajuste y adaptación de la normativa española, desde 1986 con la entrada del Estado Español en la ahora Unión Europea, se han sucedido múltiples leyes desde la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP-1995), pasando por el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, hasta la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público (LCSP-2007), así como el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011(TRLCS-2011)⁸².

Respecto a la relevancia de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, ésta marcó un hito significativo al priorizar la inclusión de criterios no económicos en los procesos de contratación pública. Aunque la posibilidad de considerar aspectos sociales en la contratación pública ya se contemplaba en la Ley 30/2007, como se puede observar en sus artículos 102 y 134 respecto a la aceptación de criterios no estrictamente económicos en los criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución⁸³, el impulso real hacia una mayor integración de estos criterios se materializó con la transposición de las Directivas 2014/23 y 2014/24 mediante la creación de la actual LCSP.

⁸⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 4 de diciembre de 2003, C-448/01, Caso EVN y Wienstrom GmbH contra República de Austria. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0448>

⁸¹ Pequeño, H. G. (2019). El Derecho Comunitario de los contratos públicos: un pilar infravalorado de la superación de los nacionalismos y de construcción de la identidad europea. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 02, 171-188. <https://doi.org/10.18543/ced-02-2019pp171-188>

⁸² Aguado, V. A. (2021f). La evolución de la legislación española y el proceso de transposición de las directivas sobre contratación pública: En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

⁸³ Sastre, S. D. (2017i). Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 21, 211. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6201104>

Esta nueva legislación refleja un cambio de paradigma al destacar la importancia de criterios medioambientales, sociales e innovadores en la contratación pública. Este enfoque puede observarse en la misma exposición de motivos dónde se hace hincapié en que *“los objetivos que inspiran la regulación contenida en la presente Ley son [...] en segundo lugar el de conseguir una mejor relación calidad-precio. Para lograr este último objetivo por primera vez se establece la obligación de los órganos de contratación de velar por que el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato”*⁸⁴.

3.1. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público: la contratación pública estratégica y las cláusulas sociales

Tal y como indica QUINTANA LÓPEZ, la Ley *“nace con el objetivo general de establecer un marco regular del sistema de contratación más eficiente, transparente e íntegro, y propiciar que las Administraciones Públicas lo empleen para lograr objetivos sociales comunes”*⁸⁵. Si se recuperan las ideas expuestas en el Capítulo II, la visión que se refleja en la cita se enmarca claramente en lo que se conoce como **contratación pública estratégica** que, de acuerdo con el mencionado autor, se configura en la LCSP *“como un instrumento estratégico para la consecución de objetivos de interés general y el desarrollo de políticas públicas como la protección del medio ambiente, la eficiencia y ahorro energético, el fomento de las PYMES, la lucha contra el desempleo, la integración de personas con discapacidad, el comercio justo, la igualdad de género, la innovación, la competitividad o el desarrollo tecnológico”*⁸⁶.

Es ya en el **primer artículo párrafo tercero** de la LCSP dónde parecer erigirse la **obligatoriedad de introducir criterios no estrictamente económicos** de la siguiente forma: *“en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así*

⁸⁴ 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. BOE núm. 272, de 9 de noviembre de 2017. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

⁸⁵ Quintana, T. Q. (2020b). Procedimiento de contratación: Contratación estratégica. En *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público* (p. 28). Editorial Tirant lo Blanc. https://bibcercador.uab.cat/permalink/34CSUC_UAB/1c3utr0/cdi_casalini_monographs_4691357

⁸⁶ Quintana, T. Q. (2020c). Caracterización general. En *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público* (p. 28). Editorial Tirant lo Blanc. https://bibcercador.uab.cat/permalink/34CSUC_UAB/1c3utr0/cdi_casalini_monographs_4691357

como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos”⁸⁷. Sin embargo, respecto a la obligatoriedad que se vislumbra en el articulado, surgen numerosas dudas entre los autores sobre la imperatividad del texto. Mientras que muchos manifiestan que la obligación es totalmente imperativa, AGUADO considera que si tal obligación fuera realmente una obligación jurídica podría impugnarse por las partes interesadas si este tipo de cláusulas no fueran incorporadas en un pliego de condiciones.⁸⁸ En este sentido, para que la acción tuviera éxito, sería esencial que la introducción de una obligación social, medioambiental o innovadora implicase un supuesto de invalidez del contrato⁸⁹. Tal y como indica AGUADO y como se puede observar en el Capítulo IV de Régimen de invalidez, el artículo 39 LCSP sobre supuestos de nulidad de pleno derecho no aparece ningún supuesto respecto a la no inclusión de cláusulas sociales en la contratación. En conclusión, a pesar de que puede suscitar dudas la obligación de incorporar cláusulas sociales es remarcable la directriz que se impulsa desde la LCSP⁹⁰. Además de la “obligación” de introducir este tipo de cláusulas, en el **artículo 28.3 LCSP**, la Ley también hace referencia a que las entidades del sector público deberán valorar positivamente la incorporación de criterios sociales medioambientales y de innovación en los procedimientos de contratación pública⁹¹. Esta misma directriz se encuentra en la letra c del artículo **35.1 LCSP**, cuando se describe que en la definición del objeto del contrato, se debe tener en consideración las cláusulas sociales, ambientales y de innovación⁹².

Por otra parte y en referencia a lo que concierne a los empresarios, las cláusulas sociales pueden desempeñar un papel determinante en el **proceso de verificación de los requisitos** exigiendo

⁸⁷ 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. BOE núm. 272, de 9 de noviembre de 2017. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

⁸⁸ Aguado, V. A. (2021g). La obligación de incluir cláusulas responsables en los contratos públicos. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

⁸⁹ Aguado, V. A. (2021h). La obligación de incluir cláusulas responsables en los contratos públicos. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

⁹⁰ Aguado, V. A. (2021i). La obligación de incluir cláusulas responsables en los contratos públicos. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

⁹¹ Córcoles, M. I. G. (2017a). La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública. *Documentación Administrativa/Documentación Administrativa*, 4, 98. <https://doi.org/10.24965/da.v0i4.10497>

⁹² Córcoles, M. I. G. (2017b). La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública. *Documentación Administrativa/Documentación Administrativa*, 4, 98. <https://doi.org/10.24965/da.v0i4.10497>

determinadas consideraciones sociales, ambientales y de innovación, siendo utilizadas con el fin de determinar si los empresarios cumplen con la **solvencia financiera, económica y técnica exigida**⁹³. Tal y como se mencionó en los límites establecidos en la jurisprudencia del TJUE⁹⁴ no se permite condicionar la participación de los licitadores en base a precisar una política empresarial concreta. La LCSP respeta este límite jurisprudencial y configura la solvencia técnica, relativa a criterios medioambientales, mediante la exigencia de certificados de gestión medioambiental con el fin de acreditar la experiencia de la empresa en la protección del medioambiente⁹⁵. No obstante, más novedosa es la integración de aspectos sociales en el presente procedimiento de verificación. Así lo indica GALLEGO CÓRCOLES, quién observa que respecto a la solvencia técnica, los aspectos sociales representan una novedad, ya que se introduce como forma de acreditar la solvencia en los contratos de suministros que el empresario deba indicar los “*sistemas de gestión de la cadena de suministro, incluidos los que garanticen el cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, y de seguimiento que el empresario podrá aplicar al ejecutar el contrato*”⁹⁶.

Siguiendo los pasos de la senda europea, además se instaura el criterio de “*la mejor relación calidad-precio*”. Concretamente, es en los artículos **131.2 LCSP** respecto al **procedimiento de adjudicación** y el **145.1 LCSP** sobre **requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato** en los que se determina que la **adjudicación** de los contratos deberá realizarse mediante una **pluralidad de criterios**, tanto económicos como cualitativos, siempre que atiendan a esta “*mejor relación calidad-precio*”. Respecto a los **criterios cualitativos**, relativos a aspectos **sociales y medioambientales y vinculados al objeto del contrato**, podrán contener materias ampliamente diversas.

En el artículo 145.2 LCSP se enumeran el **listado de materias** sobre las que las cláusulas sociales y medioambientales pueden versar. Sobre las primeras, las **sociales**, estas pueden referirse a: el

⁹³ Aguado, V. A. (2021j). Las cláusulas responsables como criterios de solvencia. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

⁹⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 10 de mayo de 2012, C-368/10, Caso Comisión Europea contra Reino de los Países Bajos. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A62010CJ0368>

⁹⁵ Aguado, V. A. (2021k). Las cláusulas responsables como criterios de solvencia. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

⁹⁶ Córcoles, M. I. G. (2017c). La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública. *Documentación Administrativa/Documentación Administrativa*, 4, 98. <https://doi.org/10.24965/da.v0i4.10497>

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. Por otra parte y respecto a las **medioambientales** el contenido puede referirse a: la **reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero**, medidas de **ahorro energético, utilización de energía renovable** en la ejecución del contrato, **mejora de los recursos naturales**⁹⁷.

Respecto al **examen y valoración de las ofertas** presentadas por los licitadores, el artículo 176 LCSP manifiesta que la mesa evaluará las ofertas presentadas en función de los criterios de adjudicación, los cuales pueden y “deben”, de acuerdo con el primer artículo de la LCSP, incluir cláusulas sociales y medioambientales.

La última referencia que la LCSP hace respecto al criterio de la mejor relación calidad-precio es en el artículo 179 en el que se establece que “*Los contratos se adjudicarán únicamente con arreglo al criterio de la mejor relación calidad-precio, según lo dispuesto en el artículo 145.2 LCSP*”⁹⁸.

Tal y como puede advertirse del clausulado de la LCSP, se ha incluido en la letra de la ley aquél contenido indicado por las Directivas y los límites introducidos por la jurisprudencia del TJUE. En resumidas cuentas y, tal y como indica QUINTANA LÓPEZ, “*se refuerza la importancia de*

⁹⁷ 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. BOE núm. 272, de 9 de noviembre de 2017. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

⁹⁸ 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. BOE núm. 272, de 9 de noviembre de 2017. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

las consideraciones sociales y medioambientales en los contratos públicos”⁹⁹. Aun así, estas deberán respetar siempre los límites que se han descrito en el Capítulo II, que de forma sucinta, pueden englobarse a grandes rasgos según QUINTANA LÓPEZ en “*que estén vinculadas con el objeto del contrato, no sean discriminatorias, sean compatibles con el Derecho de la Unión Europea y estén previstas en los pliegos o en el anuncio de licitación*”¹⁰⁰.

CAPÍTULO IV. Retos y Obstáculos en la Implementación de Cláusulas Sociales

4. Desafíos de las Cláusulas Sociales

Abordar la integración de cláusulas sociales en la contratación pública conlleva una serie de desafíos significativos. En este apartado, se exploran detalladamente los retos que surgen al implementar estas cláusulas.

4.1. Mantenimiento de la libre competencia

De acuerdo con MARTÍNEZ FONTS, la libre competencia en la contratación pública se configura como “*uno de los principios que ordenan el procedimiento de selección de contratistas, orientado a garantizar un trato igual a todos los que, siendo capaces, aspiren a ser contratistas*”¹⁰¹. De acuerdo con la misma idea, VAÑÓ VAÑÓ manifiesta que la **competencia** se erige como un pilar fundamental, dado que el funcionamiento del mercado sin ésta conlleva una disminución en la eficiencia económica y un desperdicio de los recursos públicos, lo que resulta en un aumento de los costos para las administraciones públicas¹⁰². También se pueden generar barreras de entrada debido a las grandes inversiones requeridas para participar en licitaciones públicas, lo que implica costos económicos, de información y legales adicionales¹⁰³.

⁹⁹ Quintana, T. Q. (2020d). La contratación pública estratégica. En *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público* (p. 94). Editorial Tirant lo Blanc. https://bibcercador.uab.cat/permalink/34CSUC_UAB/1c3utr0/cdi_casalini_monographs_4691357

¹⁰⁰ Quintana, T. Q. (2020e). Contratación pública estratégica. En *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público* (p. 65). Editorial Tirant lo Blanc. https://bibcercador.uab.cat/permalink/34CSUC_UAB/1c3utr0/cdi_casalini_monographs_4691357

¹⁰¹ Fons, D. M. (2009c). Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública. *Documentos de Trabajo* (*Laboratorio de Alternativas*), 48, 5. https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/f04408dde31c25ad9d03a44a1cddb9f6.pdf

¹⁰² Vañó, M. J. V. (2016a). Limitaciones a la aplicación de cláusulas sociales en la contratación pública desde la perspectiva del derecho de la competencia. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 87, 8. <https://www.redalyc.org/pdf/174/17448170003.pdf>

¹⁰³ Vañó, M. J. V. (2016b). Limitaciones a la aplicación de cláusulas sociales en la contratación pública desde la perspectiva del derecho de la competencia. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 87, 8. <https://www.redalyc.org/pdf/174/17448170003.pdf>

Dada la importancia de salvaguardar el principio de competencia, la LCSP recoge en su artículo 132.3 que “*los órganos de contratación velarán en todo el procedimiento de adjudicación por la salvaguarda de la libre competencia. Así, tanto ellos como la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado o, en su caso, los órganos consultivos o equivalentes en materia de contratación pública de las Comunidades Autónomas, y los órganos competentes para resolver el recurso especial a que se refiere el artículo 44 de esta Ley, notificarán a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [...]*”¹⁰⁴. Dado el peso significativo que se le asigna a la competencia en el funcionamiento eficiente de los mercados¹⁰⁵, es esencial cuestionar si las cláusulas sociales incorporadas en los procesos de contratación respetan verdaderamente este principio fundamental o si vulneran de alguna manera la libre competencia.

La realización de esta labor fue emprendida desde la **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia** (CNMC) ante el Anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP). Es en el **Informe de 16 de julio de 2015** dónde se advirtió de los riesgos potenciales asociados con la introducción de criterios no estrictamente económicos en la contratación pública, señalando lo siguiente: “*Debe valorarse con elevado rigor la introducción de objetivos secundarios que, aunque bienintencionados, pueden amenazar los objetivos primarios de la contratación pública incrementando el coste de los contribuyentes y de los usuarios. [...] Debe tenerse presente no perjudicar este marco [la salvaguarda de la libre competencia y selección de la oferta económicamente más ventajosa] con la introducción de variables ajenas a los principios contenidos en el mismo (como las consideraciones sociales, medioambientales o de investigación y desarrollo) que pueden perjudicar la eficiencia estática y dinámica en el aprovisionamiento [...]*”¹⁰⁶. En síntesis, la CNMC advierte que estos tipos de objetivos secundarios pueden reducir la objetividad y transparencia del proceso e incluso apunta a que la contratación pública “*no es el instrumento correcto para el cumplimiento de los objetivos sociales comunes*”¹⁰⁷. Según su punto

¹⁰⁴ 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. BOE núm. 272, de 9 de noviembre de 2017. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

¹⁰⁵ Fons, D. M. (2009d). Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública. *Documentos de Trabajo* (*Laboratorio de Alternativas*), 48, 8. https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/f04408dde31c25ad9d03a44a1cddb9f6.pdf

¹⁰⁶ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (2015a). *Informe sobre el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector público* (IPN/CNMC/010/15), 13. https://www.cnmc.es/sites/default/files/709299_7.pdf

¹⁰⁷ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (2015b). *Informe sobre el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector público* (IPN/CNMC/010/15), 13. https://www.cnmc.es/sites/default/files/709299_7.pdf

de vista, sería más apropiado utilizar instrumentos a priori menos distorsionadores de la competencia como las exenciones fiscales y modificaciones regulatorias¹⁰⁸.

La inquietud manifestada por la CNMC se validó al surgir litigios dónde las consideraciones sociales obstaculizaban la libre competencia y desviaban el propósito fundamental de la contratación pública. A título de ejemplo, en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid¹⁰⁹ 136/2018, de 23 de febrero del 2018 se examinó el recurso presentado por la representación legal de la Asociación de Compañías de Seguridad Privada (ACOSEPRI) contra la resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid. En el asunto, se analizó si por una parte otorgar 15 puntos a los licitadores que aceptasen “*el compromiso de mantener durante la vigencia del contrato las retribuciones que, como mínimo, sean las que figuren en el Convenio Estatal de Empresas de Seguridad vigente*”¹¹⁰ y por la otra, “*si valorar con hasta 25 puntos las propuestas que se comprometieran durante todo el periodo de ejecución a abonar los conceptos retributivos en los 3 primeros días hábiles de cada mes*”¹¹¹ eran conforme a derecho. La sentencia dictaminó que la inclusión de consideraciones sociales (en el presente caso como criterios de adjudicación): en primer lugar, a pesar de que la intención del órgano de contratación fuera mejorar las condiciones retributivas del personal, esta condición no mejoraría en ningún aspecto el servicio a prestar, “*traduciéndose esta exigencia en la presentación de ofertas más caras y menos beneficiosas económicamente para la Administración*”¹¹²; en segundo lugar, el segundo criterio mencionado, también podía suponer una suerte de barrera de entrada ya que según el tribunal existía una “*evidente discriminación entre las empresas con menores posibilidad económicas [...] que favorece a las empresas que*

¹⁰⁸ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (2015c). *Informe sobre el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector público* (IPN/CNMC/010/15), 13. https://www.cnmc.es/sites/default/files/709299_7.pdf

¹⁰⁹ Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Sentencia núm. 136/2018 de 23 de Febrero de 2018: https://app-vlex-com.ure.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:2+tipo_decision:02+source:102_01.03.116/%22CLÁUSULAS+SOCIALES%22+LIBRE+COMPETENCIA/vid/727811709

¹¹⁰ Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Sentencia núm. 136/2018 de 23 de Febrero de 2018: https://app-vlex-com.ure.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:2+tipo_decision:02+source:102_01.03.116/%22CLÁUSULAS+SOCIALES%22+LIBRE+COMPETENCIA/vid/727811709

¹¹¹ Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Sentencia núm. 136/2018 de 23 de Febrero de 2018: https://app-vlex-com.ure.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:2+tipo_decision:02+source:102_01.03.116/%22CLÁUSULAS+SOCIALES%22+LIBRE+COMPETENCIA/vid/727811709

¹¹² Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Sentencia núm. 136/2018 de 23 de Febrero de 2018: https://app-vlex-com.ure.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:2+tipo_decision:02+source:102_01.03.116/%22CLÁUSULAS+SOCIALES%22+LIBRE+COMPETENCIA/vid/727811709

tengan una mayor capacidad de financiación propia o ajena y puedan asumir un adelanto de los conceptos retributivos”¹¹³. Esta sentencia sentó doctrina para resoluciones posteriores como la sentencia Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 14 de Marzo de 2019, asunto que se dilucidó mediante la anulación del criterio de mejora de las condiciones laborales de un contrato de servicios de limpieza bajo la misma argumentación: que los criterios de adjudicación basados en mejoras salariales podía suponer una discriminación en relación con el resto de los licitadores, además de no mejorar el servicio¹¹⁴.

A pesar de la casuística expuesta, resulta evidente tal y como indica AGUADO que “[...] ni debe sobredimensionarse los diversos intereses públicos que permite satisfacer la contratación pública responsable como tampoco deberían primar exclusivamente criterios de carácter economicista, basados exclusivamente en la defensa de las reglas de la competencia. En este sentido, a través de un ejercicio responsable del poder de compra los poderes adjudicadores deberán encontrar el equilibrio adecuado entre estos diversos intereses”¹¹⁵. No obstante es destacable el hecho de que en ambas sentencias se manifiesta por el tribunal que el equilibrio entre los criterios económicos y los sociales es inexistente: en la primera resolución se subraya que “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”¹¹⁶; mientras que en la segunda “la puntuación que se otorga a la oferta económica que es únicamente de 20 puntos, en relación a la otorgada a los criterios sociales que es de 40 puntos”¹¹⁷. En palabras del tribunal “si bien no tiene porqué existir un predominio absoluto de los criterios económicos sí son de gran

¹¹³ Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Sentencia núm. 136/2018 de 23 de Febrero de 2018: https://app-vlex-com.ure.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:2+tipo_decision:02+source:102_01.03.116/%22CLÁUSULAS+SOCIALES%22+LIBRE+COMPETENCIA/vid/727811709

¹¹⁴ Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Sentencia núm 181/2019 de 14 de Marzo de 2019: https://app-vlex-com.ure.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:2/STSJ+Comunidad+de+Madrid+181%2F2019%2C+14+de+Marzo+de+2019/vid/779504133

¹¹⁵ Aguado, V. A. (2021). Concepto, significado y funcionalidad de las cláusulas sociales, medioambientales y de innovación. Ventajas y limitaciones. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

¹¹⁶ Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Sentencia núm. 136/2018 de 23 de Febrero de 2018: https://app-vlex-com.ure.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:2+tipo_decision:02+source:102_01.03.116/%22CLÁUSULAS+SOCIALES%22+LIBRE+COMPETENCIA/vid/727811709

¹¹⁷ Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Sentencia núm 181/2019 de 14 de Marzo de 2019: https://app-vlex-com.ure.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:2/STSJ+Comunidad+de+Madrid+181%2F2019%2C+14+de+Marzo+de+2019/vid/779504133

importancia ya que se trata de determinar la oferta económicamente más ventajosa, lo que en este caso parece imposible con tal ponderación”¹¹⁸.

4.2. Desviación de poder

Si se concluye que la introducción de consideraciones sociales es equivalente a la consecución de objetivos secundarios mediante la contratación pública, se vislumbra que un gran desafío que su introducción presenta es: la desviación de poder.

Este concepto, tal y como reitera el Tribunal Supremo en su sentencia del 25 de abril del 2018, es *“la desviación teleológica en la actividad administrativa desarrollada, una intención torcida en la voluntad administrativa que el acto exterioriza, en definitiva, una distorsión entre el fin para el que se reconocen las facultades administrativas por el ordenamiento jurídico y el que resulta de su ejercicio concreto, aunque el fin perseguido sea de interés público”¹¹⁹*. De acuerdo con AGUADO, si bien la inclusión de cláusulas responsables en los contratos públicos no implica una desviación de poder dado que introducen fines no estrictamente ceñidos al contrato, sí que pueden suponer incurrir en este vicio aquellas cláusulas que no estén directamente vinculadas con el objeto del contrato¹²⁰, *conditio sine qua non*.

Un ejemplo de no vinculación con el objeto del contrato y, a la postre, la constatación de desviación de poder, se puede encontrar en la Resolución 1065/2017 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. El contrato en disputa era de suministro, concretamente, tenía como objeto el suministro de energía eléctrica al Ayuntamiento de Valencia, entre otros organismos públicos de la ciudad. La condición especial de ejecución contenida en el contrato se configuraba en la obligación de solicitar un informe a los servicios sociales municipales previo a efectuar un corte de suministro a clientes de la empresa adjudicataria radicados en el municipio de Valencia. El incumplimiento de la mencionada condición, implicaba la resolución del contrato.

¹¹⁸ Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Sentencia núm. 181/2019 de 14 de Marzo de 2019: https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:2/STSJ+Comunidad+de+Madrid+181%2F2019%2C+14+de+Marzo+de+2019/vid/779504133

¹¹⁹ Tribunal Supremo. Sentencia núm. 197/2018 de 25 de Abril de 2018: https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:2/desviacion+de+poder+de+la+administracion+contratacion+pública/p3/vid/716617637

¹²⁰ Aguado, V. A. (2021m). La desviación de poder como límite de las cláusulas responsables. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

El Tribunal, determinó que la obligación impuesta a la adjudicataria “*aun loable, ni guarda relación con el objeto del contrato, ni se limita a las prestaciones derivadas del mismo. En efecto, la pretendida condición especial de ejecución no se refiere al suministro de energía contratado por la Corporación Municipal para sí y sus entidades, sino que afecta a las relaciones que la empresa seleccionada tenga con cualesquiera clientes en la ciudad de Valencia, trascendiendo la relación contractual entre ambas para afectar a la política general de la empresa y desconociendo así uno de los límites de este tipo de cláusulas [necesaria vinculación con el objeto del contrato y la no imposición de una política de empresa]*”¹²¹. En este sentido, el tribunal añade que la cláusula social incurre “*en el vicio de desviación de poder [...] en la medida en que con ella [la cláusula social] no se pretende regular los derechos y obligaciones de las partes del contrato, sino las relaciones de la adjudicataria con terceros clientes*”¹²².

En síntesis, este ejemplo subraya la brecha que puede abrirse al incluir cláusulas sociales y no respetar los límites a los que estas deben circunscribirse. Por ello, el equilibrio entre objetivos sociales y legalidad deviene sumamente delicado, incluso frágil, exponiendo así a los licitadores ante una Administración que, intencionadamente o por error, incluyen criterios que rebasan los límites permitidos.

4.3. Calidad de los servicios públicos

En el intrincado panorama de la Administración pública, la preservación de la calidad de los servicios surge como un desafío de máxima importancia. A primera vista, la inclusión de cláusulas sociales podría parecer un avance en la mejora de dicha calidad al abordar aspectos vinculados con la realidad social. No obstante, numerosas resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) manifiestan la difícil conexión entre ellas. Un caso concreto es el analizado en la resolución del TACRC, de 8 de marzo del 2019. En ella se enjuician los pliegos de un contrato de servicios de limpieza para Radio Televisión del Principado de Asturias, en particular, dos criterios de adjudicación de carácter social: el primero basado en la mejora de las condiciones salariales respecto al convenio aplicable; el segundo fundamentado en medidas de conciliación familiar. El tribunal examina los criterios en base a los límites jurisprudenciales del TJUE y comprueba si “*ese criterio de adjudicación, tal y como se configura en el PCAP,*

¹²¹ Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales núm. 1065/2017 de 17 de noviembre de 2017: [https://www.hacienda.gob.es/tacrc/resoluciones/año%202017/recursos%200851%20y%200853-2017%20val%20150%20y%20151-2017%20\(res%201065\)%2017-11-2017.pdf](https://www.hacienda.gob.es/tacrc/resoluciones/año%202017/recursos%200851%20y%200853-2017%20val%20150%20y%20151-2017%20(res%201065)%2017-11-2017.pdf)

¹²² Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales núm. 1065/2017 de 17 de noviembre de 2017: [https://www.hacienda.gob.es/tacrc/resoluciones/año%202017/recursos%200851%20y%200853-2017%20val%20150%20y%20151-2017%20\(res%201065\)%2017-11-2017.pdf](https://www.hacienda.gob.es/tacrc/resoluciones/año%202017/recursos%200851%20y%200853-2017%20val%20150%20y%20151-2017%20(res%201065)%2017-11-2017.pdf)

*incide en el rendimiento de las ofertas en la ejecución de los servicios*¹²³. Del examen del primer criterio, se deduce que “*no se comparte la hipótesis de que con mejores salarios se prestarán necesariamente mejores servicios*”¹²⁴, del mismo modo no se aprecia “*cómo esas medidas concretas de conciliación, aunque se refieran al factor humano que interviene en la ejecución del objeto del contrato, pueden mejorar el nivel de rendimiento del contrato o de su ejecución*”¹²⁵. Por otra parte, cabe destacar que respecto a los criterios de adjudicación, estos diluyen su función básica que es la de permitir evaluar el rendimiento de las ofertas en el contrato.

La resolución aquí citada no es un caso insólito, pues numerosas resoluciones del TACR se encuentran con las mismas incidencias, entre ellas la resolución 663/2017, de 21 de julio de 2017¹²⁶, la resolución 471/2020, de 26 de marzo de 2020¹²⁷ o la resolución 298/2021, de 26 de marzo de 2021¹²⁸.

En resumen, la manera en que se incorporan estos criterios por parte de la Administración es esencial, dado que en numerosas ocasiones, como lo evidencian los casos prácticos, resulta difícil argumentar cómo se relaciona la cláusula social con la mejora efectiva de la calidad de los servicios¹²⁹.

¹²³ Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales núm 235/2018 de 8 de marzo de 2019: [https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:7+aplica_ley:CITA_LEY_703905157+source:24706/clausulas+sociales+\(calidad+OR+de+OR+los+OR+servicios+OR+públicos\)/vid/849614693](https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:7+aplica_ley:CITA_LEY_703905157+source:24706/clausulas+sociales+(calidad+OR+de+OR+los+OR+servicios+OR+públicos)/vid/849614693)

¹²⁴ Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales núm 235/2018 de 8 de marzo de 2019: [https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:7+aplica_ley:CITA_LEY_703905157+source:24706/clausulas+sociales+\(calidad+OR+de+OR+los+OR+servicios+OR+públicos\)/vid/849614693](https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:7+aplica_ley:CITA_LEY_703905157+source:24706/clausulas+sociales+(calidad+OR+de+OR+los+OR+servicios+OR+públicos)/vid/849614693)

¹²⁶ Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales núm 663/2017 de 21 de julio de 2017: [https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:7+source:24706/clausulas+sociales+\(calidad+OR+de+OR+los+OR+servicios\)/vid/799158921](https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:7+source:24706/clausulas+sociales+(calidad+OR+de+OR+los+OR+servicios)/vid/799158921)

¹²⁷ Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales núm. 471/2020 de 26 de marzo de 2020: [https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:7+source:24706/clausulas+sociales+\(calidad+OR+de+OR+los+OR+servicios\)/p2/vid/849613990](https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:7+source:24706/clausulas+sociales+(calidad+OR+de+OR+los+OR+servicios)/p2/vid/849613990)

¹²⁸ Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales núm. 298/2021 de 26 de marzo de 2021: [https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:7+source:24706/clausulas+sociales+\(calidad+OR+de+OR+los+OR+servicios\)/p3/vid/866697013](https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:7+source:24706/clausulas+sociales+(calidad+OR+de+OR+los+OR+servicios)/p3/vid/866697013)

¹²⁹ Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales núm. 235/2018 de 8 de marzo de 2019: [https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:7+aplica_ley:CITA_LEY_703905157+source:24706/clausulas+sociales+\(calidad+OR+de+OR+los+OR+servicios+OR+públicos\)/vid/849614693](https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:7+aplica_ley:CITA_LEY_703905157+source:24706/clausulas+sociales+(calidad+OR+de+OR+los+OR+servicios+OR+públicos)/vid/849614693)

CAPÍTULO V. Reflexiones y directrices

5.1. Conclusiones

Las principales contribuciones del presente estudio son, por una parte, ofrecer un análisis del concepto de cláusulas sociales y, por otra, superar el reto de realizar una organización y síntesis de los límites dispersos en el extenso cuerpo jurisprudencial del TJUE. En consecuencia, se considera cumplido el objetivo principal del trabajo, el cual es ofrecer una visión integral y detallada de las cláusulas sociales y, por otra, identificar los límites a respetar en su introducción. Sumado a ello, el análisis ha pretendido conseguir el objetivo secundario: proporcionar una reflexión sobre los desafíos que plantea la inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública, más allá de un enfoque idealista sobre su capacidad para lograr objetivos sociales.

La necesidad e importancia de este análisis radican en el peso que la contratación pública tiene en las economías española y europea, cuestión que no es baladí, considerando el hecho de que su instrumentalización puede incidir de forma notable en los recursos públicos del Estado y, en última instancia, perjudicar al contribuyente. Por todo ello, este trabajo contribuye al conocimiento existente en esta área de estudio. No obstante, es crucial reconocer las limitaciones inherentes a esta investigación, como la escasez de literatura que aborde los posibles aspectos contraproducentes de la implementación de este tipo de cláusulas. Esta falta de artículos, seguramente debido a la novedad inherente a la cuestión, resalta la necesidad de explorar más a fondo este tema para una comprensión más completa de sus implicaciones.

Este trabajo pone de manifiesto esto mismo: la complejidad de la relación entre la contratación pública, marcada por requisitos de igualdad, transparencia y objetividad, y la tendencia actual de perseguir objetivos sociales a través de ella. La complejidad de esta relación radica en la ardua tarea de diseñar cláusulas que respeten los límites de tipo objetivo y, al mismo tiempo, persigan estos propósitos sociales, de naturaleza cercana a la subjetividad.

A pesar de la intención de crear e introducir límites para “objetivizar” aquello tendiente a la “subjetividad”, la jurisprudencia y doctrina administrativa constatan las deficiencias en esta labor. Aspectos altamente afincados como el requisito de “vinculación con el objeto del contrato” presentan deficiencias significativas en su aplicación. Estos hallazgos destacan la necesidad de mejora en la redacción y aplicación de las cláusulas sociales con el fin de garantizar una gestión transparente de los contratos públicos. Por otra parte, ignorar y no reflexionar sobre esta cuestión, podría resultar en la aplicación de una ingeniería social mediante la contratación pública, al utilizarla para perseguir aquellos objetivos sociales convenientes en el momento.

Consiguientemente, el presente trabajo considera que es imperativo que el Derecho medite sobre los límites y desafíos aquí planteados e invita a aportar nuevas perspectivas en esta línea, con la finalidad de salvaguardar la integridad de la contratación pública.

6. Bibliografia

- Aguado, V. A. (2021a). Los diversos instrumentos jurídicos de la contratación pública responsable: Concepto, significado y funcionalidad de las cláusulas sociales, medioambientales y de innovación. Ventajas y limitaciones. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>
- Aguado, V. A. (2021b). Los diversos instrumentos jurídicos de la contratación pública responsable: Concepto, significado y funcionalidad de las cláusulas sociales, medioambientales y de innovación. Ventajas y limitaciones. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>
- Aguado, V. A. (2021c). Los diversos instrumentos jurídicos de la contratación pública responsable: Tipología de cláusulas: a) por su origen y por su relación con la legalidad; b) por su contenido; c) por su función: de control o de incentivación; d) por la fase del contrato en la que inciden; e) por sus efectos: su incidencia sobre terceros. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>
- Aguado, V. A. (2021d). Los diversos instrumentos jurídicos de la contratación pública responsable: Tipología de cláusulas: a) por su origen y por su relación con la legalidad; b) por su contenido; c) por su función: de control o de incentivación; d) por la fase del contrato en la que inciden; e) por sus efectos: su incidencia sobre terceros. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>
- Aguado, V. A. (2021e). Los diversos instrumentos jurídicos de la contratación pública responsable: Tipología de cláusulas: a) por su origen y por su relación con la legalidad; b) por su contenido; c) por su función: de control o de incentivación; d) por la fase del contrato en la que inciden; e) por sus efectos: su incidencia sobre terceros. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi.

Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

Aguado, V. A. (2021f). La evolución de la legislación española y el proceso de transposición de las directivas sobre contratación pública: En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

Aguado, V. A. (2021g). La obligación de incluir cláusulas responsables en los contratos públicos. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

Aguado, V. A. (2021h). La obligación de incluir cláusulas responsables en los contratos públicos. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

Aguado, V. A. (2021i). La obligación de incluir cláusulas responsables en los contratos públicos. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

Aguado, V. A. (2021j). Las cláusulas responsables como criterios de solvencia. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

Aguado, V. A. (2021k). Las cláusulas responsables como criterios de solvencia. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

Aguado, V. A. (2021l). Concepto, significado y funcionalidad de las cláusulas sociales, medioambientales y de innovación. Ventajas y limitaciones. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi.

<https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>

- Aguado, V. A. (2021m). La desviación de poder como límite de las cláusulas responsables. En *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Editorial Aranzadi. <https://www.marcialpons.es/libros/la-contratacion-publica-responsable-funciones-limites-y-regimen-juridico/9788413461663/>
- Alonso, C. (2010a). Compra y contratación pública verde (CCPV). *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 18, 287-300. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3333045>
- Alonso, C. (2010b). Compra y contratación pública verde (CCPV). *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 18, 287-300. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3333045>
- Chicano, E. C. (2017a). Las cláusulas sociales en la contratación pública: estudio de la Instrucción 1/2016 del Ayuntamiento Enriqueta Chicano Jávega y de Madrid. *Revista Española de Control Externo*, XIX(55), 116.
- Chicano, E. C. (2017b). Las cláusulas sociales en la contratación pública: estudio de la Instrucción 1/2016 del Ayuntamiento Enriqueta Chicano Jávega y de Madrid. *Revista Española de Control Externo*, XIX(55), 119.
- Chicano, E. C. (2017c). Las cláusulas sociales en la contratación pública: estudio de la Instrucción 1/2016 del Ayuntamiento Enriqueta Chicano Jávega y de Madrid. *Revista Española de Control Externo*, XIX(55), 120.
- Chicano, E. C. (2017d). Las cláusulas sociales en la contratación pública: estudio de la Instrucción 1/2016 del Ayuntamiento Enriqueta Chicano Jávega y de Madrid. *Revista Española de Control Externo*, XIX(55), 120.
- Chicano, E. C. (2017e). Las cláusulas sociales en la contratación pública: estudio de la Instrucción 1/2016 del Ayuntamiento Enriqueta Chicano Jávega y de Madrid. *Revista Española de Control Externo*, XIX(55), 115.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (2015a). *Informe sobre el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector público* (IPN/CNMC/010/15), 13. https://www.cnmc.es/sites/default/files/709299_7.pdf

- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (2015b). *Informe sobre el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector público* (IPN/CNMC/010/15), 13. https://www.cnmc.es/sites/default/files/709299_7.pdf
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (2015c). *Informe sobre el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector público* (IPN/CNMC/010/15), 13. https://www.cnmc.es/sites/default/files/709299_7.pdf
- Córcoles, M. I. G. (2017a). La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública. *Documentación Administrativa/Documentación Administrativa*, 4, 98. <https://doi.org/10.24965/da.v0i4.10497>
- Córcoles, M. I. G. (2017b). La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública. *Documentación Administrativa/Documentación Administrativa*, 4, 98. <https://doi.org/10.24965/da.v0i4.10497>
- Córcoles, M. I. G. (2017c). La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública. *Documentación Administrativa/Documentación Administrativa*, 4, 98. <https://doi.org/10.24965/da.v0i4.10497>
- Criado, S. C. (2019a). Las cláusulas sociales en la contratación pública: un estudio de su idoneidad para el fomento de la economía social. *CIRIEC - España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 35, 17. <https://doi.org/10.7203/ciriec-jur.35.15876>
- Criado, S. C. (2019b). Las cláusulas sociales en la contratación pública: un estudio de su idoneidad para el fomento de la economía social. *CIRIEC - España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 35, 18. <https://doi.org/10.7203/ciriec-jur.35.15876>
- Criado, S. C. (2019c). Las cláusulas sociales en la contratación pública: un estudio de su idoneidad para el fomento de la economía social. *CIRIEC - España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 35, 18. <https://doi.org/10.7203/ciriec-jur.35.15876>
- Criado, S. C. (2019d). Las cláusulas sociales en la contratación pública: un estudio de su idoneidad para el fomento de la economía social. *CIRIEC - España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 35, 18. <https://doi.org/10.7203/ciriec-jur.35.15876>
- Criado, S. C. (2019e). Las cláusulas sociales en la contratación pública: un estudio de su idoneidad para el fomento de la economía social. *CIRIEC - España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 35, 18. <https://doi.org/10.7203/ciriec-jur.35.15876>

- Criado, S. C. (2019f). Las cláusulas sociales en la contratación pública: un estudio de su idoneidad para el fomento de la economía social. *CIRIEC - España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 35, 19. <https://doi.org/10.7203/ciriec-jur.35.15876>
- Fons, D. M. (2009a). Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública. *Documentos de Trabajo (Laboratorio de Alternativas)*, 153, 10. https://www.fundacionalalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/f04408dde31c25ad9d03a44a1cddb9f6.pdf
- Fons, D. M. (2009b). Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública. *Documentos de Trabajo (Laboratorio de Alternativas)*, 48, 10. https://www.fundacionalalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/f04408dde31c25ad9d03a44a1cddb9f6.pdf
- Fons, D. M. (2009c). Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública. *Documentos de Trabajo (Laboratorio de Alternativas)*, 48, 5. https://www.fundacionalalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/f04408dde31c25ad9d03a44a1cddb9f6.pdf
- Fons, D. M. (2009d). Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública. *Documentos de Trabajo (Laboratorio de Alternativas)*, 48, 8. https://www.fundacionalalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/f04408dde31c25ad9d03a44a1cddb9f6.pdf
- Fundación Democracia y Gobierno Local, & Ros Arpa, C. R. A. (2019). Dos fórmulas de valoración de las ofertas económicas adecuadas a la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. *Cuadernos de Derecho Local*, 188-203. https://eapc.gencat.cat/web/.content/home/biblioteca/fons-colecciones/docs_eapc/Seminari_contractacio/2022/2022-5a-contractacio/Carles_Ros_QDL-51-Ros-formulas.pdf
- Herce, J. I. H. (2023a). Buena administración y cláusulas sociales como condiciones especiales de ejecución en los contratos públicos: hacia el interés general desde la compra pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 59, 88.
- Herce, J. I. H. (2023b). Buena administración y cláusulas sociales como condiciones especiales de ejecución en los contratos públicos: hacia el interés general desde la compra pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 59, 88.

- Herce, J. I. H. (2023c). Buena administración y cláusulas sociales como condiciones especiales de ejecución en los contratos públicos: hacia el interés general desde la compra pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 59, 91.
- Herce, J. I. H. (2023d). Buena administración y cláusulas sociales como condiciones especiales de ejecución en los contratos públicos: hacia el interés general desde la compra pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 59, 94.
- Herce, J. I. H. (2023e). Buena administración y cláusulas sociales como condiciones especiales de ejecución en los contratos públicos: hacia el interés general desde la compra pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 59, 94.
- Herce, J. I. H. (2023f). Buena administración y cláusulas sociales como condiciones especiales de ejecución en los contratos públicos: hacia el interés general desde la compra pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 59, 96-97.
- Molina, J. A. M. (2017a). La construcción jurisprudencial europea de la teoría de los principios generales de la contratación pública y su plasmación posterior en la legislación de la Unión Europea. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 19, 27-47. <https://doi.org/10.18601/21452946.n19.04>
- Molina, J. A. M. (2017b). La construcción jurisprudencial europea de la teoría de los principios generales de la contratación pública y su plasmación posterior en la legislación de la Unión Europea. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 19, 27-47. <https://doi.org/10.18601/21452946.n19.04>
- Olmo, F. O. (2022a). Los criterios de adjudicación de carácter social: la doctrina del TACRC v las falsas cláusulas sociales. En Consideraciones sociales en la contratación pública : Criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución : Las falsas cláusulas sociales. Especial referencia a la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (1.a ed., p. 98). Tirant lo Blanch.
- Olmo, F. O. (2022b). Los criterios de adjudicación de carácter social: la doctrina del TACRC v las falsas cláusulas sociales. En Consideraciones sociales en la contratación pública : Criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución : Las falsas cláusulas sociales. Especial referencia a la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (1.a ed., p. 38). Tirant lo Blanch.

- Olmo, F. O. (2022c). Los criterios de adjudicación de carácter social: la doctrina del TACRC v las falsas cláusulas sociales. En *Consideraciones sociales en la contratación pública : Criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución : Las falsas cláusulas sociales. Especial referencia a la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales* (1.a ed., p. 38). Tirant lo Blanch.
- Olmo, F. O. (2022d). Los criterios de adjudicación de carácter social: la doctrina del TACRC v las falsas cláusulas sociales. En *Consideraciones sociales en la contratación pública : Criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución : Las falsas cláusulas sociales. Especial referencia a la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales* (1.ª ed., p. 58). Tirant lo Blanch.
- Olmo, F. O. (2022e). Los criterios de adjudicación de carácter social: la doctrina del TACRC v las falsas cláusulas sociales. En *Consideraciones sociales en la contratación pública : Criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución : Las falsas cláusulas sociales. Especial referencia a la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales* (1.ª ed., p. 85). Tirant lo Blanch.
- Pequeño, H. G. (2019). El Derecho Comunitario de los contratos públicos: un pilar infravalorado de la superación de los nacionalismos y de construcción de la identidad europea. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 02, 171-188. <https://doi.org/10.18543/ced-02-2019pp171-188>
- Quintana, T. Q. (2020a). Procedimiento de contratación: Criterios de adjudicación: la «mejor calidad precio». En *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público* (p. 47). Editorial Tirant lo Blanc. https://bibcercador.uab.cat/permalink/34CSUC_UAB/1c3utr0/cdi_casalini_monographs_4691357
- Quintana, T. Q. (2020b). Procedimiento de contratación: Contratación estratégica. En *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público* (p. 28). Editorial Tirant lo Blanc. https://bibcercador.uab.cat/permalink/34CSUC_UAB/1c3utr0/cdi_casalini_monographs_4691357
- Quintana, T. Q. (2020c). Caracterización general. En *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público* (p. 28). Editorial Tirant lo Blanc.

https://bibcercador.uab.cat/permalink/34CSUC_UAB/1c3utr0/cdi_casalini_monographs_4691357

Quintana, T. Q. (2020d). La contratación pública estratégica. En *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público* (p. 94). Editorial Tirant lo Blanc.
https://bibcercador.uab.cat/permalink/34CSUC_UAB/1c3utr0/cdi_casalini_monographs_4691357

Quintana, T. Q. (2020e). Contratación pública estratégica. En *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público* (p. 65). Editorial Tirant lo Blanc.
https://bibcercador.uab.cat/permalink/34CSUC_UAB/1c3utr0/cdi_casalini_monographs_4691357

Ruiz, A. R. (2018). Las cláusulas sociales en la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público. *CIRIEC - España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 191, 297-325. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6540001>

Salguero, E. H. (2019). Contratación pública y subvenciones: unas relaciones peligrosas. *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista Técnica Especializada En Administración Local y Justicia Municipal*, 1, 145-159.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6890624>

Sanz, P. S. (2017). Principales novedades introducidas por las recientes directivas europeas en materia de contratación. *Consejería de Economía, Empleo y Hacienda*, p. 21.

Sastre, S. D. (2017a). Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 21, 196.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6201104>

Sastre, S. D. (2017b). Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 21, 197.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6201104>

Sastre, S. D. (2017c). Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 21, 199.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6201104>

- Sastre, S. D. (2017d). Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 21, 208. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6201104>
- Sastre, S. D. (2017e). Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 21, 208. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6201104>
- Sastre, S. D. (2017f). Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 21, 203. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6201104>
- Sastre, S. D. (2017g). Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 21, 205. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6201104>
- Sastre, S. D. (2017h). Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 21, 206-207. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6201104>
- Sastre, S. D. (2017i). Las cláusulas sociales en la contratación pública. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 21, 211. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6201104>
- Vañó, M. J. V. (2016a). Limitaciones a la aplicación de cláusulas sociales en la contratación pública desde la perspectiva del derecho de la competencia. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 87, 8. <https://www.redalyc.org/pdf/174/17448170003.pdf>
- Vañó, M. J. V. (2016b). Limitaciones a la aplicación de cláusulas sociales en la contratación pública desde la perspectiva del derecho de la competencia. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 87, 8. <https://www.redalyc.org/pdf/174/17448170003.pdf>
- Zabalegui, S. L. (2005a). Contratación pública y discriminación positiva. Cláusulas sociales para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el mercado laboral. *Language*, 13, 75. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.3464>

Zabalegui, S. L. (2005b). Contratación pública y discriminación positiva. Cláusulas sociales para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el mercado laboral. *Language*, 13, 38. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.3464>

Zabalegui, S. L. (2005c). Contratación pública y discriminación positiva. Cláusulas sociales para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el mercado laboral. *Language*, 13, 82. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.3464>

6.1. Jurisprudencia y doctrina administrativa

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 17 de septiembre de 2002, C-513/99, Caso Concordia Bus Finland. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0513&from=SK>

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 18 de octubre de 2001, C-19/00, Caso SIAC Construction Ltd contra County Council of the County of Mayo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0019>

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 20 de marzo de 1990, C-21/88, Caso Du Pont de Nemours Italiana SPA contra Unità Sanitaria locale no 2 di Carrara. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:61988CJ0021>

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 20 de septiembre de 1988, C-31/87, Caso Gebroeders Beentjes BV contra Estado de los Países Bajos. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61987CJ0031>

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 26 de septiembre de 2000, C-225/98, Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A61998CJ0225>

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 4 de diciembre de 2003, C-448/01, Caso EVN y Wienstrom GmbH contra República de Austria. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0448>

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 10 de mayo de 2012 , C-368/10, Caso Comisión Europea contra Reino de los Países Bajos. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A62010CJ0368>

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 13 de octubre de 2005, C-458/03, Caso Parking Brixen GmbH contra Municipio de Brixen Comisión. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62003CJ0458&from=EN>

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales núm. 298/2021 de 26 de marzo de 2021: [https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:7+source:24706/clausulas+sociales+\(calidad+OR+de+OR+los+OR+servicios\)/p3/vid/866697013](https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:7+source:24706/clausulas+sociales+(calidad+OR+de+OR+los+OR+servicios)/p3/vid/866697013)

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales núm 663/2017 de 21 de julio de 2017: [https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:7+source:24706/clausulas+sociales+\(calidad+OR+de+OR+los+OR+servicios\)/vid/799158921](https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:7+source:24706/clausulas+sociales+(calidad+OR+de+OR+los+OR+servicios)/vid/799158921)

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales núm. 1065/2017 de 17 de noviembre de 2017: [https://www.hacienda.gob.es/tacrc/resoluciones/año%202017/recursos%200851%20y%200853-2017%20val%20150%20y%20151-2017%20\(res%201065\)%2017-11-2017.pdf](https://www.hacienda.gob.es/tacrc/resoluciones/año%202017/recursos%200851%20y%200853-2017%20val%20150%20y%20151-2017%20(res%201065)%2017-11-2017.pdf)

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales núm. 235/2018 de 8 de marzo de 2019: [https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:7+aplica_ley:CITA_LEY_70390_5157+source:24706/clausulas+sociales+\(calidad+OR+de+OR+los+OR+servicios+OR+públicos\)/vid/849614693](https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:7+aplica_ley:CITA_LEY_70390_5157+source:24706/clausulas+sociales+(calidad+OR+de+OR+los+OR+servicios+OR+públicos)/vid/849614693)

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales núm. 471/2020 de 26 de marzo de 2020: [https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:7+source:24706/clausulas+sociales+\(calidad+OR+de+OR+los+OR+servicios\)/p2/vid/849613990](https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:7+source:24706/clausulas+sociales+(calidad+OR+de+OR+los+OR+servicios)/p2/vid/849613990)

Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Sentencia núm 181/2019 de 14 de marzo de 2019: https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:2/STSJ+Comunidad+de+Madrid+181%2F2019%2C+14+de+Marzo+de+2019/vid/779504133

Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Sentencia núm. 136/2018 de 23 de febrero de 2018:

https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:2+tipo_decision:02+source:102_01.03.116/%22CLÁUSULAS+SOCIALES%22+LIBRE+COMPETENCIA/vid/727811709

Tribunal Supremo. Sentencia núm. 197/2018 de 25 de abril de 2018: https://app-vlex-com.are.uab.cat/#/search/jurisdiction:ES+content_type:2/desviacion+de+poder+de+la+administracion+contratación+pública/p3/vid/716617637

6.2.Legislación

Comunicación interpretativa de la Comisión sobre “la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos, de 28 de noviembre de 2001, Comunicación adoptada por la Comisión. (COM/2001/0566 final).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52001DC0566>

Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública, de 4 de julio de 2001, Comunicación adoptada por la Comisión. (COM (2001) 274 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX%3A52001DC0274>

Directiva (UE) 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. DOUE 01.01.2016, núm. L0024.

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. BOE núm. 272, de 9 de noviembre de 2017. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

Libro Verde “la contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro”, de 27 de noviembre de 1996, Comunicación adoptada por la Comisión el 27 de Noviembre de 1996, a propuesta del Señor MONTI. COM(96) 5.39).

https://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com-96-583_es.pdf
