



UNIVERSIDADE DA CORUÑA



ILUSTRE COLEGIO PROVINCIAL DE
ABOGADOS DE LA CORUÑA

SOSTENIBILIDAD Y CONTRATACIÓN PÚBLICA

SUSTAINABILITY AND PUBLIC
PROCUREMENT

SOSTENIBILIDADE E
CONTRATACIÓN PÚBLICA
MÁSTER DE ABOGACÍA

NOELIA GIL CALVIÑO

2018-2020

TUTOR: GONZALO BARRIO GARCÍA

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	2
RESUMEN.....	3
INTRODUCCIÓN.....	4
I. MARCO CONCEPTUAL, POLÍTICO Y LEGAL.....	7
I.1 ASPECTOS GENERALES DE LA SOSTENIBILIDAD.....	7
I.2 DERECHO COMUNITARIO COMO MARCO DE REFERENCIA.....	11
I.2.1 La directiva 2014/24/UE y la inclusión de elementos de sostenibilidad en los contratos.....	11
I.3. NOVEDADES PRINCIPALES DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.....	15
I.4. LA RELACIÓN DE LA CLÁUSULA DE SOSTENIBILIDAD CON EL OBJETO DEL CONTRATO.....	19
I.5 CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN Y CLÁUSULAS DE SOSTENIBILIDAD..	26
I.6 CRITERIOS SOCIALES Y AMBIENTALES EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO.....	29
I.7 ESPECIFICACIONES TÉCNICAS Y SOSTENIBILIDAD.....	31
II. CONTRATACIÓN SOSTENIBLE EN SUMINISTROS, SERVICIOS Y OBRAS.....	33
II.1. LA SUBCONTRATACIÓN DE SERVICIOS Y OBRAS.....	34
II.2 CONTRATOS RESERVADOS.....	36
II.2.1 Reserva de contratos a centros especiales de empleo y empresas de inserción....	36
II.2.2 Reserva de contratos educativos, sociales, sanitarios y culturales.....	38
II.3 CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS....	38
III. MODELOS DE POSIBLES CLÁUSULAS.....	40
CONCLUSIONES.....	41
BIBLIOGRAFÍA.....	43
REPERTORIO NORMATIVO.....	45
APÉNDICE JURISPRUDENCIAL.....	46

ABREVIATURAS

A.(AA.)	Auto(s)
Art(s).	Artículo(s)
BOE	<i>Boletín Oficial del Estado</i>
CA	Comunidad Autónoma
Cap.	Capítulo
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales
Conv.	Convenio
D	Decreto
D.leg	Decreto Legislativo
DOG	Diario Oficial de Galicia
Ed.	Edición
Ep.	Epígrafe
FJ	Fundamento Jurídico
L	Ley
Leg.	Legislación
LO	Ley Orgánica
n.	Nota a pie de página
Pág.cit.	Página citada
RD	Real Decreto
S	Sentencia
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
s./ss.	Siguiente(s)
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TR	Texto Refundido
Vid.	Véase

RESUMEN

(ABSTRACT)

En este trabajo de fin de máster se recogen algunas de las posibilidades de introducir condiciones y cláusulas en relación con la sostenibilidad en la contratación pública. A tal fin, se analizan las diferentes posibilidades y límites de nuestro marco normativo. He manejado fuentes bibliográficas, legislativas y jurisprudenciales sobre el derecho de la contratación pública y para comprender mejor la evolución y el desarrollo de la legislación y jurisprudencia sobre la utilización de aspectos sociales y medioambientales en los contratos públicos, en el trabajo se aborda tanto Derecho interno como derecho comunitario.

Palabras clave: contratación pública, contratación pública sostenible, desarrollo sostenible, derecho administrativo, cláusulas ambientales y cláusulas sociales.

Key words: public procurement, sustainable public procurement, sustainable development, administrative law, environmental clauses and social clauses.

INTRODUCCIÓN

La contratación pública ha cambiado de forma considerable en la última década. De una visión burocrática de la misma, con escasa prospectiva, se ha evolucionado hacia la idea de la contratación pública como “herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines o sus políticas públicas”¹. Es decir, la contratación pública debe orientarse a ser la puerta de entrada que permita conseguir objetivos sociales, ambientales o de investigación, (este es el escenario en el que nos encontramos) hacia una mayor eficiencia, una mejor canalización de los fondos públicos y un servicio de mayor calidad.

El principio de eficiencia no puede ser interpretado desde una perspectiva exclusivamente economicista, sino que debe velarse por el cumplimiento de los estándares de calidad en la prestación del servicio². Es decir, el principio de eficiencia se debe articular atendiendo a objetivos sociales, ambientales o de investigación, con la seguridad de que los mismos conllevan una adecuada comprensión de cómo debe canalizarse el dinero público³. La nueva realidad de la contratación por parte de la Administración exige una visión estratégica en un contexto económico global⁴. Una correcta utilización de los contratos del sector público, como instrumento al servicio de políticas públicas, debe permitir reforzar los principios inherentes al modelo social europeo y garantizar su sostenibilidad en una situación geopolítica cada vez más tensionada.

Por lo tanto, los contratos del sector públicos no constituyen exclusivamente un medio de abastecerse de materias primas o de servicios en las condiciones más ventajosas para el Estado, sino que, en la actualidad, a través de la contratación pública, los poderes públicos realizan una política de intervención en la vida económica, social y política del país, lo que convierte a la contratación en un ámbito de actividad imprescindible a través del cual poder orientar determinados comportamientos de los agentes económicos, ya que quienes quieran acceder a los contratos públicos deberán cumplir necesariamente con las exigencias que determinen las entidades adjudicadoras⁵.

1 PERNAS GARCÍA, J.: “Compra pública estratégica”, Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 45- 80.

Este carácter instrumental de la contratación pública se reconoce expresamente en el *Informe 16/2014, de 1 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón*, sobre incorporación en los pliegos de los contratos de una entidad local de determinadas cláusulas sociales, y consecuencias de su eventual incumplimiento, y en el *Informe 1/2014 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias*, sobre calificación de contratos típicos y la libertad de pactos.

2 En relación con el término de eficiencia —y su no vinculación a una idea economicista estrictamente dicha— me remito al estudio “Reglas básicas para mejorar la eficiencia y la transparencia en la Contratación Pública”, número monográfico de la revista *Presupuesto y Gasto Público sobre Calidad institucional, transparencia y buen gobierno*, núm. 82, 2016, págs. 137-158. También, MEDINA ARNÁIZ, T.: “Más allá del precio: las compras públicas con criterios de responsabilidad”, papeles de relaciones ecosociales y cambio global, núm. 121, 2013, pp. 87-97.

3 PONCE, J.: “Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido”; *Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex nova, Valladolid, p. 479.

4 J. M^a GIMENO FELIÚ, J. M^a: El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia “El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos”, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 213.

Esta visión instrumental de la contratación pública nos predispone a hablar de la utilización de la contratación pública con el fin de orientar y establecer comportamientos empresariales beneficiosos para el interés general sin que, necesariamente, estén ligados a una directa satisfacción funcional del contrato⁶. La perspectiva instrumental de la contratación pública aconseja que en la fase de selección se exija y valore el cumplimiento de la legislación comunitaria en materia medioambiental y social, pues lo contrario supone desaprovechar una herramienta de consolidación de políticas públicas con éxito futuro, y, en clave de rentabilidad (pues esta debe analizarse desde la óptica efectiva del cumplimiento de objetivos públicos esenciales de nuestro país)⁷ unos costes económicos que resultarían difícilmente “asumibles”.

Por otra parte, la contratación pública debe regularse desde la óptica de consecución efectiva y eficiente de la prestación demandada, que incluye, por supuesto, aspectos de la calidad vinculados a cierta “sensibilidad” social. Esto exige atender con especial interés a la fase de ejecución del contrato, que debe ser comprendida desde esta perspectiva del fin derivado de la concreta prestación que se demanda.

En definitiva, tanto las condiciones sociales como las cláusulas medioambientales suponen un gran ejemplo de visión estratégica en la contratación pública. Y, en consecuencia, se puede afirmar que están admitidas y fomentadas por las instituciones comunitarias, dado que la contratación pública no es un fin en sí misma, sino que es una potestad al servicio de otros fines de interés general (como son la estabilidad laboral, el medio ambiente o la integración social) y que de ningún modo se puede decir que restringen o limitan la competencia, sino todo lo contrario, estas cláusulas y condiciones permiten dar efectividad a valores superiores actualmente recogidos en el TFUE.

La gran influencia en nuestro sistema socioeconómico de la contratación pública es indudable. Concretamente, se estima que la contratación pública supone un 16% del PIB de la Unión Europea⁸, concentrándose en mayor medida en instituciones regionales y locales. Es por ello, que la inclusión de criterios de carácter ético, social y ambiental supone la promoción de un desarrollo sostenible y del bienestar social, dando efectividad con ello a las políticas públicas de protección social, laboral y medioambiental a través de los procedimientos de compra y contratación.

El desarrollo sostenible es el principal reto de la humanidad en las últimas décadas: reducir las desigualdades garantizando al mismo tiempo el futuro de la especie. **Sostenible** se ha convertido en una palabra que cada vez es más utilizada para señalar que se han tomado medidas óptimas para minimizar el impacto ambiental y social de

5 GIMENO FELIÚ, J. M^a.: “La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española”, Civitas, 2006, pp. 15-21.; MORENO MOLINA, J. A.: “Crisis económica y contratos públicos: el Real Decreto-Ley 9/2008 por el que se crean un fondo estatal de inversión local y un fondo especial del estado para la dinamización de la economía y del empleo”.

6 MEDINA, T.: “Comprando para asegurar nuestro futuro: la utilización de la contratación pública para la consecución de los objetivos políticos de la Unión Europea”, en AA. VV., Observatorio de los Contratos Públicos, Civitas, Cizur Menor, 2010, Pp. 43-94.

7 Como destaca G. VARA ARRIBAS, es posible una contratación pública sostenible que combine adecuadamente criterios económicos con criterios sociales y ambientales. “Novedades en el debate europeo sobre la contratación pública”; Revista Española de Derecho Comunitario, núm. 26, 2008, p. 128.

8 CASADO CASADO, LUCÍA y PALLARÉS SERRANO, ANNA: “Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas”, Atelier, Barcelona, 2010, p.125.

determinadas acciones o procesos. Este concepto nace de la necesidad de solucionar, o al menos paliar, algunos efectos económicos, sociales y ambientales negativos que el actual modelo de producción y consumo ha ocasionado, debido principalmente, a que hasta el momento no se había tenido en cuenta el impacto que la actividad humana provocaba en el medio. El cambio climático, la exclusión social o la pobreza son algunos de los problemas que podrían enumerarse en este sentido. Las Administraciones Públicas son cada vez más conscientes de que una buena promoción del desarrollo sostenible, pasa por ejecutar políticas que transformen los sistemas productivos y de comercio, así como las reglas de consumo tradicionales, hacia modelos más respetuosos con el entorno y la sociedad, y así alcanzar una mejor calidad de vida de los/as ciudadanas/os y asegurar la vida en el planeta para las futuras generaciones.

La contratación pública sostenible es aquel proceso de contratación del sector público que ha tenido en cuenta criterios ambientales y sociales. De esta forma se ha definido una manera de realizar compras públicas que no sólo tiene en cuenta la mejor oferta desde un punto de vista económico, basado únicamente en el dinero, sino también desde un punto de vista social y medioambiental. La compra pública sostenible valora aquellos productos y servicios más responsables con el medio ambiente, y que promuevan la inserción socio laboral, la igualdad de oportunidades y un “comercio justo” con países económicamente menos favorecidos.

A través de esta nueva concepción de la contratación y de la compra pública, las Administraciones Públicas, atribuyen una mayor coherencia a sus funciones, logrando una mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos, convirtiéndose en un referente de consumo responsable para la sociedad y contribuyendo a la preparación del tejido social y empresarial a los nuevos desafíos del siglo XXI como el Cambio Climático o el aumento de la pobreza, convirtiéndolos en parte de la solución al conflicto.

I. MARCO CONCEPTUAL, POLÍTICO Y LEGAL.

I.1 ASPECTOS GENERALES DE LA SOSTENIBILIDAD.

La sostenibilidad se entiende como la situación de equilibrio entre diferentes elementos, tanto sociales, ambientales como económicos que posibilita el bienestar de la sociedad sin alterar negativamente los ecosistemas naturales y los bienes y servicios que nos aportan, garantizando así el bienestar y la permanencia de oportunidades para las generaciones futuras⁹.

El Informe Brundtland, de las Naciones Unidas, de 1987, formuló la gran expresión que sintetiza parte de este trabajo “desarrollo sostenible”, entendido como “*desarrollo que asegura las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para asumir sus propias necesidades*”. Este término se ha ido incluyendo en diferentes textos jurídicos fundamentales. En 1992 con la celebración en Maastrich del Tratado de la Unión Europea se identificaba como uno de los objetivos de la Unión, el “progreso económico y social equilibrado y sostenible” el cuál se concretaba en un crecimiento de manera sostenible y no inflacionista que respetase el medio ambiente. También en el Tratado de Ámsterdam se incluye la referencia de “desarrollo sostenible” lo reitera como una de las misiones de la Unión¹⁰.

Otro término destacado alrededor del concepto de sostenibilidad y de desarrollo sostenible es el de Consumo Responsable, el cuál en el Simposio de Oslo en 1994 se definió como el “*uso de bienes y servicios que responden a necesidades básicas y proporcionan una mejor calidad de vida, al mismo tiempo que minimizan el uso de recursos naturales, materiales tóxicos y emisiones de contaminantes sobre el ciclo de vida, de tal manera que no se ponen en riesgo las necesidades de futuras generaciones*”.

Un año más tarde, en 1995, en la Mesa Redonda sobre Producción y Consumo Sostenible en Oslo el término se amplió y posteriormente en 2002, dentro de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo, se recogió un capítulo sobre “La transformación de modelos no sostenibles de consumo y de producción” en el que se indicaba de manera expresa que las Administraciones Públicas deben tener en cuenta “las consideraciones relacionadas con el desarrollo sostenible en su toma de decisiones, incluso sobre la planificación del desarrollo nacional y local, las inversiones en infraestructuras, el desarrollo empresarial y la contratación pública¹¹”.

En el 2006 se creó un grupo de trabajo sobre Compra Sostenible (Proceso de Marrakech), entre sus objetivos cabe resaltar el de consolidar las herramientas necesarias para la incorporación de la vertiente ambiental y social en la contratación de los Gobiernos Estatales. En la actualidad contamos con un marco político y legal

9 “Guía práctica para el desarrollo de la contratación pública sostenible”; Diputación de Córdoba, Delegación de Medio Ambiente, 2018, p. 45.

10 AGUILERA VAQUÉS, MAR.: “Desarrollo Sostenible y la Constitución Española”, Atelier, Barcelona, 2000, pp. 22-23.

11 “Guía práctica para el desarrollo de la contratación pública sostenible”; Diputación de Córdoba, Delegación de Medio Ambiente, 2018, pp. 9-13.

favorable para la incorporación de criterios y cláusulas tanto sociales como ambientales en la contratación pública.

En el 2008, el Consejo de Ministros español aprobó el Plan de Contratación Pública Verde (Sostenible) de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos. Este Plan establece una serie de objetivos, como establecer unos plazos determinados, para ir incorporando criterios ambientales en las licitaciones de la Administración General de manera progresiva para dar margen a la adaptación por parte de los mercados. El objetivo final fijado fue el de conseguir en el año 2010 la meta de “compra verde” establecida por la UE en la Estrategia para un Desarrollo Sostenible¹².

El buen camino hacia el desarrollo sostenible debe pasar por la elaboración de políticas que tengan en cuenta los cambios en el acceso a los recursos, la distribución de los costes y los beneficios. La sostenibilidad exige un mayor grado de preocupación por la paridad y en general en términos de igualdad y por la reducción en el mundo de la pobreza y las desigualdades. En muchos países no se cubren las necesidades humanas esenciales y con el desarrollo sostenible se pretende ir un paso más allá y satisfacer las aspiraciones de las personas a una vida mejor¹³. El Informe Brundtland aclara que la consecución del desarrollo requiere “un sistema político que asegure una participación efectiva de las personas en la toma de decisiones, un sistema social que ofrezca soluciones a las tensiones debidas al desarrollo desarmónico, un sistema internacional que fomente esquemas sostenibles de comercio y por último pero no menos importante un sistema administrativo flexible y con capacidad plena de autocorrección”.

Como se puede comprobar la expresión viene de una vertiente internacional, ahora bien, si analizamos su inclusión en la normativa nacional, dentro de la Constitución Española de 1978 no se incluye de manera explícita como un principio rector de política social y económica, simplemente porque su incorporación en estos términos fue posterior. En una Constitución como la nuestra que pretende recoger todos los principios que deben regir tanto la política social como la económica no es chocante reflexionar acerca de la necesidad de llevar al texto constitucional ese principio fundamental, orientador no sólo económico sino también del desarrollo de cualquier actividad susceptible de tener un impacto en el medio o sociedad.

Dentro de la legislación nacional que ampara la sostenibilidad contamos con la Ley clave, eje fundamental de este trabajo, la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, ya en sus antecedentes, la Ley 30/2007 de 30 de octubre de Contratos del Sector Público que traspone la Directiva 2004/18/CE de 31 de marzo de 2004 sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministros y servicios, incorporaba un nuevo paradigma de la contratación pública, en el que se podía valorar no solo el precio de las ofertas, sino también la variable social y ambiental.

La Ley se concibe como una herramienta de apoyo a las políticas sociales y medioambientales desarrolladas por los poderes públicos. Según indica la propia Ley *“las principales novedades afectan a la previsión de mecanismos que permiten*

12 “Guía práctica para el desarrollo de la contratación pública sostenible”; Diputación de Córdoba, Delegación de Medio Ambiente, 2018, pp. 9-13.

13 AGUILERA VAQUÉS, MAR: “Desarrollo Sostenible y la Constitución Española”, Atelier, Barcelona, 2000, pp. 34-35.

*introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social y medioambiental, configurándolas como condiciones especiales de ejecución del contrato o como criterios para valorar las ofertas, prefigurando una estructura que permita acoger en el futuro pautas de adecuación de los contratos a nuevos requerimientos sociales*¹⁴.

Algunas comunidades autónomas regularon el carácter obligatorio de las cláusulas sociales con anterioridad a la actual LCSP. Como es el caso de Castilla y León con la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad exigía que *“las Administraciones Públicas de Castilla y León, en el marco de la legislación de contratos del sector público, aplicarán un régimen de contratación pública socialmente responsable”*. En el mismo sentido, la Ley Foral Navarra 1/2015, de 22 de enero¹⁵.

“La creación de guías y documentos sobre la utilización de criterios sociales no es la mejor solución para incorporar estas cláusulas a los contratos, ya que resulta necesario individualizar cada contrato, más óptimo y eficiente que regular una respuesta general”¹⁶”. Esta idea se compartirá a lo largo del trabajo en diferentes partes, al resaltarse el estudio individualizado de cada contrato en cuestión, para evitar de este las respuestas generales y posibles vulneraciones de la competencia.

Como se ha referenciado, tanto en el Derecho internacional como en el Derecho interno español no se hizo esperar la positivización del término desarrollo sostenible, y ya desde inicios de la década de los noventa se hizo más frecuente encontrar en textos jurídicos el concepto entre sus líneas. Se trata de una nueva articulación jurídica que puede servir para ganar o perder pleitos, para defender esta idea basta una sola pasada por la jurisprudencia contencioso-administrativa y constitucional. El “desarrollo sostenible” se incorporó a la argumentación jurídica del Tribunal Constitucional en los noventa y desde aquella su presencia en nuestros órganos judiciales resulta cada vez más latente¹⁷.

La primera vez que aparece definido el término de “desarrollo sostenible” en la jurisprudencia española es en la STSJ de Castilla y León (Burgos) núm. 344/2003, de 29 de noviembre, confirmada en casación por la STS de 20 de diciembre de 2006, en la que se entiende el desarrollo sostenible de la siguiente manera:

“aquel desarrollo que pretende equilibrar el máximo de protección natural sin renunciar al mayor desarrollo posible, buscando proteger los recursos naturales, sin menoscabo de su necesaria explotación en aras a un desarrollo económico y social ordenado, esto es, consolidar un desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y prudente ecológicamente”.

La búsqueda de ese equilibrio, exige ponderar los intereses contradictorios derivados del desarrollo económico por un lado y los derivados de la conservación del medio ambiente por otro. El papel de los letrados en sede judicial es fundamental en dicha

14 “Guía práctica para el desarrollo de la contratación pública sostenible”; Diputación de Córdoba, Delegación de Medio Ambiente, 2018, pp. 9-13.

15 GIMENO FELIÚ, J. M^a: “Las condiciones sociales, en la contratación pública: posibilidades y límites”, Zaragoza, 2017, p. 17.

16 GIMENO FELIÚ, J. M^a: “Las condiciones sociales, en la contratación pública: posibilidades y límites”, Zaragoza, 2017, p. 17.

17 BUSTILLO BOLADO, R.: “Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas”, Aranzadi, Navarra, 2014, pp. 36-37.

ponderación, ya que el manejo de la prueba y la eficacia de una buena argumentación jurídica por parte de los abogados es determinante. Como ejemplo de la ponderación de intereses se encuentra la STS de 2 de enero de 2003. Una empresa obtiene una autorización administrativa para instalar una piscifactoría, con la instalación se ocupa parte de la rivera del Río Cinca, zona calificada como monte público catalogado. Los recursos contencioso-administrativos interpuestos frente a tal resolución administrativa fueron desestimados en única instancia por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón¹⁸. Tras impugnarse dicha sentencia en casación, el TS por medio de la ya citada STS de 2 de enero de 2003, confirma la resolución impugnada.

“...consideramos por nuestra parte que la Sala de instancia realizó una ponderación razonada de los elementos de valoración contenidos en las actuaciones administrativas. Los factores que tomó en consideración la Administración Autonómica para adoptar los acuerdos en controversia fueron los adecuados y se utilizaron dentro de un margen lógico de discrecionalidad.

La Diputación General de Aragón, ostenta competencias exclusivas tanto en materia de montes como de acuicultura y tenía como pauta normativa adoptada por su Asamblea legislativa a través de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del territorio, la de llevar a cabo una gestión eficaz de los recursos naturales que coordine las necesidades del desarrollo socioeconómico con las obligaciones de conservación y mejora del medio ambiente(...) Sobre la base de esto y a la vista de las circunstancias, se reputó que la autorización excepcional para ocupar de manera temporal una parte reducida del monte catalogado... no desvirtuaba por completo la utilidad pública de este último¹⁹”.

En este supuesto, sobre la base de lo probado y alegado por las partes, tanto en única instancia como en casación el TS entiende que la Administración ha ponderado correctamente los intereses contrapuestos en juego y la solución adecuada en términos de sostenibilidad ha sido la tomada por la Administración²⁰.

Ejemplos como el anterior, donde el desarrollo sostenible juega un papel en la *ratio decidendi* de Sentencias del Tribunal Supremo son frecuentes en la jurisprudencia contencioso-administrativa²¹, también se pueden encontrar ejemplos aunque más escasos en otras jurisdicciones²². Esta presencia en la jurisprudencia española nos permite afirmar que el desarrollo sostenible se ha configurado como un verdadero principio jurídico.

En el presente documento me referiré a las cláusulas sociales, laborales y medioambientales como aquellas que se establecen en los procesos de contratación pública, mediante las cuales se incorporan a los mismos, cuestiones de política social, laboral y medioambiental, como la inserción en el mercado laboral de personas desfavorecidas o en situaciones de riesgo exclusión social, la conciliación de la vida laboral y familiar, el fomento de una igualdad efectiva, salvaguardar la seguridad y

¹⁸ STSJ de Aragón de 25 de enero de 1997.

¹⁹ STS de 2 de enero de 2003. FJ 12

²⁰ BUSTILLO BOLADO, R.: “Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas”, Aranzadi, Navarra, 2014, pp. 38-39.

²¹ SSTs de 25 de octubre de 2006, 20 de diciembre de 2006 o 15 de octubre de 2010.

²² Sentencia de la Sala primera del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2004 (182/2004).

salud laboral, criterios éticos de sostenibilidad medioambiental, de responsabilidad social u otras relacionadas²³.

I.2 DERECHO COMUNITARIO COMO MARCO DE REFERENCIA

Realizaré una breve síntesis del escenario normativo actual, para luego profundizar en la Directiva 2014/24/UE. El 26 de febrero de 2014 se aprobaron una serie de Directivas en materia de contratación, las cuales constituyen lo que se conoce como la cuarta generación de Directivas de contratación pública:

- La Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

-La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

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

La dispersión normativa en materia de contratación pública no favorece del todo al principio de seguridad jurídica, la LCSP ha sufrido diversas modificaciones y las dudas que esto genera junto con la dificultad en la gestión de la licitación pública son inevitables e innegables²⁴.

I.2.1 LA DIRECTIVA 2014/24/UE Y LA INCLUSIÓN DE ELEMENTOS DE SOSTENIBILIDAD EN LOS CONTRATOS.

En el ámbito europeo se debe señalar la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública. En esta Directiva se afirma que “la contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, siendo uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos, facilitando la participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública y permitiendo que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes”.

En el desarrollo y evolución de la normativa sobre contratos públicos, el Derecho de la UE ha tenido desde el año 1986 (entrada de España en la Comunidades Europeas) una influencia decisiva. La normativa en este ámbito ha estado integrada de manera

23 DIAZ VARELA GONZALEZ PUMARINO, BEATRIZ: “Modelo guía para la incorporación de cláusulas sociales laborales y medioambientales en la contratación pública”; Principado de Asturias, 2018, p. 17.

24 GUILLÉN CARAMÉS, J.: “Contratación, competencia, y sostenibilidad: últimas aportaciones desde el derecho administrativo”; Aranzadi, Navarra, 2017, pp. 108 -109.

mayoritaria por disposiciones que transponían directivas comunitarias²⁵. Al margen de otros objetivos destacados por el legislador español como podían ser la lucha contra la corrupción, la simplificación del proceso de contratación o las peticiones formuladas desde esferas académicas o sociales, se encontraba el gran objetivo de adaptar el ordenamiento interno español a las directivas y a la jurisprudencia comunitaria. Esto constituyó la causa inmediata de aprobación de la norma que marcó un antes y un después en nuestro Derecho de la contratación, la Ley 13/1995, de 18 de mayo (LCAP), que incorporó las Directivas 92/50, 93/36 y 93/37/CEE sobre contratos de servicios, suministros y de obras. Lo mismo ocurre con la norma que la sustituyó, la Ley 30/2007 que traspuso la Directiva 2004/18/CE²⁶.

Pues bien para llegar a hablar de la Directiva Comunitaria 2014/24/UE, debemos referirnos primero a la actual LCSP de 2017 que traspuso al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, del Parlamento Europeo y del Consejo del 2014. En los primeros considerandos de la Directiva 2014/24 se insiste en la vinculación de la norma a la jurisprudencia del TJUE relativa a la contratación pública, así como la obligación de respetar los principios del TFUE, en especial la libre prestación de servicios, la libertad de establecimiento, así como los principios derivados de estos como el de igualdad de trato, la no discriminación y la transparencia.

La aprobación de las Directivas de la UE, se enmarca dentro de la Estrategia Europea 2020 para un crecimiento integrador, sostenible e inteligente²⁷. Por primera vez se da acogida y se regulan en sede europea tanto las fases de preparación y adjudicación como las de ejecución y resolución de los contratos del sector público²⁸; El objetivo de esta normativa consiste fundamentalmente en simplificar y mejorar la eficiencia de las normas y los procedimientos contractuales de la UE, además también se pretende impulsar un uso estratégico e innovador de la contratación pública, apoyando objetivos sociales como la lucha contra el cambio climático, el empleo y la integración social, la promoción de la innovación y la prestación de servicios sociales de mejor calidad.

Por lo tanto las nuevas Directivas Comunitarias, como apunta Gimeno Feliú, impulsan una nueva manera de contratar por parte de la Administración Pública, que incorpora como ejes de actuación novedosos, la eficiencia, la eficacia y la integridad, para conseguir un modelo transparente de gestión de los fondos públicos y que ayude a incorporar políticas óptimas para nuestro sistema económico y social²⁹.

La Directiva 2014/24/UE reconoce expresamente la obligación de cumplimiento de las obligaciones laborales o medioambientales, esto ha servido para poner el foco de atención en estos aspectos pero no lo hace más obligatorio ni supone una novedad en sí

25 GIMENO FELIÚ, J. M^a.: “El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública: de la burocracia a la estrategia (el contrato público como herramienta de liderazgo institucional de los poderes públicos”;

Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 39 y ss.
26 MORENO MOLINA, J.A.: “Hacia una compra pública responsable y sostenible”, Tirant, Valencia, 2018, pp. 37 y ss.

27 Véase el documento de la Comisión (COM 2010-2020).

28 MORENO MOLINA, J.A.; PUERTA SEGUIDO, F.; PUNZÓN MORALEDA, J.: “Claves para la aplicación de la directiva 2014/24/UE sobre contratación pública”, Wolters Kluwer; El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2016, pp. 197 y ss.

29 MORENO MOLINA, J.A.: “Hacia una compra pública responsable y sostenible”, Tirant, Valencia, 2018, pp. 37 y ss.

mismo³⁰. El cumplimiento de las obligaciones laborales se recoge en una declaración de la Directiva, en concreto en el art.18.2 “*Los Estados miembros tomarán las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de contratos públicos, los operadores económicos cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en el anexo X*”³¹.

En relación con la apreciación de la capacidad para ejecutar el contrato, el art.56 de la Directiva añade que los poderes adjudicadores **podrán** decidir no adjudicar un contrato a aquel licitador que presente una oferta económicamente ventajosa pero que no cumple con las obligaciones del art.18.2. Resulta llamativo que no aparezca el término “deberán” y se establezca de manera potestativa. Los poderes públicos rechazarán la oferta si comprueban que es anormalmente baja porque no cumple las obligaciones del art.18.

Al respecto se produce una de las grandes novedades en este ámbito, se obliga a realizar unos pliegos, con unos estudios de costes para permitir ofertas viables y la ejecución de aquellas que sean rigurosas, con un estudio económico que garantice su futura viabilidad económica, mucho más eficaz que métodos anteriores que derivaban en la resolución contractual de aquellas ofertas que relativizasen la importancia de las obligaciones sociales o medioambientales³².

Otra de las incorporaciones de la Directiva es la posibilidad de introducir cuestiones sociales a través de las condiciones de ejecución del contrato, regulado en el art.70³³. Las consideraciones a las que se refiere este artículo no deben ser discriminatorias y deben estar vinculadas con el objeto del contrato, el ámbito en el que operen debe ser solo el del propio contrato y nunca sobrepasar esa esfera sino supondrían una injerencia en la organización y funcionamiento autónomo de la empresa. Además de a través de las condiciones de ejecución del contrato, como hemos visto, también se pueden introducir cuestiones sociales a través de los criterios de valoración, la Directiva introduce algunos matices al respecto en el art.67 de la LCSP, cambiando el término oferta económicamente más ventajosa por el de cálculo del coste de ciclo de vida³⁴.

Las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 17 de Septiembre de 2002 (Concordia Bus Finland, C-513/99) y la Sentencia de 4 de Diciembre de 2003 (EVN y Wienstrom, C-448/01) recogen las posibilidades de introducir criterios ambientales en la contratación pública, al entender que los criterios para adjudicar el contrato a la oferta más ventajosa económicamente no se enumeran de manera minuciosa en las Directivas, de esta manera pueden especificarse otros, admitiéndose

30 GUILLÉN CARAMÉS, J.: “Contratación, competencia y sostenibilidad: últimas aportaciones desde el derecho administrativo”; Aranzadi, Navarra, 2017, pp. 114 y ss.

31 Este artículo se transpone en el art.199 de la Ley de Contratos del Sector Público.

32

GUILLÉN CARAMÉS, J.: “Contratación, competencia y sostenibilidad: últimas aportaciones desde el derecho administrativo”; Aranzadi, Navarra, 2017, pp. 114 y ss.

33 Art. 70 de la Directiva 2014/24/UE. “Los poderes adjudicadores podrán establecer condiciones especiales relativas a la ejecución de contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del mismo, en el sentido del art.67.3, y se indiquen en la convocatoria de licitación o en los pliegos de la contratación. Dichas condiciones podrán incluir consideraciones de tipo medioambiental, social o relativas al empleo”.

34 GUILLÉN CARAMÉS, J.: “Contratación, competencia y sostenibilidad: últimas aportaciones desde el derecho administrativo”, Aranzadi, Navarra, 2017, pp. 114 y ss.

con rigor criterios ambientales, siempre que cumplan determinadas condiciones³⁵.

Me gustaría resaltar un par de pronunciamientos entono a la posibilidad de incluir criterios sociales, uno de ellos es la Resolución del TACPCM 16/2016, de 3 de febrero de 2016, en esta resolución se reconoce la posibilidad de incorporar cláusulas sociales a los pliegos de la contratación, el criterio en controversia era el de garantizar un salario al menos igual al de Convenio Colectivo del sector en cuestión. El Tribunal de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía dictó resoluciones en la misma línea y el propio TACPCM lo confirma en distintas resoluciones, consolidando así la doctrina de esta materia. Sin embargo, el Tribunal Central de Recursos Contractuales en abril de 2017 dictó una resolución en la que cambió de criterio³⁶.

La Directiva no niega la posibilidad de admitir criterios de valoración social, también fue determinante el segundo de los pronunciamientos al que quiero hacer referencia, la Sentencia del TJ de 10 de mayo de 2012, en el Asunto C-368/10, señala que “no es necesario que un criterio de adjudicación se refiera a una característica intrínseca de un producto, es decir, a un elemento incorporado materialmente en éste” concluye que “nada se opone , en principio, a que dicho criterio se refiera al hecho de que un producto proceda del comercio justo”.

Como ya determinó el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-225/98, en el que afirmó que los poderes adjudicadores pueden basarse una condición contra la lucha contra el desempleo, siempre que tengan entre sí dos o más ofertas económicamente equiparables. En referencia a la aplicación de un criterio de adjudicación relacionado con la lucha contra el desempleo, el Tribunal resalta que este no debe tener una incidencia directa o indirecta en los licitadores de otros Estados miembros y que debe mencionarse expresamente en el anuncio de la oferta del contrato, para que los contratistas puedan conocer la existencia de dicha condición. En este mismo sentido también se pronunció el Tribunal de Justicia en la Sentencia de 20 de septiembre de 1988, Beentjes, asunto C-31/87³⁷.

35 CASADO CASADO, LUCÍA y PALLARÉS SERRANO, ANNA: “Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas”, Atelier, Barcelona, 2010, p. 134.

36 Resolución del TCRS 355/2017, 21 de abril de 2017, “En el caso que nos ocupa, los criterios impugnados, además de no poder ser claramente considerados como cláusulas sociales de las amparadas por la legislación comunitaria y de implicar una injerencia en las relaciones laborales y en las condiciones de trabajo de los operarios con la empresa adjudicataria, no queda evidenciado que las mejoras en la calidad en el empleo puedan redundar en la marcha de la ejecución de las prestaciones objeto del contrato que quedan bien reflejadas en otros apartados del PCAP”.

37 GUILLÉN CARAMÉS, J.: “Contratación, competencia y sostenibilidad: últimas aportaciones desde el derecho administrativo”, Aranzadi, Navarra, 2017, pp. 114 y ss.

I.3. NOVEDADES PRINCIPALES DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, aplicable a todas las Administraciones, entidades públicas y poderes adjudicadores españoles, nos plantea un nuevo modelo de contratación pública a través de un enfoque diferente, cuyos elementos clave son la gestión eficaz, eficiente, íntegra y transparente de los fondos públicos, mediante la obligatoria utilización de medios electrónicos y, el impulso además de políticas públicas sociales, ambientales y de investigación y desarrollo.

Esta nueva Legislación transpone al ordenamiento jurídico español las Directivas de la Unión Europea 2014/23 y 2014/24, sobre contratación pública y contratos de concesión, enmarcadas en la Estrategia Europea 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y que por primera en sede europea regulan las fases de ejecución y resolución de los mismos.

La gran novedad a la que me he ceñido es la obligatoria inclusión de criterios sociales y ambientales, aspecto de gran relevancia para todos los operadores públicos y privados de los contratos públicos. En la tramitación del proyecto de ley de la nueva LCSP se añadió un apartado muy importante al art. 1, el apartado 3 de este artículo, establece de manera preceptiva que en toda contratación pública deben incorporarse de manera transversal criterios sociales y medioambientales siempre que estos guarden relación con el objeto del contrato³⁸ (aspecto que se analizará más adelante en el presente trabajo).

En relación con esto la propia disposición legal expresa su convencimiento de que la incorporación de estos criterios proporciona una mayor calidad-precio en la prestación contractual, así como una eficiencia mejor en el empleo de los fondos del Estado.

La exposición de motivos de la Ley, sitúa como segundo de sus objetivos el de conseguir una mejor relación calidad-precio. Para lograrlo se establece por primera vez la obligación de los órganos de contratación de velar porque el diseño de los criterios adjudicadores permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, todo ello mediante la inclusión de aspectos cualitativamente medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato.

La jurisprudencia del TJUE³⁹ exige una conexión directa y decisiva con el objeto del contrato de estas cláusulas, se recoge así de manera amplia en el apartado 6 del art. 145 LCSP 2017. Se considera que el o los criterios de adjudicación estarán vinculados con el objeto del contrato cuando *“se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:*

38 MORENO MOLINA, J.A.: “Hacia una compra pública sostenible”; Novedades principales de la Ley de Contratos del Sector Público; Tirant, Valencia, 2018, pp. 75-79.

39 Sentencia del TJUE de 17 de septiembre de 2002, Concordia Bus Finland, asunto C-513/99, Rec.p.I-7213, que se planteó al Tribunal en el marco de un contrato público relativo a la prestación de servicios de transporte urbano en autobús, en el que el Ayuntamiento de Helsinki (entidad adjudicadora) valoró el procedimiento de adjudicación del contrato criterios ecológicos, como el nivel de las emisiones de óxido de nitrógeno o el nivel de ruido de los autobuses.

a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas;

b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material”.

La LCSP 2017 quiere conseguir que se emplee la contratación pública como una herramienta para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y de desarrollo, de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia⁴⁰. Las Directivas 2014/23 y 24 tienen entre sus objetivos principales impulsar el uso estratégico de la contratación pública y así promover que se use de una manera mejor la contratación, elemento fundamental de las economías de la UE⁴¹, en apoyo de objetivos sociales como la protección del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático, la promoción de la innovación, el empleo y la integración social y la prestación de servicios sociales de alta calidad dentro de las mejores condiciones. Además la LCSP también refuerza de manera considerable la inclusión en los contratos públicos de consideraciones de tipo social, medioambiental y de innovación y de desarrollo, estas consideraciones podrán recogerse tanto en el momento de diseñar los criterios de adjudicación, para evaluar la relación calidad-precio, o como condiciones especiales de ejecución, si bien su incorporación está supeditada a que se relacionen con el objeto del contrato, como exige la jurisprudencia del TJUE⁴².

En relación a las condiciones especiales de ejecución, se le impone al órgano de contratación la obligación de establecer al menos en el pliego, alguna condición o cláusula de índole social, medioambiental o relativa al empleo⁴³.

Esta Ley también recoge importantes medidas en el ámbito de la discapacidad, es causa de prohibición de contratar con entidades del sector público el no cumplir con el requisito de que al menos el 2% de los empleados de las empresas de 50 o más trabajadores sean trabajadores con discapacidad⁴⁴. En definitiva, con la intención de favorecer el respeto de los derechos humanos, y en especial los derechos laborales básicos de los trabajadores y de los pequeños productores de países en vías de desarrollo, se posibilita que tanto los criterios de adjudicación (art. 145.6 LCSP 2017) como las condiciones especiales de ejecución (art.200.2 LCSP 2017) incorporen aspectos sociales del proceso de producción y comercialización referidos a las obras, suministros o servicios que hayan de facilitarse con arreglo al contrato que se trate y se podrá exigir que se cumpla con los principios de comercio justo⁴⁵.

40 MORENO MOLINA, J.A.: “Hacia una compra pública sostenible”; Novedades principales de la Ley de Contratos del Sector Público; Tirant, Valencia, 2018, p. 77.

41 Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo nº 17/2016, “Las Instituciones de la UE pueden hacer más para facilitar el acceso a su contratación pública”, Luxemburgo, 2016. Las autoridades públicas gastan cada año aproximadamente una quinta parte del PIB de la UE en la adquisición de obras, suministros y servicios.

42 Ver Sentencia del TJUE de 24 de enero de 2008, Lianakis, asunto C-532/06, ECLI: EU:C:2008:40.

43 Ver (art.) 200.2 de la LCSP de 2017.

44 Esto ya se había recogido por la modificación del hasta ahora vigente TRLCSP por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

45 Principios recogidos en la Resolución del Parlamento Europeo sobre comercio justo y desarrollo [2005/2245 (INI)].

Cabe mencionar que para poder realizar una evaluación de la sostenibilidad de las organizaciones licitadoras o de las empresas y mejorar su puntuación, resulta necesario cumplir con el RD Ley 18/2017 de Información No Financiera y Diversidad⁴⁶. También se da importancia a la simplificación de los trámites administrativos y a la necesidad de mejorar el acceso a la licitación de las pequeñas y medianas empresas. De este modo se beneficia tanto a los licitadores, como a los órganos de contratación.

Al respecto, hay una serie de artículos y apartados sobre Sostenibilidad en la LCSP⁴⁷ que son de especial importancia y suponen una gran novedad, en especial en lo que atañe a los aspectos sociales y medioambientales. Ya en el art. 1 de la LCSP se refleja la necesidad de incorporar de manera transversal criterios sociales y medioambientales para proporcionar una mejor calidad-precio.

Se recoge además que las entidades del sector público velarán por *“la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública, favorecerán la agilización de trámites, valorarán la incorporación de consideraciones sociales, medioambientales y de innovación como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública y promoverán la participación de la pequeña y mediana empresa y el acceso sin coste a la información, en los términos previstos en la presente Ley”*⁴⁸ entre el articulado sobre sostenibilidad destacan a mayores el art. 88 (solvencia técnica en los contratos de obras), art. 125 (definición de determinadas prescripciones técnicas), art.126 (reglas para el establecimiento de prescripciones técnicas), art. 127 (etiquetas), art. 129 (información sobre las obligaciones relativas a la fiscalidad, protección del medio ambiente, empleo y condiciones laborales y de contratar a un porcentaje específico de personas con discapacidad⁴⁹), art. 145 (requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato⁵⁰),

46 Esto en la práctica supone realizar una serie de memorias en materia de sostenibilidad.

47 Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, de 8 de noviembre.

48 Art. 28 de la LCSP, versa sobre la necesidad e idoneidad del contrato y la eficiencia en la contratación.

49 “El órgano de contratación podrá señalar en el pliego el organismo u organismos de los que los candidatos o licitadores puedan obtener la información pertinente sobre las obligaciones relativas a la fiscalidad, a la protección del medio ambiente, y a las disposiciones vigentes en materia de protección del empleo, igualdad de género, condiciones de trabajo y prevención de riesgos laborales e inserción socio laboral de las personas con discapacidad, y a la obligación de contratar a un número o porcentaje específico de personas con discapacidad que serán aplicables a los trabajos efectuados en la obra o a los servicios prestados durante la ejecución del contrato.

Cuando se facilite la información a la que se refiere el apartado 1, el órgano de contratación solicitará a los licitadores o a los candidatos en un procedimiento de adjudicación de contratos que manifiesten haber tenido en cuenta en la elaboración de sus ofertas las obligaciones derivadas de las disposiciones vigentes en materia de fiscalidad, protección del medio ambiente, protección del empleo, igualdad de género, condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales e inserción socio laboral de las personas con discapacidad, y a la obligación de contratar a un número o porcentaje específico de personas con discapacidad, y protección del medio ambiente”.

50 *“Las características medioambientales podrán referirse, entre otras, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

Las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: al fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción socio laboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la subcontratación con

art. 147 (criterios de desempate), art. 148 (definición y cálculo del ciclo de vida), art. 149 (ofertas anormalmente bajas⁵¹), art. 201 (obligaciones en materia medioambiental, social o laboral⁵²), y el art.202 (condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden).

A nivel internacional la LCSP recoge en el art. 201 la obligación de cumplir en el ámbito social y medioambiental con los convenios internacionales, resulta de especial importancia destacar los siguientes:

- Convenio OIT n.º 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.
- Convenio OIT n.º 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.
- Convenio OIT n.º 29, sobre el trabajo forzoso.
- Convenio OIT n.º 105, sobre la abolición del trabajo forzoso.
- Convenio OIT n.º 138, sobre la edad mínima.
- Convenio OIT n.º 111, sobre la discriminación (empleo y ocupación).
- Convenio OIT n.º 100, sobre la igualdad de remuneración.
- Convenio OIT n.º 182, sobre las peores formas de trabajo infantil.
- Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono y su Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono.
- Convenio de Basilea para el control de la eliminación y el transporte transfronterizo de residuos peligrosos.
- Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (COP).

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”.

51 “En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201”.

52 “Los órganos de contratación tomarán las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de derecho internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado y en particular las establecidas en el anexo V”.

– Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional (PNUMA/FAO) (Convenio PIC), Rotterdam, 10 de septiembre de 1998, y sus tres Protocolos regionales.

I.4. LA RELACIÓN DE LA CLÁUSULA DE SOSTENIBILIDAD CON EL OBJETO DEL CONTRATO.

Atendiendo al objeto, naturaleza y características del contrato, el órgano de contratación determinará la fase del procedimiento de contratación que considera más adecuada para la incorporación de las cláusulas y la consecución de los objetivos que persigue⁵³.

La inclusión de consideraciones sociales, laborales y medioambientales en la definición del objeto del contrato, es aconsejable; por otro lado, incluir estas consideraciones en la propia definición del contrato permite a los licitadores tomar conciencia de los objetivos y necesidades que se persiguen satisfacer con el contrato en cada caso.

Por lo tanto, y en función de los concretos objetivos que se persigan en cada caso, se podrá incluir de manera expresa dentro del objeto o descripción del contenido del contrato, los objetivos o consideraciones sociales a cumplir, pero respetando siempre que el objeto del contrato no se defina de manera que el acceso al mismo quede limitado a empresas nacionales, en detrimento de los licitadores de otros Estados miembros u operadores de países con derechos equivalentes o que produzca un efecto discriminatorio entre los candidatos o licitadores.

A este respecto, se recoge como una primera oportunidad de integrar aspectos sociales en un contrato público, el momento de elección del objeto del contrato:⁵⁴ la primera ocasión de integrar aspectos sociales en un contrato público se presenta en la fase inmediatamente anterior a la aplicación de las Directivas pertinentes, es decir, en el momento de elección del objeto del contrato. En esta fase los poderes adjudicadores gozan de una buena oportunidad para tener en cuenta los aspectos sociales y escoger un producto o servicio que se corresponda con sus objetivos sociales".

Siguiendo en esta línea, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su informe 16/2015, de 4 de noviembre, razona sobre la compatibilidad de la regla de transparencia articulada a través del uso de vocabulario común de contratos públicos y la introducción de concreciones sociales en la definición del objeto del contrato, afirmando que: "nada impide, por tanto, una "precisión social" del objeto del contrato, pues con ello no se afecta a la regla de transparencia pretendida por el contrato público". Esta concreción "social" no desvirtúa la naturaleza del contrato, ni esconde, el objeto principal de la prestación, ni implica una barrera de entrada contraria a la función del contrato. El art. 35 de la LCSP, al enumerar el contenido mínimo de los contratos, recoge expresamente la mención a la definición

⁵³ "Modelo guía para la incorporación de cláusulas sociales, laborales y medioambientales en la contratación pública"; Consejo Autonómico de Fundaciones del Principado de Asturias, 2018, p. 26.

⁵⁴ Comunicación Interpretativa de la Comisión Europea, de 15 de octubre de 2001 sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos.

del objeto y tipo de contrato "*teniendo en cuenta en la definición del objeto las consideraciones sociales, ambientales y de innovación*".

Por su parte, la Guía Práctica para la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación de la Generalitat Valenciana de 2016⁵⁵ recomienda incluir expresamente los objetivos o consideraciones sociales a satisfacer dentro del objeto o descripción del contenido del contrato, con la finalidad de proteger la exigencia comunitaria de vinculación entre estas consideraciones y el objeto contractual. En la misma línea, el Acuerdo 59/2012, de 26 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban directrices vinculantes para los órganos de contratación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León sobre incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública, en su art.2 sobre la descripción del objeto del contrato y de las especificaciones técnicas exige que: "*Los órganos de contratación, en el momento de definir el objeto del contrato, y siempre que su naturaleza lo permita, incluirán de forma expresa el valor social de las obras, los productos o los servicios que necesiten contratar, tales como: el fomento del empleo de personas en situación o riesgo de exclusión social, la inserción laboral de personas con discapacidad, el fomento de la estabilidad en el empleo, la promoción de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y el impulso de medidas de conciliación de la vida familiar y laboral en las empresas*".

Además, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 99 de la LCSP sobre la exigencia de definir el objeto del contrato de manera determinada, permitiendo que, en atención a las necesidades o especificaciones concretas que se pretenden satisfacer en cada caso, no se cierre el objeto a una única solución posible, con expresa mención a aquellos contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones de otro tipo que mejoren la eficiencia y la sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten.

Al regular los pliegos de las prescripciones técnicas y las normas para determinar las prescripciones que han de regir la realización de la prestación, se establece que las mismas se definirán siempre que el objeto del contrato afecte o pueda afectar al medio ambiente, aplicando criterios de sostenibilidad y protección ambiental, de acuerdo con lo previsto en los arts. 3 y 4 de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación de 2002, entre otras cuestiones⁵⁶.

La Comisión europea adoptó la comunicación interpretativa sobre "la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública"⁵⁷ entiende que "las principales posibilidades de contratación "ecológica" se dan al comienzo del proceso de licitación, señaladamente, cuando se toma la decisión sobre el objeto del contrato", y "aunque los preceptos de las directrices de contratación pública no las contemplan, estas decisiones están cubiertas por las normas y principios consagrados en el Tratado en materia de libertad de circulación de mercancías y servicios, en particular las de no discriminación y proporcionalidad".

55 (Acuerdo del Consell de 4 de agosto, DOCV de 17 de agosto, EDL 2016/132987).

56 TRAYTER JOAN, M.: "Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas", Atelier, Barcelona, 2010, pp. 150 y ss.

57 (COM (2001), 274 final, Bruselas 4.7.2001)

Variada Jurisprudencia del TJUE⁵⁸ despeja de cualquier duda la posibilidad de introducir criterios ambientales en la contratación pública, al entender que los criterios para adjudicar el contrato a la oferta económicamente más ventajosa no se enumeran en las Directivas con carácter exhaustivo, de tal forma que pueden especificarse otros, y no necesariamente de naturaleza económica, admitiendo expresamente los criterios ambientales, con ciertas restricciones.

Posteriormente, se procedió a la elaboración de un nuevo marco normativo en materia de contratación pública, incluyendo la introducción de los criterios ambientales. Así en primer término, la Directiva 2004/177CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de Marzo de 2004, sobre la Coordinación de los Procedimientos de Adjudicación de Contratos en los Sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, modificada en varias ocasiones, que incluye las referencias ambientales al regularse las especificaciones técnicas en los contratos (art.34), y prescribir que las mismas deberán formularse⁵⁹.

Quizás el criterio más relevante que se ha consolidado en los últimos años respecto a las condiciones no económicas es el relativo a la necesaria vinculación con el objeto del contrato. Este requisito apareció por primera vez en la jurisprudencia del TJUE, en concreto, en el asunto Concordia Bus Finland (2002). La sentencia resuelve un litigio referido a la posibilidad de incluir cláusulas de carácter medioambiental en un contrato de servicios de transporte en autobús. En ese momento, las Directivas de contratos públicos no contenían previsiones en torno a las cláusulas sociales o medioambientales. Al analizar la posibilidad de introducir estos criterios, el Tribunal afirmó que⁶⁰: "como una oferta se refiere necesariamente al objeto del contrato, los criterios de adjudicación que pueden aplicarse (...) deben estar también relacionados con el objeto del contrato".

La introducción de este criterio de conexión entre los criterios no económicos y el objeto del contrato ha dado lugar a numerosas críticas y debates. En primer lugar, porque la vinculación con el objeto del contrato abre un importante margen de discrecionalidad en su aplicación. Es posible hacer una interpretación más o menos restrictiva de ese vínculo que permita o no la inclusión de determinados criterios no económicos. Aunque la oferta debe ligarse al objeto del contrato no es cierto que no pueda vincularse a otros criterios. En las licitaciones se tienen en cuenta muchos criterios que, en ocasiones, no se ligan directamente al objeto del contrato. Es el caso de, por ejemplo, de los criterios de solvencia que, en ocasiones, pueden emplearse como criterios de adjudicación.

La Comisión considera sin embargo, que el vínculo con el objeto del contrato es fundamental. A su juicio, sin ese requisito la introducción de cláusulas sociales o medioambientales podría encubrir actitudes desleales. Por otro lado, entiende que se podrían producir actos discriminatorios a favor de nacionales, que pueden tener más facilidad para satisfacer las exigencias sociales o medioambientales. Además, para las pymes resulta más complicado cumplir los requisitos que no están ligados al objeto del contrato. Y se produciría menos innovación si se compitiera con base en criterios

⁵⁸ Las sentencias: STJCE de 17 de Septiembre de 2002 (Asunto Concordia Bus Finland, C-513/99) y la STJCE de 4 de Diciembre de 2003 (Asunto EVN y Wienstrom, C448/01).

⁵⁹ TRAYTER JOAN, M.: "Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas", Atelier, Barcelona, 2010, pp. 150 y ss.

⁶⁰ GUILLEN CARAMÉS, JAVIER y HERNANDO RYDINGS, María: "Contratación, competencia y sostenibilidad: últimas aportaciones desde el derecho administrativo", Aranzadi, Pamplona, 2017, p. 272.

ligados a la política de empresa y no a la búsqueda de los mejores servicios o productos. Esto no se ha conseguido probar pero parece que a partir de la jurisprudencia del TJUE se ha extendido una opinión favorable a una interpretación estricta del vínculo con el objeto del contrato y en contra del establecimiento de criterios no económicos como criterios de adjudicación.

Ahora bien, sin perjuicio de las críticas, este criterio se ha positivizado en la Directiva 2014/24/UE. En distintos momentos se apunta al vínculo con el objeto del contrato: en relación con las especificaciones técnicas (art. 42.1 y 3.a); con los criterios ecológicos para las etiquetas (considerando art. 43.1.a) con la introducción de variantes (art. 45.1); con los criterios de selección (art.58.1; con los criterios de adjudicación (art.67.2); y, por último, con las condiciones de ejecución (considerando 114; art. 70).

El objeto del contrato versa sobre la definición del producto, servicio u obra que se quiere contratar, aunque existe la posibilidad de que también haga referencia a la ejecución del contrato.

Los poderes adjudicadores pueden definir libremente el objeto del contrato siempre que respeten el derecho comunitario y sus principios, en particular los de libre circulación de mercancías y servicios tal y como se contemplan en los artículos 28, 30 y 49 a 55 del TCE.

Para la introducción de criterios de sostenibilidad⁶¹ es necesario vincular el objeto del contrato con los criterios sociales y ambientales a introducir, utilizando conceptos y justificaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, la protección medioambiental o el Comercio Justo. En caso de que existan acuerdos institucionales de ámbito internacional, europeo, estatal, regional o incluso local⁶², es conveniente hacer referencia en el objeto del contrato a los mismos, para vincular el compromiso de la Administración Pública contratante con la inclusión de estos criterios.

El proceso de definición del objeto del contrato posee un valor referencial en la contratación pública. Por ello, es importante saber que en el propio objeto se pueden incorporar criterios sociales, puesto que el órgano de contratación tiene total libertad para definirlo.

Para terminar, es importante incidir en la relevancia de hacer un uso inteligente de las cláusulas sociales que impulsen el desarrollo de políticas activas de empleo⁶³. Esta nueva forma de contratación pública supone que a la consideración de criterios como la relación calidad-precio se le añadan aspectos sociales, ambientales y éticos, contribuyendo a lograr una mayor cohesión social.

“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-

61 “Guía práctica para el desarrollo de la contratación pública sostenible”; “La sostenibilidad de las compras y contrataciones públicas paso a paso” p. 16.

62 Resolución Europea sobre Comercio Justo y Desarrollo [2005/2245 (INI)]

63 “Guía de contratación pública sostenible”; Foro de Consumo de Navarra, 2010.

precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos⁶⁴”.

Los órganos de contratación deben velar porque el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad⁶⁵, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato.

La Comunicación Interpretativa de la Comisión Europea de 15 de octubre de 2001 (COM 2001, 566 final)⁶⁶ sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos, señala: “La primera ocasión de integrar aspectos sociales en un contrato público se presenta en la fase inmediatamente anterior a la aplicación de las Directivas”.

Como ya se ha comentado, en el supuesto de que se vayan a incorporar criterios de Comercio Justo es conveniente justificarlo en la descripción del objeto del contrato, haciendo referencia a la LCSP que lo menciona expresamente en la Exposición de Motivos o, en su caso, a la resolución local o regional respecto a esa materia. Cuando la perspectiva de género constituya una característica técnica del objeto del contrato se incluirá expresamente en la definición de su objeto, por ejemplo, “es objeto del contrato la contratación del diseño de un plan de movilidad urbana con perspectiva de género”.

Asimismo cuando la naturaleza del objeto del contrato lo permita, se incluirá en su definición la admisión de variantes relativas a la perspectiva de género.

Por lo que se refiere al objeto del contrato, hay que reseñar que los aspectos sociales figuran en la definición del objeto de los contratos (artículo 62). Nada impide una “precisión social” del objeto del contrato, pues con ello no se afecta a la regla de transparencia pretendida por el contrato. La concreción “social” no desnaturaliza, ni esconde, el objeto principal de la prestación, ni supone una barrera (así se recoge en el Informe 16/2015, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón)⁶⁷.

Complementan esta línea argumentativa sobre las condiciones sociales en la contratación pública los acuerdos 72, 73 y 80/2016 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (también el Acuerdo 62/2017), afirmando de forma expresa que “las condiciones sociales de los contratos públicos, en tanto política pública, pueden formar parte del diseño de un contrato si bien, deben estar vinculadas, directa o indirectamente, al objeto del contrato.

En todo caso, el TACPA advierte que no resultarán admisibles aquellas exigencias o estipulaciones que “fuercen” la vinculación exigible o que interfieran de forma indebida

⁶⁴ Artículo (Art.) 1.3. de la LCSP (9/2017) de 8 de noviembre.

⁶⁵ HERNIES SALGUERO, HELENA: “Tribunal administrativo de contratación pública, cláusulas sociales en la contratación pública, inclusión de cuestiones sociales”, 2018, p. 8.

⁶⁶ “Guía de contratación pública sostenible, incorporación de criterios sociales”, Ideas, Foro de Consumo de Navarra, 2010, pp. 44 - 45.

⁶⁷ GIMENO FELIU, J. M^a.: “Las condiciones sociales en la contratación pública posibilidades y límites”, Zaragoza, 2017.

* Este estudio se enmarca en el Proyecto de investigación concedido por el Ministerio de Economía y Competitividad titulado “La nueva regulación de la contratación pública: Hacia un nuevo sistema de gobernanza pública y de actuación de los poderes públicos”.

en la propia política empresarial de las empresas. La contratación pública puede estar al servicio de condiciones sociales, pero con el límite de no distorsionar la competencia, ni introducir controles indebidos en la gestión legítima de los intereses empresariales. Los pliegos de una licitación pública no pueden exceder en su función regulatoria vinculada a la correcta ejecución del contrato y proyectar efectos sobre la organización de la empresa licitadora, imponiendo reglas sobre las que se carece de título competencial — como ha advertido el Tribunal Supremo, en su Sentencia núm. 1156/2016, de 18 de mayo, vía contrato público, no puede modularse la legislación laboral estatal—, y que limitan indebidamente el derecho a la libertad de empresa en una economía social de mercado (artículo 38 CE), para cuya protección el Tribunal Constitucional exige que las medidas de restricción sean proporcionadas e indispensables (STC 109/2003, de 3 de junio, fundamento 15).

De esta doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales se extrae la conclusión de que las condiciones sociales y laborales forman parte del propio objeto de una licitación pública, y de que esta posibilidad, además, no supone una restricción indebida de la competencia y permite introducir criterios sociales en las licitaciones públicas, que posibilitan un mejor cumplimiento del contrato. Sin embargo, su utilización exige prudencia y adecuación al caso concreto. En este sentido son de interés las conclusiones contenidas en el Informe 1/2015, de 17 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, sobre integración de aspectos sociales, laborales y medioambientales en la contratación pública:

- a) En primer lugar, es imprescindible acotar de alguna manera el ámbito de aplicación, ya que cláusulas como la propuesta solo tienen sentido cuando se contraten prestaciones en las que el componente económico fundamental venga constituido por el coste de la mano de obra, o en las que se incorporen cláusulas de subrogación de trabajadores.
- b) En segundo lugar, y no menos importante, además de adaptarse según el objeto y tipología de contrato, su inclusión requiere de una evaluación previa para determinar la idoneidad de incluirla e, incluso, su alcance temporal. Salvo que el Gobierno de Aragón se dote de algún instrumento normativo que establezca su obligatoriedad o, en su caso, la recomendación de su inclusión en las licitaciones, su incorporación en cada caso dependerá de la decisión del órgano de contratación competente, valorando las circunstancias de la concreta licitación.
- c) En tercer lugar, la cláusula debe incorporar los necesarios parámetros objetivos para determinar cuándo la obligación se entiende cumplida; debe establecerse un importante y responsable control por la Administración en la fase de ejecución del contrato, que permita aplicar con rigor la cláusula; y sus consecuencias (“supresión” de la prórroga o resolución del contrato) deben también acotarse en cada caso.

«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 como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social ⁶⁸».

68 Ver art.1.3 LCSP.

Este precepto no formaba parte del proyecto de Ley. Sin embargo, fue aprobado por unanimidad por la Ponencia constituida en el Congreso de los Diputados. Mediante la adición de este nuevo apartado al artículo 1 se persigue otorgar a estos objetivos estratégicos «no sólo la importancia debida sino la categoría jurídica necesaria que evite interpretaciones contrarias que todavía por desgracia se producen», de forma que se trata de «aclarar y explicitar [...] que los criterios sociales conforman un principio rector de la contratación pública y que su inclusión proporciona una mejor oferta de la prestación contractual, incluso desde el punto de vista económico». Dada la interpretación confusa que del nuevo marco del Derecho de la Unión Europea se estaba produciendo, la inclusión de este precepto, en el que no está ausente cierto contenido didáctico, parece totalmente pertinente. Es más, plasma con cierta solemnidad la superación de un modelo economicista de contratación pública⁶⁹.

I.5 CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN Y CLÁUSULAS DE SOSTENIBILIDAD.

La actual LCSP recoge los requisitos y criterios de adjudicación del contrato en su art.145.

“1. La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.

Previa justificación en el expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 148.

2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes;

1º La calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones”.

Entre los criterios sociales del contrato podremos encontrar: el fomento de la integración social de personas con discapacidad, de personas desfavorecidas o personas en riesgo de exclusión social, la inserción laboral de personas con discapacidad o en situación de riesgo social, planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general la igualdad entre mujeres y hombres, la conciliación de la vida

⁶⁹ GALLEGO CORCELES, ISABEL: “La integración de las cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública”, este estudio se enmarca en el Proyecto de investigación concedido por Ministerio de Economía y Competitividad titulado “La nueva regulación de la contratación pública: Hacia un nuevo sistema de gobernanza pública y de actuación de los poderes públicos.

laboral y familiar, la mejora de las condiciones laborales, la protección de la salud y la seguridad en el trabajo, entre otros.

De este modo, el precio ya no es, como venía siendo el único criterio de adjudicación del contrato público sino que ahora deben valorarse una pluralidad de criterios, como por ejemplo la subcontratación con centros especiales de empleo⁷⁰.

En la LCSP 9/2017 se incluye la obligación de incorporar en el contrato una condición especial de índole social, ético, medioambiental o de otro orden⁷¹. Estamos pues ante otra de las grandes novedades de la LCSP, los órganos de contratación estarán siempre obligados a incluir una cláusula de índole social, ético o medioambiental como condición de ejecución, de esta manera dejamos de ver las cláusulas sociales como una mera facultad administrativa sujeta a la voluntad discrecional del adjudicador del contrato.

A modo de comparación con la normativa previa en materia de contratación pública cabe mencionar el art.118 del TRLCSP⁷² que versa sobre las condiciones especiales de ejecución del contrato. “Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo, u otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo”.

Ahora bien, si estuviésemos ante dos o más ofertas, ¿cuál sería el criterio de preferencia o desempate para la adjudicación del contrato público? Este criterio viene recogido en el art.147 de LCSP, se refiere a proposiciones realizadas por *“aquellas empresas que, al vencimiento del plazo de presentación de ofertas, tengan en su plantilla un porcentaje de trabajadores con discapacidad superior al que les imponga la normativa”* por lo tanto tendrá preferencia en la adjudicación del contrato *“el licitador que disponga del mayor porcentaje de trabajadores fijos con discapacidad en su plantilla”*. *“En defecto*

⁷⁰<http://www.conr.es/contenido/la-nueva-ley-de-contratos-del-sector-p%C3%BAblico-avanza-en-la-inclusi%C3%B3n-de-las-personas-con>

Foro de la contratación socialmente responsable.

⁷¹ Ver art. 202 de la LCSP 9/2017, de 8 de noviembre.

“1. Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 145, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos.

En todo caso, será obligatorio el establecimiento en el pliego de cláusulas administrativas particulares de al menos una de las condiciones especiales de ejecución de entre las que enumera el apartado siguiente.

2. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones económicas, relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social.

⁷² TRLCSP 3/2011, de 14 de noviembre.

de la previsión en los pliegos a la que se refiere el apartado anterior, el empate entre varias ofertas tras la aplicación de los criterios de adjudicación del contrato se resolverá mediante la aplicación por orden de los siguientes criterios sociales, referidos al momento de finalizar el plazo de presentación de ofertas:

a) Mayor porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social en la plantilla de cada una de las empresas, primando en caso de igualdad, el mayor número de trabajadores fijos con discapacidad en plantilla, o el mayor número de personas trabajadoras en inclusión en la plantilla.

b) Menor porcentaje de contratos temporales en la plantilla de cada una de las empresas.

c) Mayor porcentaje de mujeres empleadas en la plantilla de cada una de las empresas.

d) El sorteo, en caso de que la aplicación de los anteriores criterios no hubiera dado lugar a desempate.”

Se debe tener en cuenta que esta “preferencia”, tal y como recalca la Junta Consultiva de Contratación de la Comunidad de Aragón⁷³ se refiere exclusivamente a los supuestos de desempate de oferta, no es posible establecer derechos preferentes para adjudicar el contrato, tal y como se recuerda, entre otras, en la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 587/2014, de 30 de julio⁷⁴.

Finalmente, me gustaría hacer énfasis en varios ejemplos de lo que no es correcto introducir como cláusulas sociales en los criterios de adjudicación de una oferta pública, por tratarse de contenido discriminatorio, valoración esta última por parte de los tribunales.

El origen o radicación territorial de una empresa no puede ser causa preferente de adjudicación de un contrato, ya que la localización de una empresa, no es considerada de por sí una cláusula social⁷⁵, en el mismo sentido debemos entender que la introducción de un componente de arraigo territorial como criterio de adjudicación también resulta discriminatorio. Así, se puede citar la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 103/2015, de 30 de enero, en esta resolución se determina que “no cabe valorar como criterio de adjudicación la contratación de desempleados inscritos en los servicios de empleo de una Comunidad Autónoma determinada”.

Otros puntos conflictivos respecto a criterios de adjudicación de contratos por parte de la Administración han sido entre otros, el de valoración de cualidades intrínsecas de la empresa y el de la experiencia previa, en relación con el primero nos encontramos con el caso de una empresa del sector alimenticio a la cual se le pedía presentar una serie de acreditaciones por parte de sus establecimientos del cumplimiento de características del modelo de alimentación de la zona, en concreto, del modelo de alimentación

⁷³ Informe 16/2015 (EDD 2015/199415).

⁷⁴ POZO BOUZAS, E.J.: “Las cláusulas sociales y medioambientales en la nueva ley de contratos del sector público 9/2017”.

<https://elderecho.com/las-clausulas-sociales-y-medioambientales-en-la-nueva-ley-92017-de-contratos-del-sector-publico>

⁷⁵ Informe 6/2009 de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón (EDD 2009/55403).

mediterráneo, los productos objeto del contrato de suministro no guardaban relación con estos otros, así que la Junta Consultiva de Contratación de Cataluña, en su informe 5/2015, de 27 de abril (EDD 2015/142185) concluyó que no era conforme con la normativa en materia de contratación pública establecer esas exigencias como criterio de adjudicación.

Respecto a la valoración de la experiencia previa, en líneas generales no cabe valorarla como criterio de adjudicación⁷⁶, no obstante existen algunas excepciones y matices, el TJUE ha estimado conforme a la normativa de contratación pública, establecer como criterio de adjudicación la experiencia profesional cuando se trate de contratos cuya ejecución presente especial complejidad o requiera de conocimientos y habilidades técnicas calificadas siempre que la valoración sea en relación con el equipo de trabajadores y no con la empresa licitadora⁷⁷.

Por último es importante tener en cuenta y nunca está de más resaltarlo que siempre que se introduzcan criterios de adjudicación de índole social y/o medioambiental resultará necesario acudir a las reglas de la contratación pública sobre la pluralidad de criterios de adjudicación y que como único criterio de adjudicación en un contrato, solo se podrán utilizar los relacionados con los costes, la rentabilidad y los precios⁷⁸.

I.6 CRITERIOS SOCIALES Y AMBIENTALES EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO.

Los criterios sociales y medioambientales como condiciones de ejecución, a mayores de incorporarse en los pliegos de contratación, deber estar ligados al objeto del contrato, los entes públicos con carácter de poder adjudicador deben incorporar en los contratos, por lo menos una condición especial de ejecución del mismo⁷⁹. Además de incorporarse en los pliegos, las cláusulas especiales también deberán aparecer recogidas en el anuncio de la licitación, deben ser compatibles con la normativa comunitaria al respecto y no conllevar discriminación directa ni indirecta, a las empresas competidoras. Por lo tanto todos los requisitos especiales de ejecución, sociales y medioambientales, se exigirán de manera igualitaria a todas las empresas o entes con los que se subcontrate dentro del proceso de ejecución del contrato.

Entre las condiciones especiales de ejecución de carácter social puedo destacar las siguientes:

- Las relacionadas con los derechos laborales y la calidad y la estabilidad en el empleo:

El contratista debe respetar a lo largo de todo el proceso de ejecución del contrato la normativa en materia de derecho laboral, de Seguridad Social, de seguridad y debe velar por cumplir con unas condiciones óptimas de salud para

⁷⁶ La experiencia anterior en trabajos similares a los del contrato no guarda relación con el objeto de dicho contrato y no podrá establecerse como criterio de adjudicación. STS 21 de marzo de 2007, EDJ 2007/21938.

⁷⁷ STJUE de 26 de marzo de 2015 (asunto C-601/13, EDJ 2015/31329).

⁷⁸ Ver art. 146.1 de la LCSP 2017.

⁷⁹ Ver art. 202 de la LCSP de 2017.

sus trabajadores así como de higiene en las instalaciones de la empresa. La empresa debe cumplir con las condiciones laborales establecidas por convenio durante todo el proceso de prestación de la obligación contractual y también deberá manifestar mediante declaración jurada el número de trabajadores que se ocuparán de la ejecución del contrato así como el número de horas efectivas que trabajarán.

- Las relacionadas con la discapacidad:

Aquellas empresas que cuenten en su plantilla con un número de trabajadores igual o superior a 50 deben acreditar que al menos el 2% de su plantilla presenta algún tipo de discapacidad igual o superior al 33%.

- Las relacionadas con la inserción de personas en riesgo de exclusión social:

La empresa adjudicataria debe acreditar el cumplimiento de estar contratando a personas con dificultades de acceso al mercado laboral, mediante su compromiso de subcontratar con una empresa especial de inserción o un Centro Especial de Empleo o con todo tipo de entidades cuyo fin sea la promoción del empleo.

- Las relacionadas con criterios éticos de cumplimiento:

Las empresas que resulten adjudicatarias del contrato deberán ejecutar sus obras o llevar a cabo sus servicios respetando los derechos y cláusulas establecidas y a las que se han comprometido.

Todas las empresas adjudicatarias deben comprometerse a ejecutar el contrato en condiciones de equidad y transparencia⁸⁰.

En referencia a cláusulas especiales de ejecución de índole medioambiental, destaco lo siguiente:

Las obligaciones medioambientales están enfocadas especialmente para ahorrar recursos, utilizar energías renovables, reducir envases, reutilizar y reciclar, seleccionar los residuos resultantes de una obra, utilizar medios durante el proceso de ejecución del contrato que sean lo menos perjudiciales con el medio ambiente y formar en esta materia al personal de la empresa durante el proceso de ejecución, para que sean profesionales medioambientales. Todo esto entre otras cosas, y gracias al impulso de la Administración, contribuye a un mayor compromiso con la sostenibilidad en la sociedad.

⁸⁰ DIAZ VARELA GONZALEZ PUMARINO, BEATRIZ: “Modelo guía para la incorporación de cláusulas sociales laborales y medioambientales en la contratación pública”; Asturias, 2018, pp. 41-45.

I.7 ESPECIFICACIONES TÉCNICAS Y SOSTENIBILIDAD.

La redacción de las especificaciones técnicas y el establecimiento de requerimientos técnicos no resulta tan fácil como se pueda pensar, las personas encargadas de ello junto los asesores jurídicos deben contar con experiencia y deben tener conocimientos técnicos para no establecer trabas y criterios desproporcionados a las empresas que participen en el proceso de selección.

En relación con las especificaciones ya dentro de la ejecución del propio contrato, estas suelen dirigirse a favorecer el desarrollo sostenible y a buscar soluciones cada vez más innovadoras para la sociedad en la que vivimos, en continuo cambio. Las especificaciones en los contratos tienen que estar redactadas de manera clara, deben ser proporcionadas al objeto del contrato y deben ser pertinentes según el objetivo a perseguir⁸¹.

Las especificaciones técnicas se definirán teniendo en cuenta criterios de accesibilidad universal y de diseño para todos y si esto no fuese posible se deberá motivar la circunstancia suficientemente en atención al art. 40 de la Ley gallega 10/2014, de 3 de diciembre de accesibilidad.

“las prescripciones técnicas de un contrato para el suministro y la colocación de señales e indicadores dentro de un edificio administrativo que, por razón de criterios de accesibilidad universal, deberán incluir la obligación de que la información de los carteles e indicadores se incluya también en braille, prestando atención a cuestiones como la altura de los carteles, la utilización de pictogramas, la iluminación u otros elementos que puedan producir reflejos y/o deslumbramientos, la altura a la que deben colocarse las señales e indicadores, facilitando su lectura bien mediante aproximación bien mediante el tacto, evitando aristas o bordes cortantes, los colores y contrastes cromáticos empleados, fijados teniendo en cuenta, además, las dificultades de las personas daltónicas...⁸²”.

Además de incluir entre las obligaciones del contratista la obligación de cumplir la normativa laboral y social que sea de aplicación, pueden exigirse como prescripciones técnicas, en función del objeto del contrato, ciertos requisitos mínimos respecto del proceso de producción, prestación o comercialización de la obra, suministro o servicio objeto del contrato, que garanticen que los trabajadores encargados de la ejecución del contrato, van a realizar la ejecución en condiciones de trabajo digno y de calidad.

Siempre que el objeto del contrato así lo exija y las condiciones lo permitan se deberá incluir la perspectiva de género en las especificaciones técnicas⁸³. “Las prescripciones técnicas de un contrato que tenga por objeto la elaboración de una campaña de publicidad deben exigir que su lenguaje y contenido sea no sexista”.

81 PIERRE FOY VALENCIA: “Consideraciones sobre la contratación pública sostenible (verde)” 2011, p.13.

82 “Guía para una contratación pública socialmente responsable en el sector público autonómico gallego”; Asesoría Xurídica Xeral, pp. 9-22.

83 - Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad.

- Ley 2/2007, de 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia.

- Ley 7/2004, de 16 de julio, para la igualdad de mujeres y hombres.

Cuando el órgano de contratación desee adquirir obras, suministros o servicios con unas características especiales de tipo social podrá exigirse un etiquetado específico siempre que se basen en criterios objetivos y no discriminatorios, sean accesibles a todas las partes interesadas y todos los requisitos exigidos por la etiqueta guarden relación con el objeto del contrato y sean adecuados para definir técnicamente dicho objeto⁸⁴.

La exigencia en el contrato de la condición social de “comercio justo” puede introducirse como especificación técnica del pliego, como condición de ejecución del contrato o bien como un criterio de adjudicación. En este tema no existe conformidad de criterios pero las normas europeas de contratación pública establecen que los órganos de contratación que deseen comprar mercancías de comercio justo no pueden exigir etiquetas específicas porque esto limitaría el acceso a la contratación de productos que no están certificados como tales, pero que cumplen normas similares de comercio sostenible. Por lo tanto si un órgano de contratación pretende comprar mercancías de comercio justo, puede definir en las especificaciones técnicas de las mercancías los criterios de sostenibilidad pertinentes, pero estos deben ir unidos al objeto del contrato y deben cumplir con las demás normas pertinentes de contratación pública de la UE, incluidos los principios básicos de igualdad de trato y transparencia⁸⁵.

- Cuando los poderes adjudicadores no exijan la etiqueta como tal, porque aun cumpliendo las condiciones, establezca requisitos no vinculados al objeto del contrato, podrán definir las especificaciones técnicas por referencia a las especificaciones detalladas de esa etiqueta o, en su caso, a partes de estas, que estén vinculadas al objeto del contrato y sean adecuadas para definir las características del objeto del contrato. La incorporación de una etiqueta específica en las prescripciones técnicas en ningún caso exime al poder adjudicador de su obligación de detallar con claridad en los pliegos de contratación las características y condiciones que desea imponer⁸⁶.

A este respecto, cabe citar la STJUE de 10 de mayo de 2012 (2012/76194), Comisión contra los Países Bajos, (Asunto C-368/10) en la que se establece que nada impide a los poderes adjudicadores determinar qué producto quieren adquirir, que pueden tener perfectamente en cuenta intereses ecológicos y sociales en el procedimiento de adjudicación pero la Administración no puede exigir que los artículos que se le suministren lleven una etiqueta específica, sino que debe admitir también cualquier otra etiqueta, e incluso artículos sin etiqueta alguna, siempre que sus características medioambientales y las condiciones en que han sido producidos y adquiridos sean similares a los requisitos establecidos por el órgano adjudicador⁸⁷.

Se aceptará como etiqueta “*cualquier documento, certificado o acreditación que confirme que las obras, productos, servicios, procesos o procedimientos de que se trate cumplen determinados requisitos*” art. 127 de la LCSP de 2017.

⁸⁴ En relación con el art.43 de las directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE.

⁸⁵ “Guía para una contratación pública socialmente responsable en el sector público autonómico gallego”; Asesoría Jurídica Xeral, pp. 9-22.

⁸⁶ Ver art. 127.5 de la LCSP de 2017.

⁸⁷ [POZO BOUZAS](#). E: “Las cláusulas sociales y medioambientales en la nueva ley 9/2017, de contratos del sector público”, 2018.

II. CONTRATACIÓN SOSTENIBLE EN SUMINISTROS, SERVICIOS Y OBRAS.

En primer lugar en relación con los contratos de suministros, la Administración Pública realiza una gran cantidad de compras de productos anualmente para poder desempeñar sus actividades de una manera óptima. Se trata de productos tales como material de papelería, los cuales deben tener una composición exenta de sustancias nocivas para el medio ambiente y también se le puede exigir que su elaboración haya cumplido con los baremos de sostenibilidad en el mayor grado posible.

Los productos deben proceder de recursos renovables y sostenibles y las empresas en su producción deben haber velado por el cumplimiento de la normativa comunitaria al respecto. En la medida de lo posible, deben estar elaborados a base de materias primas renovables, o productos reciclados. Además de ello, el producto debe ser fácilmente reciclable y/o reutilizable.

En segundo lugar respecto a los contratos de servicios, cabe destacar que los servicios contratados por la Administración son de diferente tipo, para diferentes actividades o eventos. No obstante, en todos los servicios el poder adjudicador podrá incluir cláusulas sociales y medioambientales para promover y mejorar su sostenibilidad. Se valorará de manera positiva a aquellas empresas que tengan contratadas entre su plantilla a personas discapacitadas o en riesgo de exclusión social, así como a todas aquellas empresas que tengan implantados métodos de producción y gestión con buenas prácticas para el medio. En el supuesto de que varias empresas ofrezcan sus servicios en unas condiciones similares y positivas para con el medio, cumpliendo con el objetivo del contrato, la Administración se declinará por aquellas entidades que no tengan ánimo de lucro o sean Centros Especiales de Empleo.

Por último, los contratos de obras públicas constituyen el grupo en el que la Administración desembolsa una cantidad más elevada de dinero público, normalmente son obras de mejoras de edificios públicos, construcción de nuevos edificios, mejora de carreteras etc. El impacto medioambiental de estos es el más grande y aquí la inclusión de criterios de sostenibilidad es clave para construir de una manera más sostenible y que las infraestructuras resulten más útiles a la sociedad. Una de las medidas que se han adoptado para facilitar este asunto es el de promover una correcta separación de los residuos que se han generado durante la obra y garantizar que la empresa licitadora cuente entre sus planes de trabajo con un Plan de Prevención en Riesgos Laborales específico para la ejecución de obras de construcción.

Un tema a destacar es el de la limitación de la subcontratación, la actual LCSP recoge la posibilidad de que la propia institución adjudicadora sea la que realice tal limitación con la finalidad de garantizar en todo momento tanto la solvencia profesional como la técnica de la empresa con la que se esté subcontratando. Por lo tanto se puede exigir que la empresa subcontratada cumpla con los criterios de sostenibilidad, sociales y ambientales.

II.1. LA SUBCONTRATACIÓN DE SERVICIOS Y OBRAS.

La Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público introduce una serie de novedades en relación con la subcontratación, se suprime el porcentaje máximo de subcontratación de un 60% del valor de adjudicación para todos aquellos casos en los que los pliegos de contratación no recojan limitaciones, se prevén nuevas medidas de pago a los subcontratistas y también se recogen una serie de actuaciones administrativas de control e imposición de penas por el incumplimiento en el pago. Con este tipo de medidas la nueva Ley favorece la subcontratación en la contratación pública y favorece la participación en estos procedimientos de pequeñas medianas empresas⁸⁸.

En la subcontratación, el contratista contrata con un tercero la realización de una parte de lo que constituye el objeto del contrato con la Administración. El único responsable del contrato seguirá siendo el contratista, ya que el subcontratista no se subroga en la posición del anterior. “los subcontratistas quedarán obligados sólo ante el contratista principal que asumirá la total responsabilidad de la ejecución del contrato frente a la Administración, con arreglo estricto a los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documentos descriptivos, y a los términos del contrato, incluido el cumplimiento de las obligaciones sociales, laborales y medioambientales⁸⁹”.

Por lo tanto se podrá subcontratar siempre que se haga en sujeción a lo establecido por los pliegos de contratación y que no se produzca “una restricción de la competencia, sin perjuicio de lo establecido para los contratos reservados o de carácter secreto, o aquellos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales de acuerdo con las disposiciones legales o así la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado⁹⁰”. En estos supuestos será necesaria una autorización expresa del órgano de contratación.

La LCSP elimina el porcentaje máximo de subcontratación de un 60% del importe de la adjudicación para los casos en los que los pliegos de contratación no recojan ninguna limitación. No obstante a pesar de favorecer en este sentido, la Ley también incluye alguna limitación a la hora de subcontratar, “la subcontratación solo podrá recaer sobre prestaciones accesorias”, se necesitará autorización expresa del órgano de contratación en los casos que se mencionaron anteriormente (art.215 LCSP), en los contratos de servicios o la instalación en el contexto de un contrato de suministro, los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos que determinadas tareas no se puedan subcontratar, teniendo que ejecutarse esas tareas limitadas a la subcontratación por el contratista principal (art.215.2b LCSP).

La intención de subcontratar por parte del contratista debe comunicarse en todo momento a la Administración, se trata de una obligación recogida en el art.215.2 LCSP, esta comunicación debe hacerse tras la adjudicación del contrato y a más tardar cuando se inicie la ejecución, el contratista debe acreditar que el subcontratista no está incurso en ninguna prohibición de contratar, se recoge de este modo la obligación expresa de acreditar con quién se contrata antes de formalizar la subcontratación. Si tuviese lugar algún cambio en relación con la información de subcontratación a lo largo del proceso, el contratista deberá notificarlo al órgano de contratación por escrito.

⁸⁸ LOZANO CUTANDA, B. y FERNÁNDEZ PUYOL, I. “Novedades en materia de subcontratación en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público” Gómez-Acebo & Pombo, 2018.

⁸⁹ Ver art.215.4 LCSP.

⁹⁰ Ver art. 251.1 LCSP.

El conocimiento que tenga el órgano de contratación de los subcontratistas, gracias a estas notificaciones o comunicaciones no cambiará la responsabilidad única y exclusiva que seguirá siendo del contratista principal, de manera inalterable.

El incumplimiento de las obligaciones existentes en relación con la subcontratación lleva aparejado una serie de consecuencias negativas para el contratista. Se puede llegar a imponer al contratista una pena de hasta el 50% del importe del subcontrato, y la peor de las consecuencias, la resolución del contrato cuando las obligaciones sobre subcontratación hubiesen sido calificadas de esenciales en los pliegos de manera firme, clara e inequívoca (art.211f LCSP).

La LCSP también “protege” a los subcontratistas frente a los contratistas y a la Administración, al establecer la obligación de pago del precio pactado en los plazos pactados y en las condiciones fijadas (art.216 LCSP). Los plazos de abono del precio pactado se empezarán a contar desde la fecha en que se haya aceptado o se hayan comprobado los bienes o servicios por parte de contratista principal, habiendo entregado el subcontratista la factura en el plazo debido. Será obligatorio que dicha factura se realice de manera electrónica cuando el importe del servicio u obra subcontratada supere los 5000 euros⁹¹.

Los pagos a los contratistas o suministradores de bienes o servicios podrán estar controlados por el órgano de contratación, se recoge esta previsión en la Ley, el órgano de contratación podrá comprobar si se está cumpliendo o no con los pagos, en los contratos que celebren entidades del sector público. En los anuncios de licitación o en los pliegos “se incluirán en todo caso las obligaciones que se imponen a los contratistas adjudicatarios, de aportar la información que le requiera el ente público de contratación sobre la subcontratación cuando fuese necesario y el de aportar los justificantes de pago”.

La Administración Pública está obligada a comprobar las actuaciones y en el caso de incumplimiento de pago al subcontratista, a imponer penalidades, en todos aquellos contratos de obras y servicios cuyo valor supere los 5.000.000 de euros y el importe de la subcontratación estimado sea igual o superior al 30% del precio del contrato. Los subcontratistas tienen de esta manera la posibilidad de instar la actuación administrativa, mediante una reclamación y pueden optar también por el subsiguiente recurso contra la inactividad de la misma⁹².

Una vez transcurrido el plazo de treinta días desde la entrega de los bienes o de la prestación del servicio, la aceptación se dará por realizada y de no ser así se empezarán a devengar los intereses de demora oportunos y la indemnización por los costes de cobro. Se trata de una aceptación tácita, al no formularse ninguna alegación de disconformidad en el plazo establecido, se entiende que la aceptación se ha dado correctamente⁹³.

La Administración también puede realizar pagos directos a los subcontratistas⁹⁴, el subcontratista que cuente con la aprobación prestada por el contratista principal podrá ceder los derechos de cobro tal y como recoge la LCSP en el art. 200.

91 Ver art.4 de la Ley 25/2013 de impulso a la factura electrónica y creación del registro contable de facturas del sector público.

92 Ver art.29.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

93 Ver art.261.3 LCSP.

94 Disp.adic.51. LCSP.

Estos pagos realizados por la Administración a favor del subcontratista se entenderán hechos por cuenta del contratista principal. No se le imputará a la Administración el retraso en el pago derivado de la falta de conformidad del contratista principal con la factura presentada por el subcontratista. Se atiende de este modo a una mejora en las condiciones de las pequeñas y medianas empresas a la hora de percibir sus cobros de los entes que contratan con la Administración⁹⁵.

II.2 CONTRATOS RESERVADOS

II.2.1 RESERVA DE CONTRATOS A CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO Y EMPRESAS DE INSERCIÓN⁹⁶.

La reserva de contratos a determinados grupos o colectivos es toda una estrategia y técnica usual en la elaboración de políticas públicas sociales, en la actualidad. Es importante empezar resaltando que la reserva en la contratación pública orientada a los

95 LOZANO CUTANDA, B. y FERNÁNDEZ PUYOL, I. “Novedades en materia de subcontratación en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público” Gómez-Acebo & Pombo, 2018.

96 Ver la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

1. Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción reguladas, respectivamente, en el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que cumplan con los requisitos establecidos en dicha normativa para tener esta consideración, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas sea el previsto en su normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30 por 100.

En el referido Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán las condiciones mínimas para garantizar el cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior.

El Acuerdo de Consejo de Ministros a que se refiere este apartado deberá adoptarse en el plazo máximo de un año a contar desde la entrada en vigor de esta Ley. Si transcurrido este plazo el Acuerdo de Consejo de Ministros no se hubiera adoptado, los órganos de contratación del sector público estatal deberán aplicar el porcentaje mínimo de reserva de 7 por ciento, que se incrementará hasta un 10 por ciento a los cuatro años de la entrada en vigor de esta Ley, sobre el importe global de los procedimientos de adjudicación de suministros y servicios incluidos en los códigos CPV recogidos en el anexo VI celebrados en el ejercicio anterior a aquel al que se refiera la reserva, en los términos indicados en el primer párrafo de este apartado.

2. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición.

3. En los procedimientos de contratación en los que se aplique la reserva que establece esta disposición adicional no procederá la exigencia de la garantía definitiva a que se refiere el artículo 107 de esta Ley, salvo en los casos en los que el órgano de contratación, por motivos excepcionales, lo considere necesario y así lo justifique motivadamente en el expediente.

grupos protegidos de los Estados miembros, resulta admisible si atenta contra el principio de transparencia⁹⁷.

La Directiva 2004/18/CE reconoce en su art.19 la potestad de los Estados de reservar contratos, sin que quede delimitada cuantitativamente la oferta, a talleres protegidos el derecho a formar parte de procedimientos de contratación pública, ya sea en la etapa de adjudicación o en la ejecución, en el contexto de programas de empleo vigilado, de la siguiente manera:

“Los Estados miembros podrán reservar la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos a talleres protegidos o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, cuando la mayoría de los trabajadores afectados sean personas discapacitadas que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales”. Siguiendo el mismo camino, la Directiva 2014/24 en el art.20 recoge que los Estados miembros podrán reservar el derecho a participar, en los procedimientos de contratación, a talleres protegidos y grupos empresariales que tengan como objetivo principal: “la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas, o prever la ejecución de los contratos en el contexto de programas de empleo protegido, a condición de que al menos el 30 % de los empleados de los talleres, los operadores económicos o los programas sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos”.

De esta manera se puede decir que la reserva de contratos atendiendo a fines sociales y teniendo como objeto empresas y talleres especiales, sin poder extenderse la reserva del contrato a otro tipo de empresas o grupos, es conforme al derecho y así lo recoge la normativa comunitaria y se traspone a la normativa nacional. Deben tener relación con la prestación demandada y la finalidad primera de estos contratos especiales de carácter reservado debe ser la de desarrollar políticas sociales⁹⁸.

La especificación de la denominación “contrato reservado” en la oferta pública es una condición necesaria e imprescindible, además se deberá detallar en los pliegos de la oferta que esta va únicamente dirigida a centros especiales de empleo y empresas de inserción, así como recalcar que el objeto del contrato está relacionado con el fomento de políticas sociales. Al definir su objeto en el Pliego de Cláusulas administrativas se hará mención a la disposición en la que aparecen regulados este tipo de contratos en la LCSP, lo mismo ocurre con el anuncio de la licitación en el que también se mencionará dicha disposición.

En las licitaciones de contratos reservados para centros especiales o empresas de inserción podrán participar todos aquellos centros o empresas que estén regulados en el texto refundido de la Ley de personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y que cumplan con las normas de constitución y registro recogidas en el Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los centros especiales de empleo. Estos centros o empresas también deben cumplir con la condición de que el 40% de su

⁹⁷ Así lo reconoce la STJUE de 7 de diciembre de 2000, Asunto Telaustria (C—324/98).

⁹⁸ GIMENO FELIÚ, J. M^a.: “Las condiciones sociales en la contratación pública: posibilidades y límites”. Zaragoza, 2017, pp. 27-32

plantilla presente algún tipo de discapacidad que dificulte en gran medida su empleabilidad⁹⁹.

Los centros especiales o empresas de inserción que resulten adjudicatarios del contrato deberán mandar la documentación exigida por la Ley durante el plazo de ejecución, el incumplimiento o la pérdida sobrevenida de los requisitos es causa de extinción de la relación contractual.

II.2.2 RESERVA DE CONTRATOS EDUCATIVOS, SOCIALES, SANITARIOS Y CULTURALES¹⁰⁰.

Los contratos de prestaciones personales sanitarios o sociales podrían excluirse de las reglas propias de un contrato tipo de prestación de servicios o productos, debido a su carácter estratégico. Suponen una actividad para el interés general y se rigen fundamentalmente por los principios de solidaridad, universalidad, eficiencia económica y adecuación. Los poderes públicos podrían optar por realizar una reserva previa, a la luz del art. 77 de la Directiva 24/2014, por un procedimiento restringido en el que se valore mejor la solvencia y la experiencia o por la utilización de una negociación con publicidad, donde se delimiten aspectos técnicos y económicos¹⁰¹.

La legislación comunitaria prevé la reserva de contratos, en los procesos de adjudicación de contratos sociales, a entidades que tengan como objetivo esencial realizar funciones públicas relacionadas con la prestación de servicios sanitarios, sociales, educativos o culturales. También a aquellas entidades cuyos beneficios vayan a reinvertirse en conseguir sus objetivos. La Administración no debe haber adjudicado a la empresa o entidad un contrato para los servicios referenciados en los tres años anteriores y así mismo la duración del contrato que se adjudique no debe exceder de los tres años.

II.3 CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS

En el supuesto de que el contratista incumpla las obligaciones sociales, laborales o medioambientales ligadas al contrato y asumidas por este, los órganos de contratación podrán según las circunstancias dadas, llegar a aplicar penalidades, esto sucederá siempre que se hubiese recogido como una obligación contractual esencial y estuviese previsto dentro de los pliegos de contratación. En todo caso las penas impuestas deberán ser proporcionales a la gravedad de la obligación incumplida y las cuantías de las sanciones no podrán superar el 10% del valor del contrato de manera individual ni la suma de todas las sanciones el 50% del precio del contrato licitado¹⁰².

99 DÍAZ-VARELA GONZÁLEZ PUMARINO BEATRIZ: “Modelo guía para la incorporación de cláusulas sociales, laborales y medioambientales en la contratación pública”, Asturias, 2018, p.23.

100 El art.77 de la Directiva 24/2014 prevé la posibilidad de reserva de esos contratos. Acudir a la disposición adicional cuadragésima de la LCSP 9/2017.

101 DÍAZ-VARELA GONZÁLEZ PUMARINO BEATRIZ: “Modelo guía para la incorporación de cláusulas sociales, laborales y medioambientales en la contratación pública”, Asturias, 2018, p. 23-24.

La actual Ley de Contratos del Sector Público ha reforzado los instrumentos de control y seguimiento del correcto desarrollo del contrato, establece como obligatoria una nueva figura denominada responsable del contrato y también establece la posibilidad de crear una unidad que se encargue de seguimiento y ejecución ordinaria del mismo¹⁰³. En el art.190 de la LCSP también se recalca la potestad de inspección de la Administración, cuando resulte justificado intervenir para comprobar el verdadero cumplimiento del contrato.

La figura de responsable del contrato que he mencionado será la encargada de comprobar y verificar toda la documentación presentada por la empresa o entidad y su conformidad respecto a las condiciones especiales que se comprometiese a cumplir a nivel social, laboral y medioambiental tanto en fase de adjudicación como de ejecución. En el supuesto de incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista o contratistas será también esta figurada la encargada de informar a los órganos superiores de todo lo sucedido, y deberá proponer iniciar la interposición de penas o si tuviese lugar el fin de la relación contractual, con la resolución del contrato. No es la única figura que aparece recogida en la Ley, no aparece de manera individualizada pero sí es la única obligatoria, junto al responsable del contrato se pueden crear otro tipo de unidades específicas encargadas de la ejecución y del seguimiento de contrato como se recoge en el art. 62 de la LCSP.

En relación con la documentación a presentar para seguir el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el contratista, se recoge de manera detallada en el art.201 de la LCSP y se especificará dentro de los pliegos de las cláusulas administrativas el tiempo y forma en que debe presentarse dicha documentación. Los contratistas no serán los únicos que deberán realizar este ejercicio de acreditación, sino que los entes locales, autonómicos o estatales adjudicadores de ofertas públicas también computarán los resultados en el ámbito social de manera individualizada de los contratos y deberán emitir un informe al término de cada año en el que se indique el nivel de impacto¹⁰⁴.

102 DÍAZ-VARELA GONZÁLEZ PUMARINO BEATRIZ: “Modelo guía para la incorporación de cláusulas sociales, laborales y medioambientales en la contratación pública”, Asturias, 2018, p. 45-47.

103 Ver art.62.1 de la LCSP

104 DÍAZ-VARELA GONZÁLEZ PUMARINO BEATRIZ: “Modelo guía para la incorporación de cláusulas sociales, laborales y medioambientales en la contratación pública”, Asturias, 2018, p. 45-47.

III. MODELOS DE POSIBLES CLÁUSULAS.

Dentro del marco de la Comunidad Autónoma de Galicia cabe destacar las siguientes actuaciones por parte del gobierno autonómico: Galicia prohibirá los productos de plástico de un solo uso o desechables tales como las pajitas o los platos a partir del 2021, cuando se apruebe la Ley de Residuos, transponiendo a su legislación la directiva de la Comisión Europea de plásticos. El gobierno autonómico también está impulsando la construcción de tres plantas de tratamientos de biorresiduos domésticos.

Una de las grandes políticas a destacar es la Estrategia Gallega de Economía Circular, apostando por el desarrollo sostenible, luchando contra el calentamiento global y contribuyendo a una transición energética justa. Dentro del Plan Estratégico de la Xunta¹⁰⁵, se busca promover que las empresas gallegas se desarrollen de manera equilibrada atendiendo a variables económicas, sociales y medioambientales. Las prioridades de esta Estrategia se centran en promocionar comportamientos responsables.

La otra medida adoptada ha sido la creación de una comisión de seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, impulsada por las Naciones Unidas para conseguir un mundo más justo y sostenible mediante el impulso de políticas e iniciativas idóneas.

En la Comunidad Autónoma de Galicia también se están impulsando acciones en determinados sectores para conseguir una economía más social y sostenible, un ejemplo característico es el impulso de la economía sectorial dentro del sector textil, sector que genera anualmente una gran cantidad de residuos y es un gran motor económico tanto a nivel regional como estatal. También en el sector agrario se están impulsando modelos de contratación más sostenibles, tanto desde el punto de vista ambiental como social, como es el caso del contrato de explotación sostenible con él que se pretende alcanzar modelos de producción sostenibles en el plano económico y ambiental, mejorar la gestión del suelo, impulsar una mayor producción de alimentos saludables y aumentar la población en el rural.

A continuación se recogen una serie de ejemplos de cláusulas sociales y medioambientales en contratos del sector público:

- En materia de igualdad: “si el órgano licitador cuenta en su plantilla con una representación de mujeres que suponga menos del 40%, en las nuevas contrataciones deberá optar por contratar trabajadoras”.
- Condiciones laborales: “el licitador deberá mantener durante la ejecución de la obra o servicio la plantilla de los adscritos al objeto de la licitación, sin que pueda darse la suspensión o extinción de los puestos de trabajo, salvo por baja voluntaria o despidos disciplinarios o disconformidad de la Administración”; “en supuesto de que en el objeto del contrato y en las especificaciones técnicas se indicase que con el contrato se quiere apoyar a personas en riesgo de exclusión social, se podrán valorar aquellas ofertas que incluyan un mayor porcentaje de personas en riesgo de exclusión social en referencia al porcentaje mínimo que se indique en las cláusulas especiales de ejecución del contrato”; “más del 2% del personal adscrito a la ejecución del contrato deberán ser

105 Plan Estratégico de Galicia 2015-2020, que desarrolla la Estrategia Gallega de responsabilidad social empresarial 2019-2021.

personas discapacitadas”; “Más de un 75% de las personas que participen en la ejecución del contrato deberán estar contratados de manera indefinida”.

- Productos ecológicos: “en los contratos del sector público de suministro de productos textiles, estos deberán haber sido confeccionados al 100% con materiales que cumplan con lo establecido en la Etiqueta Ecológica de la Unión Europea”; “contratación de productos alimenticios procedentes de la agricultura ecológica”; “contratación de un servicio con productos de Comercio Justo”; “en caso de imposibilidad de proporcionar la totalidad de los productos proveniente de agricultura ecológica se valoraran positivamente las ofertas que incluyan el más alto porcentaje de estos productos”.
- Material de oficina y papel: “los contratos del sector público que incluyan suministro de papel, deberá este ser reciclado, con un 85% de fibras reutilizadas”, respecto al material de oficina, “los productos de papel o cartón deberán ser 100% reciclados y no se admitirá el PVC en ninguno de sus componentes”; “contratación de suministro de papel reciclado libre de cloro (TCF)”.
- “La ejecución del contrato será llevada a cabo por personal que haya recibido formación sobre buenas prácticas ambientales. Por tanto al principio de la ejecución del servicio el adjudicatario presentará un informe en el que se indiquen las personas que desempeñaran el servicio y la correspondiente formación en la materia¹⁰⁶”.

106 “Guía práctica para el desarrollo de la contratación pública sostenible”, Diputación de Córdoba, IDEAS, 2017

CONCLUSIONES

- 1) La sostenibilidad en general y las cláusulas sociales y medioambientales en particular, ligadas a los contratos del sector público suponen una nueva realidad jurídico-económica, la cual obliga a verla desde una perspectiva estratégica, dentro del contexto económico globalizado en el que nos encontramos.
- 2) Utilizar correctamente la compra pública supone orientarla a ser instrumento al servicio de políticas públicas, la Administración debe comprometerse con reforzar los principios ligados al modelo social europeo a través de la Contratación Pública, y garantizar la sostenibilidad. La contratación socialmente responsable debe ser un objetivo claro de una buena administración y debe ayudar a consolidar políticas tan importantes e imprescindibles en la sociedad como es el caso de la política social.
- 3) La Administración debe velar por hacer efectivos los criterios constitucionales de los derechos sociales, la calidad del empleo, las políticas de inserción (...), no obstante, se trata de un tema complejo y que exige actuar con prudencia, la implementación de estas políticas y la consecución de estos objetivos en la contratación como nos marca la experiencia debe llevarse a cabo analizando cada contrato de manera individual y los objetivos. No analizar el contrato en concreto puede llevar a una aplicación de las cláusulas sociales y medioambientales referidas en este trabajo, de una manera contraria a lo que verdaderamente se pretendía conseguir.
- 4) La articulación de un contrato del sector público con condiciones sociales, ya sean estos criterios introducidos en la definición del objeto del contrato, como criterio de adjudicación o como criterio de ejecución (no se admite la posibilidad de incluir cuestiones sociales como criterio de valoración) no debe forzar la legalidad y nunca debe resultar desproporcionada o vulnerar intereses legítimos o derechos. Por lo tanto la inclusión de esos criterios debe respetar en todo caso el principio de igualdad y no resultar discriminatorio.
- 5) Actualmente la contratación pública responsable mejora la imagen de la Administración Pública y ha sido y es un elemento clave en la transformación social. Los poderes públicos serán los protagonistas del cambio, con compromiso deben favorecer una contratación con menos trabas burocráticas, más accesible, más profesional, más social y capaz de conseguir un impacto positivo, cada vez más grande en la sociedad.
- 6) La Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, de manera más ambiciosa que la Directiva 2014/24/UE, deja atrás todos los obstáculos que existían para integrar de manera plena las políticas sociales y ambientales en la contratación pública. A mayores de la sostenibilidad, la actual Ley apuesta también por la innovación e introduce avances destacados en comparación con la normativa comunitaria. Todas estas propuestas de sostenibilidad en la contratación no son

un éxito en sí mismo, sino que la fase de ejecución del contrato y el control por parte de los órganos adjudicadores de que se está cumpliendo efectivamente con las obligaciones asumidas en el contrato son puntos clave para el buen funcionamiento del sistema que no debemos olvidar.

- 7) Utilizar de manera inadecuada las cláusulas de sostenibilidad en un contrato no sólo hace peligrar la consecución del objetivo perseguido sino también los principios de transparencia y eficiencia por parte de la Administración.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA VAQUÉS, MAR: “Desarrollo Sostenible y la Constitución Española”, Atelier, Barcelona, 2000.
- BUSTILLO BOLADO, R.: “Desarrollo Sostenible: Análisis Jurisprudencial y de Políticas Públicas”, Aranzadi, Navarra, 2014.
- CASADO CASADO, LUCÍA y PALLARÉS SERRANO, ANNA: “Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas”, Atelier, Barcelona, 2010.
- DÍAZ-VARELA GONZÁLEZ PUMARINO, BEATRIZ: “Modelo Guía para la incorporación de cláusulas sociales laborales y medioambientales en la contratación pública”, Consejo Autonómico de Fundaciones del Principado de Asturias, 2018.
- FOY VALENCIA, PIERRE: “Consideraciones sobre la contratación pública sostenible (verde)”, País Vasco, 2011.
- GALLEGO CÓRCOLES, ISABEL: “La integración de las cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública”, Castilla-La Mancha, 2017.
- GIMENO FELIÚ, J. M^a.: “El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos”; Aranzadi, Cizur Menor, 2014.
- GIMENO FELIÚ, J. M^a.: “La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española”, Civitas, 2006.
- GIMENO FELIÚ, J.M^a.: “Las condiciones sociales, en la contratación pública: posibilidades y límites”, Zaragoza, 2017.
- GUILLÉN CARAMÉS, J.: “Contratación, competencia, y sostenibilidad: últimas aportaciones desde el derecho administrativo”, Aranzadi, 2017.
- HERNIES SALGUERO, HELENA: “Tribunal Administrativo de contratación pública, clausulas sociales en la contratación pública, inclusión de cuestiones sociales”, Madrid, 2018.
- MEDINA ARNÁIZ, TERESA: “Comprando para asegurar nuestro futuro: la utilización de la contratación pública para la consecución de los objetivos políticos de la Unión Europea”, Civitas, Cizur Menor, 2010.

- MORENO MOLINA, J.A.: “Hacia una compra pública sostenible”; Novedades principales de la Ley de Contratos del Sector Público. Tirant, Valencia, 2018.
- MORENO MOLINA, J.A.; PUERTA SEGUIDO, F.; PUNZÓN MORALEDA, J.: “Claves para la aplicación de la directiva 2014/24/UE sobre contratación pública”, Wolters Kluwer, Madrid, 2016.
- PERNAS GARCÍA, J.: “Compra Pública Estratégica”, Aranzadi, Cizur Menor, 2013.
- PONCE SOLÉ, J.: “Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido”. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad, Lex nova, Valladolid.
- POZO BOUZAS, E.J.: “Las Cláusulas Sociales y Medioambientales, en la nueva Ley de Contratos del Sector Público 9/2017”, Lefebvre, 2018.
- TRAYTER JOAN, M.: “Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas”, Atelier, Barcelona, 2010.
- VARA ARRIBAS, G.: “Novedades en el debate europeo sobre la contratación pública”, Revista Española de Derecho Comunitario, núm. 26, 2008.
- “Reglas básicas para mejorar la eficiencia y la transparencia en la contratación pública”, número monográfico de la revista: Presupuesto y Gasto Público sobre Calidad institucional, transparencia y buen gobierno, núm. 82, 2016.

REPERTORIO NORMATIVO

- Tratado de Maastrich de la UE de 1992.
- Plan de contratación pública verde (sostenible) de la Administración General del Estado y sus organismos públicos de 2018, aprobado por el Consejo de Ministros.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- Constitución Española de 1978.
- Directiva 2004/18/CE de 31 de marzo.
- Ley 2/2013, de 15 de mayo, de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.
- RD Ley 18/2017 de Información No Financiera y Diversidad.
- La Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014.
- La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014.
- La Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014.
- Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación de 2002.
- Ley gallega 10/2014, de 3 de diciembre de accesibilidad.
- Ley 2/2007, de 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia.
- Ley 7/2004, de 16 de julio, para la igualdad de mujeres y hombres.

APÉNDICE JURISPRUDENCIAL

Jurisprudencia comunitaria:

- STJUE de 26 de marzo de 2015, (C- 601/13).
- STJUE de 7 de diciembre de 2000, Telaustria, (C—324/98).
- STJUE de 10 de mayo de 2012, (C-368/10).
- STJUE de 17 de septiembre de 2002, Concordia Bus Finland, (C-513/99).
- STJUE de 24 de enero de 2008, Lianakis, (C-532/06).
- STJCE de 17 de Septiembre de 2002, Concordia Bus Finland, (C-513/99).
- STJCE de 4 de Diciembre de 2003, EVN y Wienstrom, (C-448/01).
- STJUE de 20 de septiembre de 1988, Beentjes, (C-31/87).

Jurisprudencia nacional:

- STS de 2 de enero de 2003, (RJ 5073/1999).
- STS de 25 de enero de 1997, (RJ 2471/1994).
- STS de 25 de octubre de 2006, (RJ 12/2005).
- STS de 15 de octubre de 2010, (RJ 2010/366859)
- STS de 17 de marzo de 2004, (RJ 182/2004).
- STS de 18 de mayo de 2016, (RJ 1156/2016).
- STS de 21 de marzo de 2007, (RJ 2007/21938).
- STC de 3 de junio de 2003, (RJ 109/2003).
- STSJ de 29 de noviembre de 2003, (RJ 344/2003).

