



## Trabajo Fin de Máster

Título del trabajo:

**LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA. CRITERIOS SOCIALES,  
MEDIOAMBIENTALES Y DE INNOVACIÓN. VALORACIÓN DE SU  
APLICACIÓN PRÁCTICA EN LAS LICITACIONES**

English title:

STRATEGIC PUBLIC PROCUREMENT. SOCIAL, ENVIRONMENTAL AND  
INNOVATION CRITERIA. ASSESSMENT OF ITS PRACTICAL  
APPLICATION IN BIDS

Autor/es

Sheila del Carmen Almeida Alemán

Director/es

Carmen De Guerrero Manso

Titulación del autor

MÁSTER EN DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

FACULTAD DE EDUCACIÓN

Facultad de Derecho

Año 2020/21



UNIVERSITAT ROVIRA i VIRGILI



Universidad  
Zaragoza

## TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

**LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA. CRITERIOS SOCIALES,  
MEDIOAMBIENTALES Y DE INNOVACIÓN. VALORACIÓN DE SU  
APLICACIÓN PRÁCTICA EN LAS LICITACIONES**

**MÁSTER EN DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Curso: 2020/2021**

**Septiembre 2021**

**Autora: Sheila del Carmen Almeida Alemán**

**Directora: Carmen De Guerrero Manso**

---

## ÍNDICE

### ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

### LISTA DE ABREVIATURAS

### RESUMEN

### ABSTRACT&KEY WORDS

I.- INTRODUCCIÓN .....	6
1.- Importancia de la Contratación Pública .....	8
2.- La Contratación Pública desde el punto de vista de las PYME .....	12
II.- PUNTO DE PARTIDA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA ..	16
1.- Inicios de la Contratación Pública Estratégica en la Unión Europea.....	19
2.- Incorporación de la Contratación Pública Estratégica en la normativa española .....	26
III.- PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y APLICACIÓN DE LOS ODS EN LA COMPRA PÚBLICA ESTRATÉGICA.....	30
1.- Aplicación de los Principios de la Contratación Pública .....	31
2.- Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible vinculados a los Gobiernos Locales .....	36
IV.- INCORPORACIÓN DE CRITERIOS SOCIALES, MEDIOAMBIENTALES Y DE INNOVACIÓN EN LOS CONTRATOS PÚBLICOS.....	41
1.- Objeto del contrato .....	48
2.- Criterios de adjudicación.....	51
3.- Condiciones especiales de ejecución .....	55
4.- Contratos reservados y Reserva de lotes para Centros especiales de Empleo .....	57
V.- ANÁLISIS DE RESOLUCIONES SOBRE CLÁUSULAS SOCIALES, AMBIENTALES Y DE INNOVACIÓN .....	60
VI.- CONCLUSIONES .....	75
VII.- BIBLIOGRAFÍA .....	80

---

## **ÍNDICE DE ILUSTRACIONES**

ILUSTRACIÓN 1 .....	12
ILUSTRACIÓN 2 .....	32
ILUSTRACIÓN 3 .....	43

---

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

CEE	Centros Especiales de Empleo
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
COM(2017) 572 final	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa
DA	Disposición adicional
Directiva 2014/24/UE	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
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado
ObCP	Observatorio de Contratación Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIRESCON	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PIB	Producto Interior Bruto
PI	Pactos de Integridad
PYME	Pequeña/s y mediana/s empresa/s
TACRC	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TI	Transparencia Internacional
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea

---

## RESUMEN

En este trabajo se pretende realizar un análisis de la aplicación e inclusión de los aspectos sociales, medioambientales y de desarrollo e innovación en los procedimientos de licitación de contratación pública.

Para comprender el alcance y la importancia de estos aspectos en la contratación pública se aborda la evolución y desarrollo de la incorporación de estas características en la legislación y jurisprudencia tanto en el derecho de la Unión Europea como en el Derecho interno y la utilidad de esta como estrategia para el desarrollo de políticas sociales, medioambientales y de innovación, incentivando la actividad de las PYME.

Tendremos la oportunidad de comprobar que estos aspectos no solo operan en el marco de las instituciones de la Unión Europea sino que estamos ante una filosofía que impregna a otras instituciones de ámbito internacional.

No obstante, más allá del mero estudio doctrinal o teórico, nos interesa mostrar, mediante el análisis de varias resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, las dificultades que los agentes implicados en la contratación pueden encontrarse al intentar materializar la aplicación de estos aspectos en la tramitación y ejecución de los expedientes de contratación.

**PALABRAS CLAVE:** principios de la contratación pública, contratación pública estratégica, criterios sociales, medioambientales y de innovación, desarrollo sostenible, pactos de integridad.

## ABSTRACT

This work aims to carry out an analysis of the application and inclusion of social, environmental and development and innovation aspects in public procurement bidding procedures.

To understand the scope and importance of these aspects in public procurement, the evolution and development of the incorporation of these characteristics in legislation and jurisprudence in both European Union law and domestic law and the usefulness of this as strategy for the development of social, environmental and innovation policies, encouraging the activity of small and medium business.

---

We will have the opportunity to verify that these aspects not only operate within the framework of the institutions of the European Union but that we are dealing with a philosophy that permeates other international institutions.

However, beyond the mere doctrinal or theoretical study, we are interested in showing, through the analysis of several resolutions of the Central Administrative Court of Contractual Resources, the difficulties that the agents involved in the contracting may encounter when trying to materialize the application of these aspects in the processing and execution of the contracting files.

**KEY WORDS:** principles of public procurement, strategic public procurement, social, environmental and innovation criteria, sustainable development, integrity covenants.

---

## I.- INTRODUCCIÓN

Desde mi escasa experiencia profesional en la Administración Pública, de apenas tres años como Técnico de Administración General en el Excmo. Cabildo de Gran Canaria, he tenido que enfrentarme al reto de la preparación y tramitación de varios procedimientos de licitación.

La realización de esta labor por parte de los agentes promotores implicados en los procedimientos de licitación, ya sea por desconocimiento, por inercia o por miedo al fracaso en la finalización con éxito de una licitación, en muchas ocasiones se ha convertido en un trabajo arduo y no exento de complicaciones desde el momento en el que pretendemos contemplar características sociales, medioambientales o de innovación en los procedimientos de contratación pública.

Esta dificultad hace que nos debamos plantear la forma adecuada de introducir en los procedimientos de contratación estos aspectos y concluir con éxito el objetivo de cualquier licitación, esto es, la adquisición de obras, servicios y suministros de forma eficiente y que permitan mejorar la calidad de los servicios públicos que se ofrecen al ciudadano, contribuyendo de forma directa y/o indirecta a la incorporación de características sociales, medioambientales y de innovación en la contratación pública como instrumento de desarrollo de políticas sociales y medioambientales e incentivando la participación y desarrollo de las PYME.

El marco normativo de la Contratación Pública dispone de numerosas opciones y posibilidades para que las Administraciones Públicas adquieran de forma eficiente, obras, suministros y servicios, ofreciendo la posibilidad de incorporar en los procedimientos de contratación aspectos sociales, medioambientales y de desarrollo e innovación que permitan concluir con éxito el objetivo de cualquier licitación, esto es, la ejecución de la/s prestación/es objeto del contrato, siempre bajo el paraguas de los principios generales que imperan en la contratación pública.

Un factor determinante en la consecución de dicho objetivo implica, desde nuestro punto de vista, algo más que un conocimiento profundo de la normativa que regula la contratación pública.

---

Se trata de alcanzar una visión global que nos permita conocer y comprender el modelo socioeconómico al que nos dirigimos y los fines que se pretenden alcanzar, en los que la contratación pública ocupa un papel de vital importancia como un instrumento de desarrollo de las políticas de la Unión Europea.

En consecuencia, es imprescindible conocer no solo el origen y la filosofía que rige el marco de la contratación pública española sino, además, tener una visión que abarque el ámbito europeo. No debemos olvidar que desde el 1 de enero de 1986 se hizo efectiva la entrada de España en la Unión Europa, lo cual supone la asunción de normativa de homogenización por cada Estado miembro, así como participar y promover un desarrollo común bajo las mismas premisas.

Como paso previo partiremos tanto de la relevancia de la contratación pública en el desarrollo de ese modelo socioeconómico y su incidencia en el PIB de los Estados miembros de la UE, como del papel que ocupan las PYME en la actividad económica de cualquier Estado miembro de la UE y de España.

Tras esto, realizaremos un breve análisis de la evolución normativa de los aspectos sociales, medioambientales y de innovación en las Directivas Europeas en materia de contratación pública, lo que comúnmente denominamos de forma generalizada como las Directivas de primera, segunda, tercera y cuarta generación.

Seguidamente, reflejaremos la adaptación del Derecho interno a dichas directivas desde el momento de la entrada de España en la Unión Europea. Como veremos, es especialmente relevante esta adaptación en aspectos tan importantes como la consecución de la contratación pública como una estrategia de desarrollo de economías sostenibles y de incentivo de medidas sociales, medioambientales y de innovación como consecuencia de una nueva visión en la UE de los mercados y del modelo socioeconómico como instrumento de desarrollo de diferentes políticas públicas y de integración.

Estas políticas integrales y de desarrollo sostenible, no solo son fruto de una visión de las instituciones de la Unión Europea, tal y como se refleja en la Agenda Estratégica 2020 y a la que nos referiremos más adelante, sino que marcan también el itinerario de otros organismos internacionales como Naciones Unidas y su Agenda 2030 ya que su carácter transversal, inciden directamente en la contratación pública entendida como

---

uno de los instrumentos que facilitan y permiten la consecución de los objetivos marcados en ambas Agendas.

Así, la Agenda 2030 para unos Objetivos de Desarrollo Sostenible pretende utilizar la contratación pública estratégica como herramienta clave para la materialización de muchas de las metas incluidas en estos ambiciosos objetivos, y es por este motivo por lo que consideramos que debemos referirnos a ellos.

Sin embargo, mediante el análisis de varias resoluciones de los tribunales contractuales veremos cómo, en ocasiones, la aplicación práctica de estos objetivos fijados en la contratación pública estratégica para el desarrollo de políticas sociales, medioambientales y de innovación son un auténtico quebradero de cabeza para los agentes o promotores de la contratación pública y, como era de esperar, un camino no sin altas dificultades para las empresas interesadas en participar en la contratación pública.

## **1.- Importancia de la Contratación Pública**

Como ya hemos comentado anteriormente, el modelo socioeconómico que se perfila en la UE considera que la contratación pública es un vehículo idóneo para alcanzar el desarrollo de diferentes políticas públicas.

Así, la Comunicación COM (2017) 572 final de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones indica en su introducción que una parte sustancial de la inversión pública en la economía de la Unión Europea se destina a la contratación pública, que supone el 14% del PIB de la misma. Esto convierte a la contratación pública en una herramienta fundamental para realizar un gasto público eficiente, sostenible y estratégico.

El análisis acerca del volumen económico que supone la contratación pública ya contaba con varios antecedentes, como el informe elaborado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)<sup>1</sup>, que estima que la contratación pública en España supone entre un 10% y un 20% del Producto Interior Bruto (PIB) de nuestra economía, alcanzando en el año 2015 el 18,5% del PIB (CNMC, 2015).

---

<sup>1</sup> Se recomienda la lectura de dicho informe; E/CNMC/004/18: RADIOGRAFÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA de 7 de febrero de 2019. Recuperado de: [https://www.cnmc.es/sites/default/files/2314114\\_6.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/2314114_6.pdf)

---

Esta incidencia de la contratación pública en la economía la coloca en un papel principal para el desarrollo de políticas de promoción de medidas sociales, medioambiental y de desarrollo sostenible que permitan el impulso de la innovación, además de proporcionar al ciudadano servicios públicos de calidad.

Es por ello por lo que la contratación pública ya no es una cuestión exclusivamente económica, sino que se convierte en un instrumento de desarrollo que permite implementar políticas con objetivos sociales, medioambientales y de innovación mediante la incorporación de estos aspectos en los procedimientos de licitación, sin por ello perder de vista que esta labor debe realizarse desde una gestión eficiente de los fondos públicos por parte de las Administraciones Públicas.

Mediante una gestión eficiente no solo se optimiza la utilización de los fondos públicos sino que se fortalece un sistema de contratación pública que favorezca la competencia entre los licitadores con lo que aumentan las posibilidades de adquirir prestaciones a precios competitivos y de mayor calidad.

Sin embargo, en el informe al que nos hemos referido, indica la CNMC que nuestro sistema de contratación pública adolece de deficiencias tanto en criterios de competencia y eficiencia así como en el acceso, la transparencia y la publicidad en las licitaciones, provocando “una menor tensión competitiva y una eficiencia menor en la contratación pública”, por lo que recomienda que “las Administraciones Públicas utilicen procedimientos abiertos, transparentes y competitivos”.<sup>2</sup>

La importancia que adquiere la contratación pública como instrumento para la implementación de políticas públicas queda patente también en el seno de la OCDE (organización internacional cuyo objetivo principal es la promoción de políticas que favorezcan la igualdad, la prosperidad, las oportunidades y el bienestar social) que elabora varias recomendaciones entre las que resulta de gran interés la Recomendación de 2015 de la OCDE sobre Contratación Pública inspirada en los principios fundamentales de su Recomendación de 2008 sobre la mejora de la integridad en la contratación pública y que da pie a la creación de los Pactos de Integridad que veremos más adelante.

En ella el Consejo reconoce;

---

<sup>2</sup> Sobre este aspecto véase VAÑO VAÑO (2016).

---

*“que la contratación pública es un ámbito clave de la actividad económica de las administraciones públicas, que está particularmente expuesto a la mala gestión, el fraude y la corrupción” y considera que “el Informe del Comité de gobernanza pública sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo sobre la mejora de la integridad en la contratación pública [C(2008)105] identificó los principales problemas a que se enfrentan los países para mejorar sus sistemas de contratación pública, así como las posibles áreas de mejora [C(2012)98 y C(2012)98/CORRI]”,*

En coherencia con lo anterior, el Consejo determina, entre otras, las siguientes recomendaciones;

*“RECOMIENDA que los estados adherentes aseguran un nivel adecuado de transparencia a lo largo de todas las fases del ciclo de la contratación”.*

*“RECOMIENDA que los Adherentes conserven la integridad del sistema de contratación pública mediante normas generales y salvaguardias específicas por procesos de contratación”.*

*“RECOMIENDA que los Adherentes hagan accesibles las oportunidades de concurrir a la contratación pública a los potenciales competidores sin importar su tamaño o volumen”.*

Asimismo el Tribunal de Cuentas Europeo en su **Informe Especial 10/2015<sup>3</sup>** relativo a la necesidad de intensificar los esfuerzos para resolver los problemas de contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de la cohesión y al que nos referiremos con posterioridad, determinaba que el PIB de los Estados miembros en materia de contratación pública en el año 2011 ya suponía el 20% del mismo siendo verdaderamente preocupante la falta de competencia por el continuo incumplimiento de las normas de contratación pública.

---

<sup>3</sup> Informe Especial nº 10/2015: Necesidad de intensificar los esfuerzos para resolver los problemas de contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de la cohesión de 15 de septiembre de 2015. Recuperado de: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=32488>

---

Nos recuerda el Tribunal de Cuentas Europeo en este informe que “*la normativa de contratación pública de la UE se basa en el Acuerdo sobre Contratación Pública, que regula la adquisición de bienes y servicios por entes públicos y se basa en los principios de apertura, transparencia y ausencia de discriminación*”.

No menos importante, es la DECISIÓN (UE) 2017/984 DEL CONSEJO de 8 de agosto de 2016 por la que se formula una advertencia a España para que adopte medidas dirigidas a una reducción del excesivo déficit público.

A raíz del análisis efectuado por la Comisión Europea acerca del déficit público en España, el Consejo Europeo adopta la DECISIÓN (UE) 2017/984 (recordemos que las Decisiones son vinculantes para aquellos países a las que van dirigidas) en la que ya nos indica, entre otras cuestiones, que en materia de contratación pública

*“España destaca por su baja tasa de publicación de anuncios de contratos, un uso elevado del procedimiento negociado sin publicidad, lo que implica competencia limitada, y adjudicaciones directas; siendo todo ello elementos que no permiten el alcance de una contratación eficiente y a un precio ventajoso.”*

Vemos por tanto, que las irregularidades continuas en la contratación pública versan sobre la falta de competencia y por ende, en la igualdad de trato y no discriminación, la falta de transparencia y en la adjudicación mediante procedimientos que no serían los más adecuados.

Esto produce un uso ineficiente de los recursos económicos con los que cuentan las Administraciones Pùblicas y por tanto un desarrollo ineficaz de sus competencias y, lo más importante, un continuo incumplimiento del primer considerando de la Directiva 2014/24/UE, que trataremos en otro apartado pero que, como sabemos, indica que los Estados miembros deben asegurar en la contratación pública el respecto a los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y que estos principios tengan un efecto práctico.

Indudablemente y a la luz de estos datos es importante darle el valor y la necesaria importancia que supone la contratación pública en la economía de un Estado y en el desarrollo de políticas sociales y de sostenibilidad en los que la calidad de los suministros, obras y servicios se miden desde varios prismas.

Teniendo en cuenta el impacto económico que supone la contratación pública en la economía de cualquier Estado, es imprescindible articular un buen sistema de contratación pública que se apoye en procedimientos que permitan la libre competencia, la transparencia y la debida publicidad mediante los cuales se adquieran prestaciones de calidad y a precios competitivos.

El fortalecimiento de un sistema de contratación pública bajo estos parámetros es el que nos va a permitir desarrollar las políticas públicas que se consideren necesarias.

## 2.- La Contratación Pública desde el punto de vista de las PYME

Según los datos expuestos anteriormente, la contratación pública supone un porcentaje importante del PIB de la economía de un país, motivo que nos lleva a considerar relevante tener en cuenta el tejido empresarial que desarrolla esa economía pues, como indicamos en la introducción, se trata de obtener una visión global del modelo socioeconómico al que se dirige la UE y los fines que se pretenden alcanzar.

A esta inquietud debemos añadir que uno de los aspectos que se tiene en cuenta en la contratación pública estratégica es el impulsar e incentivar la participación de las PYME en los procedimientos de contratación pública.<sup>4</sup>

De acuerdo con los datos extraídos de la página iPyme.org, en julio de 2021 el panorama empresarial de España se configura del siguiente modo, atendiendo al tamaño de empresa.

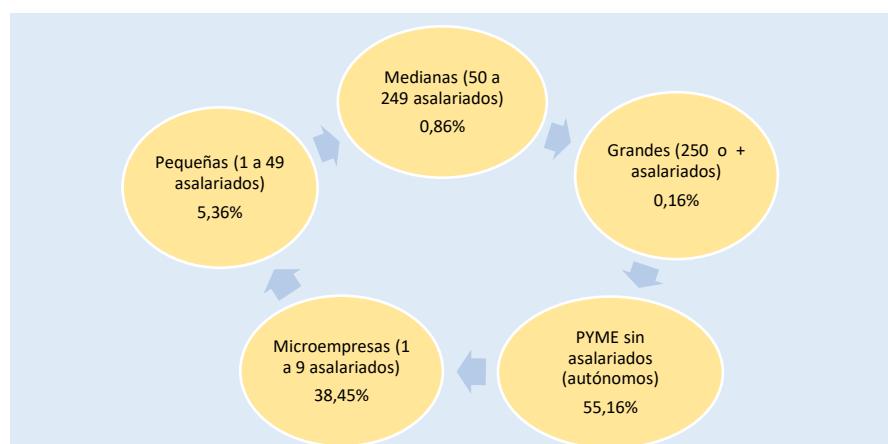


Ilustración 1. Empresas en España por tamaño. Fuente propia

<sup>4</sup> Véase VÁZQUEZ FERNÁNDEZ (2019).

---

Esto supone que las PYME representan un 99,8% del tejido empresarial en España, del cual casi un 55% lo constituyen los autónomos y que, en total, suponen más de un 62% del valor añadido bruto y el 66% del empleo, como indica el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en el año 2019 en el documento Marco Estratégico en Política de PYME 2030.

Sin embargo, el volumen de contratos públicos en el que participan no refleja este peso en el tejido empresarial, aunque ha pasado del “13% en 2013 al 40% en 2017”.<sup>5</sup> Es por ello que el propio Marco Estratégico en Política de PYME 2030, recoge textualmente en su apartado relativo al marco estratégico que;

*“Una mayor participación de la PYME en las compras públicas generará una competencia más intensa por la obtención de contratos públicos, lo que ofrecerá a los poderes adjudicadores una mejor relación calidad-precio. Por otra parte, esta mayor competencia provocada por un mayor número de licitadores, así como la necesaria transparencia de las prácticas de contratación pública, permitirá a las pymes desarrollar su potencial de crecimiento e innovación, con el consiguiente efecto positivo sobre la economía”.*

*“...cualquier política orientada a la mejora del posicionamiento de nuestro país en el entorno económico global, tome en consideración de forma prioritaria a las pymes”,* como también viene recogido este objetivo en el preámbulo de la LCSP.

La falta de aplicación del principio de transparencia y de publicidad implica la imposibilidad de acceso a las licitaciones públicas de las PYME. Tal es el caso en los contratos menores, cuya falta de concurrencia en la licitación y su adjudicación directa impide que la información pueda ser accesible a todas aquellas empresas que pudieran estar interesadas.

Si bien este problema ya existía con la redacción inicial de la LCSP, la entrada en vigor Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en

---

<sup>5</sup> Marco Estratégico en política de PYME 2030. Recuperado de : [https://plataformapyme.es/sitecollectiondocuments/estrategiapyme/marco\\_estategico\\_politica\\_pyme\\_2030.pdf](https://plataformapyme.es/sitecollectiondocuments/estrategiapyme/marco_estategico_politica_pyme_2030.pdf)

---

el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales no hace más que agudizar este problema con la modificación introducida sobre los contratos menores.

La LCSP regula aspectos que si no son tratados con sumo cuidado en la preparación de las licitaciones puede suponer un obstáculo para las PYME. Tal es el caso de la exigencia de la garantía definitiva, recogida en el artículo 107 de la ley y que obliga a la empresa adjudicataria a disponer de una liquidez de la que en ocasiones las PYMES no disponen. Esto, nuevamente, les resta competitividad en la licitación, pues, si bien la misma ley en su artículo 108.2 recoge la posibilidad de constituir la garantía mediante retención en precio, no siempre esta opción aparece recogida en los pliegos.

Por otro lado, el artículo 145 de la LCSP establece que la adjudicación de los contratos se realizará con base en una pluralidad de criterios sin embargo, son numerosos los casos en los que la adjudicación se sigue haciendo mediante procedimientos en los que el criterio que prima es el económico.

Así se desprende del Informe Anual de Supervisión de la Contratación Pública de España de diciembre de 2020<sup>6</sup> elaborado por la OIRESCON en el que se indica que en el 63% de los procedimientos de contratación el criterio de adjudicación que impera es el precio.

Esta práctica evidencia la escasa aplicación de la adjudicación de los contratos atendiendo a la pluralidad de criterios de adjudicación con base en la mejor relación calidad-precio, tal y como predica la LCSP y recurriendo a la adjudicación de los contratos según la oferta económica más baja, es decir, basada en el precio.

Esta forma de actuar supone, de manera indirecta, una desigualdad para las PYME, puesto que su estructura no les permite ser tan competitivas en costes como las empresas de mayor dimensión cuyo reparto de costes fijos y su volumen de ventas les favorece a la hora de establecer una estrategia basada exclusivamente en costes.

---

<sup>6</sup> Se recomienda la consulta del Informe Anual de Supervisión de la Contratación Pública de España elaborado por la OIRESCON. Recuperado de: <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2020/ias-2020.pdf>

---

Otra de las cuestiones que supone una condición de desventaja para las PYME es que, dada su dimensión, no cuentan con un departamento interno especializado que les preste asesoramiento en materia de contratación. Esto hace que incluso, en ocasiones tengan que incurrir en costes adicionales de gestorías o asesorías que les ayuden con la documentación y trámites con la Administración.

A este respecto el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Ayuntamiento de Valladolid realizaron una guía cuyo objetivo es dar a conocer de forma sencilla y rápida las ventajas que, para las PYME tiene contratar con el sector público, y explicar los requisitos y actuaciones básicas necesarias para ello<sup>7</sup>.

En concreto, en el Excmo. Cabildo de Gran Canaria con el objetivo de cubrir la falta de información que existía y atendiendo a las recurrentes incidencias que se venían observando en la práctica, se ha puesto a disposición de las empresas en su perfil del contratante una guía explicativa, de manera que el usuario pueda conocer cada uno de los documentos y trámites que se requieren para el proceso de contratación.

Sin embargo, consideramos que debido a la importancia que adquieren las PYME, no solo por el análisis de los datos expuestos y su crucial contribución al tejido empresarial sino también por la consideración que la LCSP establece para el impulso de la participación de las mismas en la contratación pública es conveniente que las Administraciones Pùblicas adopten medidas que fomenten y faciliten esta participación, por lo que se debería ofrecer de forma periódica acciones formativas a todas aquellas empresa que lo requieran y así lo soliciten.

Por último, y para concluir, ya sabemos que la LCSP en su artículo 347 regula la Plataforma de Contratación del Sector Público como un medio de difusión a través de Internet de los perfiles contratantes de los órganos de contratación, los cuales deben alojarse de forma obligatoria en la misma o en las plataformas autonómicas existentes e incluir en sus páginas web institucionales un enlace a su perfil de contratante situado en la Plataforma de Contratación del Sector Público y sus análogas autonómicas.

Consideramos que un paso para facilitar y simplificar el acceso de las PYME y, en general de cualquier interesado a las licitaciones puede ser establecer un punto único de

---

<sup>7</sup> Dichas guías se pueden consultar en la siguiente página <https://plataformapyme.es/es-es/Crecimiento/Paginas/ContratacionPublica.aspx>

---

acceso a las licitaciones de tal manera que los licitadores solo tengan que darse de alta una vez y dicho alta opere en todas las licitaciones de las diferentes plataformas.

Es conveniente establecer mecanismos de acceso a las licitaciones que automaticen los procesos que deben cumplimentarse de tal manera que permitan dejar constancia de forma fehaciente del proceso electrónico de licitación lo que sin duda fortalecerá el principio de transparencia que debe primar en la contratación pública.

Es necesario establecer mecanismos de acceso electrónico a las licitaciones que minimicen los procesos y faciliten la interacción y los procesos de licitación no solo para los licitadores sino incluso para la propia Administración Pública.<sup>8</sup>

## **II.- PUNTO DE PARTIDA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA**

Si bien en este punto el principal interés no es realizar una gran y profunda disertación acerca de los antecedentes de la Contratación Pública, sí es importante dar una pincelada que nos permita comprender los fundamentos y los principios que en la UE se han venido implantando en materia de Contratación Pública como consecuencia de las diferentes realidades y prácticas dadas en la misma. Conocer estas circunstancias nos permite entender los motivos por los que el legislador regula esas realidades y la finalidad que se persigue con ello.

De esta manera observamos como la concepción de la contratación pública ha pasado de ser un medio mediante el cual las Administraciones Públicas se abastecen de obras, servicios y suministros en las condiciones económicas más ventajosas a ser un instrumento mediante el cual los poderes públicos alcanzan la realización e implementación de políticas públicas.<sup>9</sup>

Debemos tener presente que los **objetivos de la UE son objetivos comunes y tendentes a la creación de mercados únicos europeos<sup>10</sup>**. El artículo 3 del Tratado de

---

<sup>8</sup> Se recomienda BERNAL BLAY, M.A (2018)

<sup>9</sup> GIMENO FELIU, J. M<sup>a</sup>. (2020). GALLEGO CÓRCOLES (2017).

<sup>10</sup> Véase al respecto la “COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Hacia un Acta del Mercado Único Por una economía social de mercado altamente competitiva Cincuenta propuestas para trabajar, emprender y comerciar mejor todos juntos”. En esta Comunicación se presentan 50 medidas para impulsar la economía de la Unión y poner en práctica una política de mercado único mucho más ambiciosa. Estas pretensiones fueron objeto de una nueva Comunicación en el año 2012 bajo

---

la Unión Europea dispone que la “Unión establecerá un mercado interior” basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.

Asimismo, el artículo 26 del TFUE dispone que el “mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados.”

Se establece pues un marco normativo propio de la UE en el que se le atribuyen competencias exclusivas y compartidas que en su ejercicio se rigen por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Esta configuración hace preciso que se deban armonizar los marcos normativos de los diferentes Estados miembros que integran la Unión. Para ello, la UE cuenta con diferentes actos legislativos con distintos alcances que se desarrollan bajo los principios generales recogidos en los Tratados y desarrollados por la jurisprudencia europea.

A lo largo de este trabajo ya hemos hecho alguna referencia a estos actos por lo que puede ser relevante referirnos a ellos e indiquemos el alcance de cada uno.

De este modo debemos recordar que los Reglamentos son actos jurídicos obligatorios de alcance general cuya aplicación es automática en todos los Estados miembros desde el mismo momento de su entrada en vigor sin necesidad de transposición al Derecho interno.

Las Directivas en cambio, si bien son actos jurídicos que imponen a los Estados miembros a los que va dirigida un resultado, estos gozan de discrecionalidad para elegir los mecanismos para alcanzar dicho resultado y tener en cuenta las particularidades de su Derecho interno, debiendo eso sí, garantizar en la transposición la eficacia el derecho de la UE. En este caso, se efectúa una transposición de la Directiva al Derecho interno

---

la denominación de “Acta de Mercado Único II” COM (2012)0573 en la que se adoptaron 12 medidas más y en el año 2015 la COM (2015)0550. En plena pandemia la Comisión adoptó la Comunicación titulada “El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación” (COM (2020)0456), en la que la digitalización del mercado único se configura como un pilar esencial para la recuperación de la crisis.

---

en un plazo determinado que marca la propia Directiva y que habitualmente es de dos años.

En principio las Directivas no son aplicables de forma directa sin embargo el TJUE<sup>11</sup> ha determinado que de forma excepcional

*“algunas disposiciones de una directiva pueda tener efectos directos en un Estado miembro sin que este haya realizado el acto de transposición siempre que: a) la directiva no haya sido transpuesta o lo haya sido de forma incorrecta; b) las disposiciones de la directiva sean incondicionales y suficientemente claras y precisas; y c) las disposiciones de la directiva confieran derechos a los individuos.”<sup>12</sup>*

Por su parte, las Decisiones son acto jurídicos que solo vinculan a los Estados miembros, empresas o particulares pertenecientes a la UE que así se determine en la misma. Este es el caso, por ejemplo, de la DECISIÓN (UE) 2017/984 DEL CONSEJO de 8 de agosto de 2016 por la que se formula una advertencia a España a la que hicimos referencia en el apartado uno de la introducción.

Las Recomendaciones permiten que las instituciones de la UE emitan sus puntos de vista y líneas de actuación sin que supongan obligación alguna pues no son vinculantes. Igualmente le sucede a los Dictámenes cuya finalidad es también la de emitir una opinión y no son actos vinculantes.

Como comentamos en el apartado uno de la introducción, la Directiva 2014/24/UE dispone en su primer considerando que;

*“La adjudicación de contratos públicos... ha de respetar los principios del TFUE, y, en particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estos, tales como los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia.*

...”

---

<sup>11</sup> Véase CAMISÓN YAGÜE J.A. (2011).

<sup>12</sup> Extracto de la ficha técnica sobre la Unión Europea-2021. Recuperado de: [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_1.2.1.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.2.1.pdf)

---

Nos encontramos por tanto, por un lado, con un marco legislativo comunitario y, por otro, con el marco legislativo nacional de cada Estado miembro. La relación entre ambos marcos jurídicos se rige por una serie de principios como son el principio de autonomía pues se trata de un ordenamiento jurídico autónomo; el principio de efecto directo del Derecho de la UE que permite su aplicación con independencia de lo que establezca el Derecho interno de tal forma que los ciudadanos pueden invocarlo directamente ante los Tribunales nacionales; el principio de primacía del Derecho de la UE por el que en caso de conflicto entre el Derecho interno y el derecho de la UE, el juez nacional deberá aplicar este último; el principio de seguridad jurídica que obliga a los Estados miembros a que el derecho de la UE se integre en su Derecho interno de forma clara y precisa, esto supone que los Estados miembros deberán tener en cuenta el derecho de la UE en el desarrollo de su propia normativa nacional<sup>13</sup>.

Por una parte, este marco normativo europeo debe ser tenido en cuenta por la legislación nacional de cada Estado miembro y, por otro, goza de autonomía en sí mismo y respecto del derecho interno de cada Estado miembro siendo de aplicación directa, eso sí, bajo las premisas ya indicadas anteriormente.

## **1.- Inicios de la Contratación Pública Estratégica en la Unión Europea**

Como ya indicamos, conocer el marco normativo que en la UE se han venido implantando en materia de Contratación Pública, como consecuencia de las diferentes realidades y prácticas dadas en la misma, nos permite comprender los motivos por los que el legislador regula esas realidades y la finalidad que se persigue con ello.

En este sentido y en lo que se refiere a la Contratación Pública debemos partir de la Directiva 71/305/CEE del Consejo, de 26 de julio de 1971 y la Directiva 77/62/CEE, de 21 de diciembre de 1976, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras y suministros, respectivamente cuyo fundamento es homogeneizar los criterios y aspectos que los Estados miembros deberán tener en cuenta en los procedimientos que cada uno regule para la formalización de los contratos públicos<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Véase MARTÍNEZ LÓPEZ- MUÑIZ J.L (2017).

<sup>14</sup> Véase LOSA CAPÓ, J. (2019) y GIMENO FELIU J.M. (2017).

---

Estas Directivas, conocidas como las Directivas de primera generación, se podría decir que establecen una regulación casi de mínimos ya que, por un lado, solo regulan la contratación pública de obras y suministros y, por otro, la consideración que se tiene de la contratación pública desde el punto de vista de su eficacia y eficiencia es bajo criterios de “el precio económico más bajo”, al que se añade la valoración de criterios netamente técnicos.

Desde nuestro punto de vista, la importancia de estas Directivas estriba, como dispone la Directiva 71/305/CEE en la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras bajo las premisas de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios en el ámbito de la contratación pública bajo los principios de;

*“la prohibición de aquellas especificaciones técnicas que tengan un efecto discriminatorio, suficiente publicidad de los contratos y la elaboración de un procedimiento que permita velar en común por el cumplimiento de dichos principios.”<sup>15</sup>*

Casi de forma idéntica, estas premisas se reflejan en los considerandos de la Directiva 77/62/CEE. Esta establece en la coordinación de los procedimientos en materia de contratos públicos de suministros tanto la prohibición de restricciones a la libertad de circulación de mercancías, como el establecimiento, por cada Estado miembro, de las medidas que permitan una participación igualitaria en los procesos de contratación pública. Así mismo establece mecanismos de transparencia que permitan el control y la observancia de dichas prohibiciones y principios en la contratación pública.

Estas Directivas sufrieron diversas modificaciones para adaptarse a los cambios de visión que imperan en la Unión Europea, lo que da lugar a las denominadas Directivas de segunda generación. Nos referimos a la Directiva 93/36/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro, la Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obras, la Directiva 93/38/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993 sobre coordinación

---

<sup>15</sup> No se indica número del considerando ya que el documento original no los enumera. El texto corresponde al considerando del párrafo cuarto. Recuperado de: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d56d7442-c46b-4126-84dc-170b896a9d4a/language-es#>

---

de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones y, no menos importante, la Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios.

La Directiva 92/50/CEE dispone que es necesario completar el mercado interior y que

*“el Libro Blanco sobre la realización del mercado interior establece un calendario y un programa de acción para llevar a cabo la liberalización del mercado de contratos públicos, incluido el sector de los servicios en la medida en que no esté comprendida en la Directiva 71/305/CEE del Consejo, de 26 de julio de 1971, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras (4 ), ni en la Directiva 77/62/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro (5 );”*

Al igual que las Directivas a las que hace referencia, se establece la prohibición a la libre circulación de servicios.

Respecto de las Directivas de la primera generación relativas a las materias de obras y suministros, aunque sigue muy presente “el precio más bajo” como aspecto fundamental en los criterios de valoración de la adjudicación de los contratos públicos, en lo relativo a la valoración de criterios técnicos se producen avances que permiten homogeneizar dichos aspectos.

Así en la Directiva 93/37/CEE se marcan unas pautas de estandarización o reglas comunes en el ámbito técnico de los mismos recogidas en su Anexo III, igualmente la Directiva 93/36/CEE, en cumplimiento con el Acuerdo GATT (Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio sobre compras del sector público), establece unas reglas comunes en el ámbito técnico en cumplimiento de la normativa comunitaria de normalización y estandarización.

Dentro de “este paquete” de Directivas de segunda generación se podrían incluir la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a

---

la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras y la Directiva 92/13/CC del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a la coordinación de los disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones; ambas destinadas al establecimiento de medidas para la resolución de recursos en materia de contratación pública.

Esta dispersión normativa condujo a las Directivas de tercera generación. De esta manera se aprobó la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios y la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004 sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales.

Sin embargo, no fue esta dispersión normativa la única causa por la que se surgieron las Directivas de tercera generación. A esta debemos añadir la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo, la Comunicación COM (96) 583final y el Libro Verde sobre Contratación Pública en la Unión Europea: Reflexiones para el Futuro, adoptada por la Comisión el 27 de noviembre de 1996.

Tal y como indica el Libro Verde en su punto 5 del Resumen (versión no revisada)<sup>16</sup>, los temas que aborda son:

*“Objetivos de la política de contratación pública de la Unión..., Incorporación y aplicación de la legislación, Mejora del acceso a la contratación pública gracias a la información, la formación y al desarrollo de sistemas electrónicos de adjudicación de contratos, · Formas de conjugar la política de contratación pública con las otras políticas comunitarias; en particular: pequeña y mediana empresa (PYME), normalización, redes transeuropeas, Fondos de Cohesión y Estructurales,*

---

<sup>16</sup> Libro Verde sobre Contratación Pública en la Unión Europea: Reflexiones para el Futuro. Recuperado de: [https://europa.eu/documents/comm/green\\_papers/pdf/com-96-583\\_es.pdf](https://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com-96-583_es.pdf)

---

*contratos adjudicados por las instituciones comunitarias o financiados con fondos comunitarios, aspectos sociales, medio ambiente, defensa...”.*

La Directiva 2004/18/CE dispone en su considerando primero las modificaciones necesarias de las Directivas 92/50/CEE, 93/36/CEE y 93/37/CEE para dar respuesta a las cuestiones planteadas en el Libro Verde adoptado por la Comisión y, asimismo en base a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia

*“en particular la relativa a los criterios de adjudicación, que clarifica las posibilidades con que cuentan los poderes adjudicadores para atender las necesidades de los ciudadanos afectados, sin excluir el ámbito medioambiental o social, siempre y cuando dichos criterios estén vinculados al objeto del contrato,...”*

Vemos por tanto como se introducen en la contratación pública aspectos que hasta el momento carecían de relevancia, tales como los medioambientales y sociales. Tal es así que el considerando (5) de la Directiva 2004/18/CE recoge expresamente el artículo 6 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea dispone que;

*“Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.”*

Referencia recogida de manera idéntica en el considerando (12) de la Directiva 2004/17/CE.

Para comprender esta creciente importancia de los aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública es muy revelador, entre otros, el apartado V del Libro Verde en el que se habla de la contratación pública y los aspectos sociales de la misma.

En él se indica que los poderes adjudicadores pueden verse obligados a aplicar determinados criterios de la política social en la adjudicación de contratos públicos como medio para contribuir a las exigencias legales en materia de protección del medio ambiente y de las condiciones de trabajo. No obstante, aclara que deberá tenerse en cuenta la motivación esencial de la contratación. Asimismo incorpora, incluso, la

---

posibilidad de imponer condiciones de ejecución de carácter social encaminadas a favorecer el empleo de la mujer o la protección de determinadas categorías desfavorecidas.

Por último, debemos hacer referencia a las Directivas de cuarta generación, vigentes en la actualidad. Se trata de 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<sup>17</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE y la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.

Como sabemos, las directivas son actos legislativos que si bien marcan los objetivos que se pretenden alcanzar dentro del marco de la UE, ofrecen plena libertad a los Estados miembros en cuanto a la forma de regular la consecución de los mismos. Esta realidad se expresa en el primer considerando de la Directiva 2014/24/UE con un matiz que no debemos pasar por alto: los Estados miembros deben ejercer su potestad de adaptar su marco normativo respetando la **aplicación práctica de los principios** plasmados en este considerando, sin que se trate de un acto meramente formal e indicando que esta contratación pública debe abrirse a la competencia.

Pero quizás es la referencia a la Estrategia Europea 2020 contenida en el considerando (2) el aspecto novedoso que marca la pauta a seguir en la contratación pública. Se parte de la concepción de la contratación pública que se detalla en la COM (2010) 2020 final como un instrumento para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador de un mercado único que garantice un uso eficiente de los fondos públicos y facilite la participación de las PYME como mecanismo para alcanzar dicha eficiencia, así como un medio para el apoyo en la consecución de objetivos sociales comunes.

Varios son los considerandos que hacen alusión directa a aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública. Así, por ejemplo, el considerando (3)

---

<sup>17</sup> Véase GALLEGOS CÓRCOLES, I. (2021) y GARCÍA MARTÍN, L. (2020).

---

relativo a los derechos de la personas con discapacidad<sup>18</sup>, indicando que se deberá tener en cuenta la lección de los medios de comunicación, especificaciones técnicas, criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución. También los considerandos (36) y (37), relativos, el primero de ellos a garantizar la participación en la contratación pública a empresas o sectores protegidos cuya finalidad sea apoyar la integración social y profesional o la reintegración de personas discapacitadas o desfavorecidas y, el segundo de ellos tendente a que los Estados miembros integren en la contratación pública mecanismos o medidas que permitan velar por el cumplimiento de aspectos medioambientales, sociales y laborales en la ejecución de las prestaciones objeto de la contratación, tales como la observancia de los convenios colectivos e incluso estableciendo obligaciones contractuales por las que el incumplimiento de las mismas suponga una falta grave del operador económico.

Es en los considerandos (47) y (48) donde se refleja de forma clara y contundente la importancia que adquiere la investigación y la innovación como un elemento para alcanzar una mayor eficiencia en la contratación pública. Estos aspectos no solo incrementan un gasto eficiente sino que suponen un plus de calidad en los servicios públicos, contribuyendo a la mejora de la relación calidad-precio e impulsando un crecimiento económico sostenible.

Para la consecución de esta innovación nos indica el considerando (49) que en el caso de querer llevar a cabo un proceso de investigación y desarrollo y, la posterior adquisición de la solución innovadora, será preciso articular un procedimiento de contratación específico, procedimiento que debe permitir en ciertas circunstancias a los poderes adjudicadores establecer una asociación para la innovación con vistas al desarrollo de contratos de servicios de investigación y desarrollo y la posterior adquisición, dentro del mismo procedimiento, de productos, servicios u obras innovadoras<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Véase MOREMO MOLINA, J.A. (2016)

<sup>19</sup> Sobre el procedimiento de asociación para la innovación y la valoración de las primeras experiencias en España puede verse DE GUERRERO MANSO (2019a y 2019b).

---

## **2.- Incorporación de la Contratación Pública Estratégica en la normativa española**

El 12 de junio de 1985 se firma el Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, (actualmente la UE) y se hace efectiva el 1 de enero de 1986. Esto supone un reto de gran magnitud para España, que deberá, entre otras cosas, adaptar su ordenamiento jurídico interno a la normativa comunitaria y, como no puede ser de otra manera, entre estas normas europeas estarán las Directivas comunitarias vigentes en ese momento en materia de contratación pública.

Es de este modo como se aprueba el Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo, por el que se modifica la Ley de Contratos del Estado, con el objetivo de adaptar esta ley estatal a las directivas de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, hemos de decir que no se hizo una transposición correcta de las Directivas vigentes.

Realmente no será hasta la promulgación de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas cuando se realice una verdadera transposición de las Directivas europeas en materia de contratación pública.

Con esta ley se lleva a cabo la transposición de las Directivas de segunda generación. Se trata de una ley de carácter básico que contempla los principios que deben regir en la contratación pública establecidos en las Directivas.

El legislador nacional siguió los aspectos contemplados en las directivas de la segunda generación por lo que “el precio más bajo” es el criterio de adjudicación casi exclusivo en los procedimientos de licitación.

Poco tiempo después esta norma fue modificada mediante la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, modificada al año siguiente por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones.

Con la entrada en vigor de las Directivas de la tercera generación España se vio obligada nuevamente a modificar su normativa en contratación pública para adaptarla a las nuevas Directivas. Así llegamos a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del Sector Público.

---

Es quizás con esta ley como podemos observar un cambio en la concepción de la normativa en materia de contratación pública estatal. Ya no solo se lleva a cabo una transposición de las Directivas de tercera generación, sino que el legislador nacional hace una transformación profunda la cual abarca, incluso, la estructura de la ley. Así, establece, como indica en el apartado III de su Preámbulo, por un lado una parte general y, por otro, una parte especial. No solo regula aspectos contemplados en las Directivas sino que, tal y como indica en el apartado I del Preámbulo;

*“introduce modificaciones en diversos ámbitos de esta legislación, en respuesta a las peticiones formuladas desde múltiples instancias (administrativas, académicas, sociales y empresariales) de introducir diversas mejoras en la misma y dar solución a ciertos problemas que la experiencia aplicativa de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ha ido poniendo de relieve.”*

Como fiel reflejo de las Directivas de tercera generación que imperan en ese momento, la norma estatal ya recoge criterios de valoración de las ofertas que incluyen aspectos de calidad, sociales y medioambientales. No obstante, sufrirá diversas modificaciones debido a la poco acertada transposición de las Directivas comunitarias, lo que derivará en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Es con las Directivas de cuarta generación como llegamos a la actual Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).<sup>20</sup>

Ya en el apartado II del Preámbulo de la LCSP el legislador nos indica que uno de los objetivos de la regulación contenida en la misma es la consecución de una mejor relación calidad-precio y, establece como mecanismo de materialización de dicho objetivo la obligación de los órganos de contratación de velar por el **establecimiento de criterios de adjudicación que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales,**

---

<sup>20</sup> Véase QUINTANA LÓPEZ, T. “La contratación Pública Estratégica en la Contratación del Sector Público”. Monografías. Tirant Lo Blanch. Valencia. 2020. MORENO MOLINA, J.A. “Hacia una Compra Pública responsable y Sostenible. Novedades de La Ley de contratos del sector público 9/2017”. Tirant Lo Blanch. Valencia. 2018

---

**sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato.** Todo ello aderezado con una mayor **eficiencia del gasto público.**

Tal es la importancia que el legislador le presta a este objetivo que lo refleja nuevamente en el artículo 1.3 de la LCSP:

*“...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”.*

Este párrafo, que a primera vista parece una idea clara y concisa, abarca un profundo y complejo aspecto de la contratación. No solo se trata de conseguir el mejor precio de mercado sino de adquirir obras, servicios y/o suministros que supongan que los poderes públicos mediante la contratación, sean un apoyo y, a la vez, impulsores en la consecución de objetivos sociales y medioambientales comunes, apuesten y fomenten la innovación y se maximice la eficiente utilización del gasto público. O, dicho de otra manera, se trata de hacer un uso adecuado y eficiente de los recursos económicos con los que cuenta para el ejercicio de las competencias y funciones que se le atribuyen.

Reitera el legislador en el apartado III del Preámbulo la concepción de la contratación pública como un instrumento que permite desarrollar políticas europeas en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo y de defensa de las PYME. Todo ello bajo el prisma de la eficiencia del gasto público y, por supuesto, de los principios generales que inspiran la contratación pública, con una mención especial a un principio que hasta el momento no se había recogido de manera expresa en el derecho positivo de la contratación pública: el **principio de integridad**.

La propia LCSP en el Preámbulo nos indica que la contratación pública “*desempeña un papel clave*” dentro del marco legislativo de la “Estrategia Europea 2020” de la que nos habla la Directiva 2014/24/UE y a la que hemos hecho referencia anteriormente pero; ¿conocemos este “*marco legislativo*” que menciona el Preámbulo, sabemos a qué se refiere?

---

La Comisión Europea mediante la COMUNICACIÓN COM(2010) 2020 final<sup>21</sup> denominada “*Europa 2020 ,Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*”, tiene como objetivo principal garantizar la recuperación económica de la UE mediante el establecimiento de una serie de reformas que configuren un sistema sólido para el crecimiento económico y social, y que garantice un uso con mayor racionalidad económica de los fondos públicos. **Tres son las prioridades que se establecen en esta Comunicación**, a saber:

- “- **Crecimiento inteligente**: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- **Crecimiento sostenible**: promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva.
- **Crecimiento integrador**: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial...”

Pues bien, a raíz de esta Estrategia Europea 2020 surgen las Directivas comunitarias que determinan la nueva configuración de la Contratación Pública y de las que surge el texto de la actual LCSP.

Y como ya comentamos anteriormente la propia LCSP dispone que “*en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales.*” Esto nos lleva a tener que considerar los Objetivos de desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada en septiembre de 2015 en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>22</sup> a la que dedicaremos un apartado en páginas siguientes, plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con 169 metas que abarcan aspectos económicos, sociales y ambientales. Esta Agenda

---

<sup>21</sup> COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. En el apartado dos de esta Comunicación denominado “Un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” se plantea la pregunta ¿Dónde queremos que esté Europa en 2020? Indicando que el núcleo de Europa 2020 debería estar constituido por tres prioridades; Recuperada de : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ES>

<sup>22</sup> Publicación del Portal del Gobierno de España sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado desde: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Paginas/ObjetivosDelDesarrolloDelMilenario.aspx>

---

fue asumida por el Gobierno de España mediante el desarrollo de un “Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030”<sup>23</sup>.

Para el desarrollo de dicho plan, las administraciones públicas son una pieza clave ya que la inclusión de criterios sociales, medioambientales y de innovación en los procesos de contratación pública posibilitan la materialización de los objetivos que se plasman en dichas agendas pues se trata de una materia de carácter transversal tal y como ha quedado reflejado en el artículo 1.3 de la LCSP.

Esto nos lleva a afirmar nuevamente que la contratación pública sirve de herramienta para materializar, debido a su carácter transversal, políticas públicas de desarrollo de una economía sostenible, integradora y de inclusión.

### **III.-PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y APLICACIÓN DE LOS ODS EN LA CONSECUCIÓN DE LA COMPRA PÚBLICA ESTRATÉGICA**

Visto lo anterior, es evidente que los principios de la contratación pública son un pilar fundamental de la misma y garantía a su vez de todos los aspectos que se quieren integrar en dicha contratación.

La consecución de políticas sociales y medioambientales en la contratación pública hace preciso que haya un compromiso y un cumplimiento de los principios generales que rigen la contratación pública, vista esta como un instrumento de desarrollo estratégico.

Sin esta premisa es inviable alcanzar los objetivos propuestos no solo en la Agenda Estratégica 2020 sino tampoco los ODS de la Agenda 2030.<sup>24</sup>

De esta manera, tal y como comentamos anteriormente, ya el apartado III del Preámbulo de la LCSP determina que los objetivos de esta Ley se deben alcanzar con respecto a los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad.

---

<sup>23</sup> Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 del Gobierno de España. Recuperado desde: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:6e0f06b9-a2e0-44c0-955dad1f66c11d7/PLAN%20DE%20ACCIÓN%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACIÓN%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>

<sup>24</sup> Se recomienda MORENO MOLINA (2021).

---

Igualmente, en el artículo 1.1 de la LCSP el legislador nacional se reitera y dispone nuevamente que el objeto de esta ley es regular la contratación pública garantizando que esta

*“se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económico más ventajosa.”*

### **1.- Aplicación de los Principios de la Contratación Pública**

Como indicamos en la introducción, con este trabajo no solo pretendemos plasmar la evolución normativa de la contratación pública sino también comprobar su eficacia mediante su aplicación en la práctica.

En apartados anteriores hemos hecho referencia a los principios reconocidos en el marco normativo de la UE que aplican a la contratación pública. En este sentido, hemos constatado que un sistema de contratación pública eficiente es aquel que se abre a la competencia bajo parámetros de libre concurrencia, transparencia y publicidad.

En este sentido, creemos que debemos centrar nuestra atención en considerar la aplicación de estos principios en los procedimientos de contratación pública y, en todo caso, en las consecuencias que supone su inaplicación.

En las auditoras que llevó a cabo el Tribunal de Cuentas Europeo durante el periodo comprendido entre 2009 y 2013 como parte de su declaración de fiabilidad anual, detectó una serie de **errores en la contratación pública** por incumplimiento de normas de contratación nacionales o de la UE.

El Tribunal de Cuentas Europeo en el **Informe Especial 10/2015** determina tres tipos de errores:

Error Grave	Incumplimiento grave de las normas lo que obstaculiza la competencia o bien no se adjudica al mejor licitador
Error Significativo	Incumplimiento significativo de la norma pero se adjudica al mejor licitador
Error Leve	Errores menos graves y generalmente formales que no perjudican la competencia

■ **Grave**

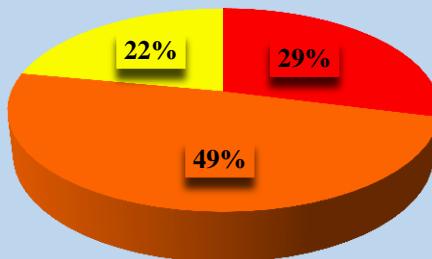
- Adjudicación directa sin recurrir a un procedimiento de contratación pública siendo necesario.
- Criterios ilícitos de selección/adjudicación que inciden en el resultado de la licitación

■ **Significativo**

- Criterios ilícitos de selección/adjudicación pero no inciden en el resultado de la licitación.
- Falta de publicación de algunos criterios de selección/adjudicación en pliegos
- Limitación de la competencia a causa de urgencia injustificada

■ **Leve**

- No publicación o publicación fuera de plazo del anuncio de contratos adjudicados
- No publicación de dicho anuncio en el DOUE



**Ilustración 2: Gráfico de distribución de errores detectados en las auditorías de la declaración de fiabilidad del TCE (2009-2013). Fuente: Informe Especial nº 10/2015 del Tribunal de Cuentas Europeo**

Como podemos observar, en líneas generales los errores, independientemente de su tipología, inciden mayoritariamente en la falta o deficiencias en la publicación. La publicación está directamente ligada al principio de transparencia que ya en la Directiva 2014/24/EU tiene un amplio desarrollo en los artículos 48 a 55 y se tratan al unísono.

La propia LCSP en su artículo primero determina que la contratación pública “se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y, no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores”.

---

Vemos nuevamente esta comunión entre publicidad y transparencia y ligado a ello la libertad de acceso, trato igualitario entre los licitadores y no discriminación; lo que supone realmente el objetivo fundamental de la contratación pública, pues ello permite el establecimiento de una competencia efectiva en los procesos de contratación.

Esta competencia efectiva de los operadores económicos surge en el momento en el que todos ellos se encuentran bajo las mismas circunstancias en la contratación, con una información concreta, clara y precisa; sometidos a las mismas condiciones y con idénticas oportunidades, es decir, cuando nos aseguramos y garantizamos en los procesos de contratación la igualdad de trato y no discriminación.

Podemos decir, por tanto, que la publicidad materializa la consecución de estos principios. La publicidad en los procedimientos de contratación garantiza el acceso de los operadores económicos a las licitaciones en condiciones de igualdad de trato y no discriminación, dando así cumplimiento al principio de transparencia.

Ya el **TJUE indica que el principio de igualdad de trato lleva implícito como garantía de su cumplimiento la obligación de la transparencia mediante la publicidad.**

Así ha quedado patente, tal y como nos indica el catedrático de Derecho Administrativo por la Universidad de Zaragoza, Don José María Gimeno Feliu (2015) quien expone, entre otros el punto (67) de la **Sentencia del TJUE de 16 de septiembre de 2013 (Comisión contra Reino de España)**<sup>25</sup> que dispone

*“...el principio de igualdad de trato implica, en particular, una obligación de transparencia para permitir a la entidad adjudicadora garantizar su respeto (véanse las sentencias Lombardini y Mantovani, citada en el apartado 64 supra, apartado 38, y Comisión/Chipre, citada en el apartado 66 supra, apartado 38, y la jurisprudencia allí citada). El principio de transparencia, que constituye el corolario del principio de igualdad de trato, tiene esencialmente por objeto garantizar que no exista riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte de la entidad adjudicadora (sentencias Comisión/CAS Succhi di Frutta, citada en el apartado 66 supra,*

---

<sup>25</sup> SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera) de 16 de septiembre de 2013. Recuperado desde: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:62006TJ0402&from=ES>

---

*apartado 111) y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación (véase la sentencia *Parking Brixen*, citada en el apartado 66 supra, apartado 49, y la jurisprudencia allí citada). Implica que todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el fin de que, por una parte, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan comprender su alcance exacto e interpretarlos de la misma forma y, por otra parte, la entidad adjudicadora pueda comprobar que efectivamente las ofertas presentadas por los licitadores responden a los criterios aplicables al contrato de que se trata (sentencia Comisión/CAS *Succhi di Frutta*, citada en el apartado 66 supra, apartado 111)...”*

No podemos desligar esa transparencia de la publicidad y para ello es necesario establecer mecanismos que garanticen a los operadores económicos un acceso rápido, sencillo e intuitivo de carácter universal que permita obtener toda la información sobre las licitaciones lo que a su vez garantiza la concurrencia.

Quizás un último escalón pendiente en la normativa nacional acerca de la materialización de estos principios, sea lo referente a fortalecer el principio de integridad. Ya comentamos que la OCDE en el año 2008 publicó su Recomendación sobre la mejora de la integridad en la contratación pública.

Desde ese momento se creó Transparencia Internacional promoviendo los **Pactos de Integridad** (son acuerdos entre gobiernos y empresas o grupos de empresa que participen en los procedimientos de contratación pública) y cuya finalidad es incrementar la transparencia y mejorar los procedimientos de contratación pública diseñando un sistema de contención contra la corrupción y las malas prácticas<sup>26</sup>.

Estos pactos se configuran como un elemento cuya finalidad es consolidar una contratación pública eficiente y eficaz (si bien la LCSP establece artículos concretos, como el 64 relativo al conflicto de intereses) y que garantizan la aplicación práctica y

---

<sup>26</sup> Véase sobre los pactos de integridad ARRIBAS REYES (2016), DE GUERRERO MANSO (2018) y MIRANZO DÍAZ (2019).

---

efectiva de los principios generales de la misma, es decir, que respete los principios de transparencia, libre concurrencia e igualdad de trato en aras de prevenir la corrupción.

La transparencia por tanto es un elemento clave en la consecución de la promoción de la integridad. El **principio de integridad es un principio transversal en la contratación pública** que consideramos está **ligado al principio de buena gobernanza** que debe imperar en cualquier administración pública como garantía de la gestión eficaz de los recursos públicos del que una parte importante lo constituye la contratación pública pues, recordemos, supone un porcentaje importante no solo en el PIB de España sino en general de la UE.

Y es precisamente esta preocupación la que aparece reflejada en una de las áreas prioritarias de la COM(2017) 572 final, que la Comisión Europea considera que se debe abordar para la efectiva transformación de la contratación pública como instrumento de desarrollo de políticas económicas que maximicen los beneficios en los contratos, se trata del aumento de la transparencia, integridad y mejora de datos.

Nos dice la Comisión que se deben poner a disposición datos mejores y más accesibles en materia de contratación pues esto permite ampliar el espectro de evaluación del rendimiento de las políticas de contratación y, por tanto, permite adoptar decisiones estratégicas para el futuro e igualmente nos permite detectar irregularidades.

Esto, indica la Comisión, permite a las autoridades públicas mejores capacidades para la lucha contra el fraude y la corrupción que, según el Informe Anticorrupción de 2014 de la Comisión que se cita en esa Comunicación, **“la corrupción le cuesta a la sociedad de la UE alrededor de 120.000 millones de EUR al año.”**

El principio de integridad en la contratación pública no solo conlleva una aplicación estricta de la normativa en la materia sino también unas normas y conducta ética por los agentes implicados en la contratación pública. Es por ello por lo que consideramos que este principio va de la mano de la buena gobernanza en las Administraciones Públicas.

Actualmente, fruto de esta preocupación son varios los documentos que desarrollan aspectos para las buenas prácticas en las actuaciones de las Administraciones Públicas. Es el caso del Ayuntamiento de Madrid, primera institución en España en poner en marcha un PI que suscribe en el año 2017 con Transparencia Internacional España. Posteriormente la Generalitat Valenciana hizo lo propio a raíz de una licitación,

---

siguiendo esta estela Castilla-La Mancha, que formalizó dos PI mediante la firma de sendos Convenios.

En el año 2018 la Diputación Foral de Guipúzcoa aprobó un Código de conducta y marco de integridad institucional aplicable a la contratación pública y en 2019 la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) impulsa la Guía de Integridad en la contratación pública local.

## **2.- Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible vinculados a los Gobiernos locales**

Tal y como venimos diciendo, el carácter transversal de las políticas integrales de la UE para el desarrollo de una economía sostenible, integradora y de innovación no son exclusivas de las instituciones de la UE sino que están presentes en diferentes organismos internacionales e, igualmente consideran que la contratación pública es el instrumento adecuado para la consecución de sus objetivos.

Teniendo en cuenta lo expuesto, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible se configura en el seno de la Naciones Unidas como un plan de acción que permite el fortalecimiento de políticas de igualdad y de sostenibilidad. Conforme a sus disposiciones, es preciso adoptar medidas transformadoras que conduzcan al desarrollo sostenible, para lo cual se fijan 17 ODS con 169 metas que entraron en vigor el 1 de enero de 2016 con el objetivo de su gradual implantación y consecución durante un periodo de 15 años<sup>27</sup>.

El alcance del contenido de esta Agenda va dirigido primordialmente a los gobiernos locales y autonómicos además de los nacionales.

Pero, ¿qué es el “desarrollo sostenible”? , ¿cuál es el significado de esta expresión?

Para responder a esta cuestión, nos debemos remontar al momento en el que surge esta expresión, en concreto al Informe Nuestro futuro común, también conocido como Informe Brundtland, en honor a la doctora y presidenta de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, presentado en 1987.

---

<sup>27</sup> Véase OTERO VARELA, J.M. (2017).

---

En dicho informe la doctora Brundtland define el desarrollo sostenible como “aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”.

En un mundo globalizado como el actual, que cuenta con recursos naturales limitados, resulta necesario establecer mecanismos que transformen el modelo económico en un sistema en el que la sostenibilidad sea el aspecto principal. Por ello cobra gran importancia la observancia por parte de las empresas y de los gobiernos de los aspectos de desarrollo sostenible.

El desarrollo sostenible adquiere una dimensión transversal y como tal incide directamente no solo en la contratación pública, ocupando esta un papel primordial y principal en su aplicación práctica, sino que también es de vital importancia la observancia de esta dimensión transversal del desarrollo sostenible en las políticas de las Entidades locales<sup>28</sup>. Se trata de implantar un modelo de economía circular en la que los productos existentes se reutilizan hasta que su ciclo de vida se extingue.

Tal es la importancia que adquieren las Entidades locales en los ODS que varias de las 169 metas fijadas en los objetivos de la Agenda 2030<sup>29</sup> están directamente relacionadas con competencias locales, tal y como podemos observar en el informe elaborado al respecto por la Red Española para el desarrollo sostenible (REDS)<sup>30</sup> “*Los ODS 100 ciudades españolas (2ª edición)*”. Este informe indica que la OCDE estima que de las 169 metas, 105 de ellas no se alcanzarán sin la implicación de los gobiernos locales y regionales.

Para la obtención de los resultados contenidos en la 2ª edición de este informe se parte del análisis de 103 ciudades españolas y se prescinde en el mismo de las áreas urbanas (no así en la 1ª edición del informe en el que se incluyen estas áreas). Lo que se pretende conseguir es medir el pulso de aquellos ODS que se van desarrollando de manera óptima en la ciudades, pues la Agenda 2030 parte de la consideración que sus objetivos son alcanzables actuando desde las ciudades, desde los gobiernos locales hacia fuera y de forma expansiva.

---

<sup>28</sup> Véase JIMÉNEZ ASENSIO (2019).

<sup>29</sup> Página oficial de Naciones Unidas. ODS. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

<sup>30</sup> Página oficial de REDES. <https://reds-sdsn.es/informe-ods-ciudades-2020>

---

No obstante, no debemos obviar que nuestro sistema de reparto de competencias supone que haya determinados ODS cuyo desarrollo corresponde a los gobiernos autónomos (por ejemplo en materia de Educación y Sanidad).

Este informe indica que hay un grupo de ODS con un mayor nivel de competencias municipales, en concreto y en función de la mayor puntuación obtenida en este informe se trata de los siguientes: el ODS 11 relativo a ciudades y comunidades sostenibles, el ODS 6 relativo al agua limpia y saneamiento, el ODS 10 de reducción de las desigualdades, el ODS 12 de producción y consumo sostenible, el ODS 17 relativo a las alianzas para lograr los objetivos y el ODS 5 relativo a la igualdad de género.

Este grupo de ODS se integran por diferentes metas para las que su aplicación y desarrollo dependen de las competencias que los gobiernos locales tienen asignadas de forma directa. El alcance de dichas metas se ha establecido, como ya hemos comentado, para ser desarrolladas de forma progresiva y gradual desde la entrada en vigor de la Agenda 2030, por lo que ya ha habido un periodo de seis años en los que los gobiernos locales han tenido que concretar en sus políticas el alcance de estos ODS y el fruto de ello se ve reflejado en el informe al que nos referimos.

Aspectos tales como la lucha contra la pobreza, la desigualdad, la discriminación por razón del sexo, las medidas de inclusión social, la seguridad ciudadana, la calidad del agua y el tratamiento de residuos, entre otras, son asuntos a los que hacen frente los gobiernos locales incluso aunque se trate de políticas sectoriales. Todas estas actuaciones comparten un punto común y es que se deben realizar mediante acciones de coordinación lo que implica una estructura organizativa eficiente y se materializan mediante procedimientos de LA contratación pública estratégica.<sup>31</sup>

El reciente impacto de la COVID-19 y la crisis económico-financiera y social que se está desencadenando consideramos que supone una reformulación de estos ODS y de las prioridades que actualmente se deben plantear.

Si algo ha evidenciado la crisis sanitaria del COVID-19 es la desigualdad existente entre las Entidades locales municipales y autonómicas. Esto nos hace considerar que los gobiernos autónomos y especialmente los gobiernos municipales deberán impulsar un

---

<sup>31</sup> Véase GIMENO FELIU J.M. (2021).

---

fortalecimiento de las instituciones y un esfuerzo mayor en la consecución de una gestión eficiente de los recursos públicos.

Es quizás en este momento cuando cobra importancia y debemos dar prioridad a las metas planteadas en el ODS 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas entre cuyas metas se encuentra la 16.5 sobre la reducción de la corrupción y el soborno; 16.6 sobre la creación de instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas; 16.7 para garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades; 16.10 que garantiza el acceso público a la información y protege las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales; 16.a para fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia; y la 16.b relativa a la promoción y aplicación de leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

Anteriormente hemos comprobado que el Tribunal de Cuentas Europeo en su Informe Especial 10/2015 ya consideraba que uno de los errores en los que más se incidía en la contratación pública era la falta de transparencia y, que esta transparencia está íntimamente ligada al principio de integridad por lo que es necesario alcanzar Pactos de Integridad que aseguren procesos de contratación pública transparentes y sin sospechas de comportamientos inapropiados o de malas prácticas en la actividad de las instituciones y/o agentes implicados.

Esto nos coloca actualmente y dada la situación de crisis económica y social, resultado de la COVID-19, ante la consideración de reforzar y desarrollar las metas de los ODS 16 y 17 en conjunción con las metas del ODS11, siendo necesario para ello dirigir nuestros esfuerzos hacia los gobiernos locales.

No olvidemos que las metas del ODS 17 relativa a la “creación de alianzas” para el lograr sus objetivos se fundamentan en que estas alianzas deben ser de carácter inclusivo ya sea a nivel regional, local, nacional o mundial y entre cuyas metas se encuentran las metas 17.14 para mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible; 17.16 y 17 para fomentar y promover la constitución de alianzas que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos

---

financieros, a fin de apoyar el logro de los ODS y que sean eficaces en las esferas pública y público privada.

Consideramos que en estos momentos es tal la importancia del liderazgo que deben asumir las Entidades locales, que ello requiere apostar por ese fortalecimiento institucional en el ámbito local pues incluso las medidas adoptadas en la UE para paliar los efectos de la pandemia que sufrimos, esto es, la creación del Fondo de Recuperación, Transformación y Resiliencia y, recogidas a nivel nacional en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia requieren para su ejecución el diseño de un sistema de gobernanza integral, de cohesión y coordinación entre las distintas Administraciones Públicas e instituciones pues, como dice el apartado I de este Real Decreto-ley, la absorción de este Fondo de recuperación resultará

*“...clave para la transformación del modelo económico español, para que esa recuperación sea verde, digital, inclusiva y social. Se pondrán en marcha... transformaciones...hacia una economía y sociedad climáticamente neutras, sostenibles, circulares, respetuosas con los límites impuestos por el medio natural, y eficientes en el uso de recursos.”*

Para poder llevar acabo esta transformación de forma eficaz,

*“se crean unos órganos de gobernanza que garantizan un proceso participativo que incorpore las propuestas de los principales agentes económicos, sociales y políticos y a la vez sirvan como los necesarios mecanismos de coordinación con los distintos niveles de administración.”*

Y para alcanzar estos objetivos el propio Real Decreto-ley referido vuelve a recurrir, entre otros mecanismos, a la contratación pública, para lo que dispone una serie de medidas encaminadas aparentemente a la simplificación de los procedimientos de contratación pública que, a nuestro juicio poco aportan en ese sentido, siendo muy pobre y dando lugar a que sean las administraciones autonómicas las que desarrollen normativa en materia de contratación pública que agilice la tramitación de la contratación pública, aunque esto es una cuestión objeto de otro debate.

---

#### **IV.-INCORPORACIÓN DE CRITERIOS SOCIALES, MEDIOAMBIENTALES Y DE INNOVACIÓN EN LOS CONTRATOS PÚBLICOS**

Del análisis de las diferentes generaciones de Directivas, comprobamos como la regulación de la contratación pública se ha ido modificando y adaptando al nuevo paradigma y concepción de la contratación pública estratégica.

Se ha pasado de una visión meramente economicista de la contratación pública a otra en la que esta sirve de instrumento de desarrollo de políticas integradoras y de inclusión de aspectos sociales, medioambientales y de innovación y desarrollo que incentiven la participación de las PYME, se orienta la contratación pública no solo al gasto sino que se percibe como una inversión para la aplicación y desarrollo de políticas públicas.

Para ello, tanto las Directivas de cuarta generación como nuestra LCSP regulan estos aspectos marcando unas directrices para la consecución de estos objetivos en los procesos de contratación pública. Es más, la LCSP ha ido más allá de la Directiva 2014/24/UE y ha concretado aspectos sociales que no contempla ésta de forma expresa.

Ya en apartado dos de este trabajo indicamos que en el punto II del Preámbulo de la LCSP el legislador establece como un objetivo de la LCSP la consecución de una mejor relación calidad-precio que se debe materializar aplicando criterios de adjudicación que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato.

El artículo 1.3 la LCSP señala que la contratación pública incorporará de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales, siempre que guarden relación con el objeto del contrato; es decir, ya no solo son aspectos a tener en cuenta a la hora de diseñar los criterios de adjudicación.

Como ya comentamos en la introducción, la normativa sobre contratación pública pone a nuestra disposición numerosas opciones y posibilidades para que las Administraciones Públicas adquieran de forma eficiente, obras, suministros y servicios, ofreciendo la posibilidad de incorporar en los procedimientos de contratación aspectos

---

sociales, medioambientales y de desarrollo e innovación que permitan concluir con éxito el objetivo de cualquier licitación.

Esto supone que para la incorporación de estas características es necesario diseñar y justificar de manera coherente y proporcionada su inclusión en cualquiera de las fases de la tramitación del procedimiento de contratación pública y determinar su vinculación al objeto de la prestación.

Varios son los preceptos que encontramos a lo largo de la LCSP que corroboran estas posibilidades que nos ofrece el legislador, tales como a los que hacemos referencia a continuación.

Respecto de la incorporación de aspectos laborales la LCSP dispone en su artículo 100 que el presupuesto base de licitación de una contratación pública debe contener “*de forma desglosada y con desegregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral*” que aplique en cada caso siempre que los salarios del personal empleado para ejecutar la prestación objeto del contrato en cuestión forme parte del precio.

Asimismo, la LCSP establece en su artículo 211.1 i) como causa de resolución de los contratos públicos el impago, por parte del contratista, de los salarios que corresponda a los trabajadores que participen en la ejecución del contrato público suscrito o el incumplimiento de las condiciones establecidas en los convenios colectivos durante el periodo de ejecución de dicho contrato, indicando el artículo 212 la forma de proceder ante esta circunstancia.

Las características sociales o medioambientales pueden ser incluidas en la contratación pública mediante cláusulas como condiciones especiales de ejecución del contrato que vendrán determinadas en los pliegos de prescripciones administrativas particulares que y que serán exigibles en la fase de ejecución de la prestación objeto del contrato público suscrito.

Distinto es el caso en el que estos aspectos se utilizan en la contratación pública como criterios de adjudicación, cuya finalidad es la de otorgar una puntuación a aquellas empresas que cumplan los requisitos sociales o /y medioambientales que se hayan fijado en que los pliegos de prescripciones administrativas particulares por los

que se les otorga una puntuación o valoración determinada encaminada a favorecer las ofertas de aquellas empresas que incluyan estos aspectos en su propuesta de licitación.

Y, como ya hemos comentado, podemos incluso determinar en el pliego de prescripciones técnicas particulares estos aspectos a la hora de definir el servicio, obra o suministro y, como no, incluso introducirlas en la fase de selección de los licitadores.

Partimos pues de que estos criterios no solo se circunscriben a una fase concreta del procedimiento de contratación pública sino que podemos incorporar criterios sociales y medioambientales o de innovación y desarrollo en otras fases de los procedimientos de contratación pública lo cual permite cierto margen de maniobra a los agentes o promotores de la contratación pública, pero ¿de qué manera y en qué fases?



Ilustración 3. Fases del procedimiento de contratación pública. Fuente propia

En esta ilustración podemos, de forma rápida, observar las diferentes opciones que se contemplan en la LCSP a la hora de incorporar estos aspectos a los que nos referimos. Sin embargo, no debemos olvidar que el artículo 116.4 letra c) de la LCSP nos indica que **los criterios de solvencia, los criterios de adjudicación del contrato y las condiciones especiales de ejecución** se deberán **justificar adecuadamente** en el procedimiento de licitación, por lo que la inclusión de aspectos sociales,

---

medioambientales o de innovación en estos criterios requerirá de la debida justificación de los mismos y, más importante aún, exigen una labor de análisis por parte de los agentes promotores de la contratación pública para considerar cuando estos aspectos son más apropiados, como criterio de solvencia, criterio de adjudicación o como condición especial de ejecución.

A esto se suma las diferentes guías prácticas que se han publicado con la finalidad de orientar a los agentes promotores de la contratación pública para la inclusión de estos aspectos en los procedimientos de contratación pública, siendo de importancia la Comunicación de la Comisión «Adquisiciones sociales: una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas de 2021(2<sup>a</sup> edición)»<sup>32</sup>, la “Guía Práctica sobre la inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública, con especial atención a las cláusulas que permitan la integración y participación en los contratos de las mujeres” del Instituto Aragonés de la Mujer (IAM)<sup>33</sup>, entre otras aunque el listado es amplio.<sup>34</sup>

Es importante, como paso previo, tener en cuenta la naturaleza de cada contrato a la hora de incluir estos aspectos en cada fase. Por ejemplo, si estamos ante un contrato cuyo objeto es la prestación de suministros de alimentación podemos determinar que sean productos que provengan de cultivos ecológicos y ya en la propia **definición del objeto del contrato** recoger esta apreciación. Otra opción es reflejarlo en el pliego técnico mediante el establecimiento de parámetros ecológicos en los productos a suministrar, como, por ejemplo, establecer que un porcentaje del suministro sea de productos que provengan de cultivos ecológicos. También se podría exigir, como indica el artículo 43 de la Directiva 2014/24/UE y el artículo 127 de la LCSP obras, servicios o suministros con una etiqueta específica<sup>35</sup> como prueba de que el objeto de la prestación

---

<sup>32</sup> Comunicación de la Comisión «Adquisiciones sociales: una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas de 2021 (2<sup>a</sup> edición)». Recuperado de: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767>

<sup>33</sup> DE GUERRERO MANSO, M.C. “Guía Práctica sobre la inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública, con especial atención a las cláusulas que permitan la integración y participación en los contratos de las mujeres” del Instituto Aragonés de la Mujer. 2020. Recuperado de: [https://bibliotecavirtual.aragon.es/i18n/catalogo\\_imagenes/grupo.cmd?path=3719817](https://bibliotecavirtual.aragon.es/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=3719817)

<sup>34</sup> Se recomienda visitar la siguiente página en el que aparecen los enlaces de las principales guías existentes en esta materia en el ámbito de la UE, Estado, Comunidades Autónomas, Entidades locales y otras. Recuperado de: <https://www.crisiscontratacionpublica.org/archives/6380>

<sup>35</sup> Véase PERNAS GARCÍA J.J. (2013)

---

reúne las características exigidas, eso sí, vinculadas siempre al objeto del contrato y cumpliendo el resto de exigencias que dichos artículos disponen.

En esta fase de preparación, por tanto, podemos mediante especificaciones técnicas introducir estos aspectos sociales o medioambientales, aunque nada impide que si se cumplen los principios de la contratación y las condiciones de establecimiento, se incluyan como criterios de adjudicación o condiciones especiales de ejecución, tal y como indican tanto la Directiva 2014/24/UE como la LCSP.

En la fase de selección la forma de incluir criterios sociales, medioambientales o de innovación la realizaremos mediante la solvencia técnica.

En esta fase, debemos tener en cuenta que **la solvencia técnica viene referida a la actividad o características de la empresa** y no al objeto de la prestación aunque, tal y como nos dice el artículo 74 de la LCSP, referido a la solvencia tanto técnica o profesional como la financiera y económica, **deben estar vinculadas y ser proporcionales al objeto del contrato**.

Siguiendo con nuestro esquema, una forma “aparentemente” sencilla de incluir cláusulas de calidad y/o medioambientales podría ser el incluir como solvencia técnica los certificados de calidad y/o medioambientales según la ISO 9001 y/o la ISO 14001 o certificados análogos o equivalentes homologados u otros pruebas de medida equivalentes (importantísimo reflejar esta expresión) o hacer referencia a los artículos 93 y 94 de la LCSP y fijar esas otras pruebas de medidas equivalentes ya que de no ser así estaríamos limitando la libre concurrencia y, por tanto, poniendo en jaque nuestra licitación).

Y respecto de **la innovación**, ¿cómo se materializa este aspecto en la contratación pública?<sup>36</sup>

Partimos de la premisa de que la búsqueda de soluciones innovadoras para la satisfacción de necesidades supone o debe suponer una gestión eficiente de los fondos públicos. Se trata, como cualquier otro proceso de contratación pública, de satisfacer una necesidad de la Administración Pública mediante la compra de un producto, un servicio o una obra, pero con una particularidad, se trata de encontrar una respuesta a

---

<sup>36</sup> Véase HERCE MAZA (2019) y VALCÁRCEL FERNÁNDEZ (2018).

---

esa necesidad que requiere de una solución innovadora que no es posible alcanzar siguiendo un proceso ordinario de contratación pública ya que no está disponible en el mercado.

Indudablemente, esta propuesta supone, por un lado, un conocimiento del mercado que pocas administraciones públicas poseen y, por otro, un diálogo con los operadores económicos que puedan participar en el diseño y/o desarrollo de la solución innovadora. Para ello será de gran utilidad recurrir a la utilización de las consultas preliminares y de procedimientos que permiten un diálogo con los licitadores, ya sea mediante el diálogo competitivo, la licitación con negociación, el concurso de proyectos o bien mediante la asociación para la innovación.

Actualmente varias son las Guías que ya se han ido publicando que contienen información y ejemplos de compra pública de innovación, tales como la Guía para autoridades públicas sobre Contratación Pública de Innovación de *Procurement of Innovation Platform*<sup>37</sup>, que cuenta con el apoyo de la Comisión Europea o la Guía Práctica del Proceso de Compra Pública de Innovación para Organismos Públicos de la Comunitat Valenciana<sup>38</sup> o el Proceso DELPHI para determinar buenas prácticas de Compra Pública de Innovación<sup>39</sup>, elaborado desde la Cátedra del Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud de la Universidad de Zaragoza.

Recientemente la Comisión Europea ha publicado una Comunicación acerca de las Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación (2021/C 267/01) pues considera que “puede impulsar la recuperación económica de la UE tras la crisis de la COVID-19...” En dichas Orientaciones también se afirma que:

*“Las normas sobre contratación pública ya no solo regulan «cómo comprar», sino que también permiten incentivos relativos a «qué comprar»...que trascienden la mera satisfacción de las necesidades básicas...sino también si reporta el mejor valor añadido en términos de*

---

<sup>37</sup> la Guía para autoridades públicas sobre Contratación Pública de Innovación.(2015) <http://www.contratosdelsectorpublico.es/DocumentosWEB/16.%20New%20LCSP/PPI-Platform-Guide-ES-Compra%20p%C3%A1blica%20innovadora.pdf>

<sup>38</sup> Guía Práctica del Proceso de Compra Pública de Innovación para Organismos Públicos de la Comunitat Valenciana (2019). [https://innoavi.es/wp-content/uploads/2019/04/GuiaCPI\\_AVI.pdf](https://innoavi.es/wp-content/uploads/2019/04/GuiaCPI_AVI.pdf)

<sup>39</sup> Proceso DELPHI para determinar buenas prácticas de Compra Pública de Innovación (2021). <http://cpi.aragon.es/wp-content/uploads/2021/03/Portada-INFORME-DELPHI-1.pdf>

---

*calidad, rentabilidad e impacto ambiental y social, y si brinda oportunidades para el mercado de los proveedores.*

*La contratación de innovación...Abre la puerta a soluciones más eficientes y de mayor calidad que valoran los beneficios ambientales y sociales, a una mayor rentabilidad y a nuevas oportunidades comerciales para las empresas*,<sup>40</sup>

Comprobaremos más adelante la inclusión de aspectos cualitativos, sociales, medioambientales o de innovación puede ser muy confusa y, como ya hemos expuesto debe adecuarse a diferentes reglas dependiendo de la fase del procedimiento de contratación en la que queramos incluirla.

Esto que aparentemente parece sencillo ha generado numerosas resoluciones en los tribunales administrativos y no menos consultas, como por ejemplo el **Informe nº 1/20 de la JCCP** sobre la inclusión de cláusulas laborales en los contratos públicos, en la que el Ayuntamiento de Gijón dirige varias consultas que guardan relación con la inclusión de cláusulas sociales en los pliegos de contratación y pregunta si queda vinculado por los costes de aquellas cláusulas de carácter laboral y que incluyó en un pliego anterior.

En este Informe la JCCP, como paso previo a formular sus conclusiones a las preguntas planteadas por el Ayuntamiento de Gijón, aprecia que

*“... existe una cierta confusión entre los conceptos de criterios de valoración, condiciones especiales de ejecución del contrato y mejoras... Merece la pena aclararlas mediante una descripción somera de cada uno de ellos...”*

Vemos, por tanto, que desde muy temprano se aprecia por el órgano consultivo regulado en el artículo 328 de la LCSP la dificultad de los órganos de contratación de incluir estos aspectos ya sea como criterios de valoración para la adjudicación, condiciones especiales de ejecución y mejoras.

---

<sup>40</sup> COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación (2021/C 267/01). Recuperado de: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0706\(03\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0706(03)&from=ES)

---

## 1.- Objeto del contrato

En los párrafos precedentes hablamos de forma reiterada del objeto del contrato, se trata por tanto de una expresión que debe ser tenida en cuenta como premisa a la hora de articular cualquier procedimiento de licitación.

Varias son las ocasiones en las que la falta de conexión o relación entre el objeto del contrato con la inclusión de criterios sociales, medioambientales o de innovación ya sea en la solvencia, las especificaciones técnicas, los criterios de adjudicación o las condiciones especiales de ejecución conducen irremediablemente a una contratación infructuosa.

La inclusión de las características sociales, medioambientales o de innovación, como vimos anteriormente pueden incluirse en la fase preparatoria en el momento de definir el objeto de la prestación. Así lo indica la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos, **COM(2001) 566 final<sup>41</sup>**. En esta fase del procedimiento los agentes promotores de la contratación pública tienen la posibilidad de incluir estos aspectos sociales y medioambientales para obtener obras, servicios o suministros que integren dichos aspectos.

La LCSP dispone en su artículo 99.1 que el objeto del contrato debe ser determinado y se podrá definir “*en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretendan satisfacer*”, definiéndose de este modo los contratos en los que se puedan incorporar innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que cumplan con los objetivos de eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten.

Establece este artículo en su apartado tercero que cuando “*la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan deberá preverse la realización independiente de cada parte mediante su división en lotes...*”, siendo esta formulación la regla general, muy al contrario de lo establecido en la norma anterior.

---

<sup>41</sup> Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos, COM(2001) 566 final. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0566:FIN:ES:PDF>

---

Este cambio obedece a la nueva concepción que viene de la UE en la que se considera que un factor determinante de la contratación pública estratégica es el impulso de la participación de las PYME.

A raíz de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, el **objeto del contrato sufre una “reformulación”**, fruto en gran medida de la extensa doctrina fijada por el TJUE en esta materia. Esto se debe también a una de las finalidades que se persigue con la revisión de las normas de contratación pública; que desempeña un “*...papel clave en la Estrategia Europa 2020...*” al ser uno de los instrumentos necesarios para alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e innovador<sup>42</sup>.

Por ello deben revisarse y modernizarse las normas vigentes en contratación pública a fin de incrementar la eficiencia del gasto público facilitando la participación de las PYME pues como ya analizamos, suponen un importante porcentaje del tejido empresarial y sin embargo su participación en los procedimientos de contratación pública no responden al peso que ocupan.

Una de las formas de impulsar la participación de las PYME en la contratación pública es el establecimiento como regla general en la LCSP de la división en lotes del objeto del contrato. Con ello lo que se pretende es facilitar el acceso de las PYME a las licitaciones, lo que se traduce en una mayor competencia.<sup>43</sup>

Así, la mencionada Directiva en su considerando (78) se expresa de manera contundente al establecer que **la contratación pública debe adaptarse a las necesidades de las PYME**, y anima a los poderes adjudicadores a aumentar la competencia mediante la división en lotes de grandes contratos, pudiendo realizar esta división de manera cuantitativa, haciendo que la magnitud de cada contrato corresponda mejor a la capacidad de las PYME, o de manera cualitativa, de acuerdo con los diferentes gremios, para adaptar mejor el contenido de cada contrato a sectores especializados de las PYME, e incluso indica que “*... el poder adjudicador debe estar obligado a estudiar la conveniencia de dividir los contratos en lotes...*”

---

<sup>42</sup> Véase CANDELA TALAVERO (2019).

<sup>43</sup> Véase GÓMEZ FARIÑAS (2020).

---

En el marco de esta finalidad es en el que hay que encuadrar la nueva regulación de la división en lotes del objeto del contrato que la propia Directiva 2014/24/UE establece en su artículo 46 y que dice: “*Los poderes adjudicadores podrán optar por adjudicar un contrato en forma de lotes separados, y podrán decidir el tamaño y el objeto de dichos lotes...*”

Esto obedece a una potestad que otorga la normativa de contratación pública al órgano de contratación, se trata de la discrecionalidad técnica a la hora de decidir el criterio por el que realiza la división en lotes del objeto del contrato.

En este sentido se expresa en varias resoluciones el **TACRC**, en concreto nos referiremos a la **Resolución nº 753/2019<sup>44</sup>** de 4 de julio, en la que una empresa recurre el pliego del contrato de suministro para la “*adquisición del medicamento Adalimumab (doe) con destino a los centros dependientes del Servicio Murciano de Salud...*” Alega la recurrente que la división en lotes (2 lotes) no se ajusta a Derecho y limita la concurrencia y que “*se proceda a la modificación de la configuración del objeto del contrato, que por razón de la unidad funcional impuesta por el principio activo, debe contener un único lote*”

*Al respecto concluye el Tribunal lo siguiente:*

- “...a) La obligación de dividir en lotes tiene una finalidad específica, que es promover la concurrencia de las PYMES en los contratos del sector público.
- b) Esa obligación se encuentra especialmente justificada cuando se licitan grandes contratos.
- c) El órgano de contratación debe ser libre de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas la magnitud de cada expediente y de cada lote.
- d) En caso de que se decida no dividir en lotes, deben indicarse las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador.

---

<sup>44</sup> Resolución 753/2019 del TACRC Recuperado de: [https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202019/Recurso%200590-2019%20MU%2044-2019%20\(Res%20753\)%204-7-2019.pdf](https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202019/Recurso%200590-2019%20MU%2044-2019%20(Res%20753)%204-7-2019.pdf)

---

*e) Los motivos válidos a que se refiere el artículo 99 son de carácter enunciativo, pudiendo existir otros.”*

Por último, no debemos confundir la división en lotes con el fraccionamiento indebido del contrato. Para ello, como ya hemos comentado es imprescindible comprender correctamente el objeto del contrato. Estaremos incurriendo en el fraccionamiento indebido de un contrato cuando las diferentes partes de las prestaciones que son necesarias para el objeto del contrato no son susceptibles de aprovechamiento o utilización por separado ya que todas ellas constituyen una unidad funcional atendiendo a la finalidad que deben cumplir conjuntamente.<sup>45</sup>

## **2.- Criterios de adjudicación**

Si bien en la fase de selección la inclusión de criterios sociales y/o medioambientales en la solvencia van referidos a las características de las empresas, en la fase de adjudicación estos criterios se deben referir al objeto de la prestación, al objeto del contrato; deben estar referidos a las ofertas de los licitadores.

La LCSP parte de la adjudicación mediante la utilización de una pluralidad de criterios de adjudicación con base en la mejor relación calidad-precio, evaluada esta relación según criterios económicos y cualitativos, pudiendo incluir estos últimos, aspectos o características medioambientales o sociales, siempre que estén vinculados al objeto del contrato.

Ya la **Directiva 2014/24/UE**, en el **considerando (90)** indica que la **adjudicación de contratos** debe basarse en **criterios objetivos que garanticen** el respeto a los **principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato** con la finalidad de poder **realizar una comparación objetiva del valor relativo, en condiciones de competencia efectiva, de las ofertas de los licitadores** y determinar qué oferta es la más ventajosa sobre la base de la mejor relación calidad-precio o de la relación coste-eficacia.

---

<sup>45</sup> BATET JIMÉNEZ (2015).

Informe 69/2008, de 31 de marzo de 2009 de la JCCA. "Fraccionamiento de un contrato de obras y división en lotes". Recuperado de: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/D.G.%20PATRIMONIO/Junta%20Consultiva/info/rmes/Informes2008/Informe%2069-08.pdf>

---

Para la evaluación de esta relación calidad-precio, indica el **considerando (92)** que **estos criterios de adjudicación deben permitir una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato** tal y como se define en las especificaciones técnicas.

Dispone el **artículo 67** de la **Directiva 2014/24/UE** que esa relación calidad-precio se evalúa en función de criterios de adjudicación que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato, tales como;

- a) la calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño para todos los usuarios, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;*
- b) la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, en caso de que la calidad del personal empleado pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato, o*
- c) el servicio posventa y la asistencia técnica y condiciones de entrega tales como la fecha de entrega, el proceso de entrega y el plazo de entrega o el plazo de ejecución”*

Indicando que;

*“un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refieran a obras, suministros o servicios que deban facilitarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen:*

- a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de las obras, suministros o servicios, o*
- b) en un proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material.”*

La elección de los criterios de adjudicación supone por tanto una tarea que se debe realizar con sumo cuidado y teniendo en cuenta las exigencias planteadas en la Directiva 2014/24/UE y la regulación que la LCSP establece.

---

La transposición de esta exigencia de la vinculación de los criterios de adjudicación al objeto del contrato queda reflejada en la LCSP en su artículo **145.6** que dispone que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en cualquiera de sus aspectos o etapas del ciclo de vida del contrato.

En esta fase, tal y como mencionamos en la Ilustración 3 la inclusión de aspectos sociales, medioambientales y de innovación puede determinarse de diferentes formas; lo habitual es contemplarlos en los **criterios de adjudicación** siguiendo las referencias que la propia LCSP establece en el artículo **145.2** pues los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación podrán incluir estos aspectos. Eso sí, siempre vinculados al objeto del contrato, formulados de forma objetiva, respetando los principios que rigen la contratación pública y garantizando que la evaluación de las ofertas se realiza en condiciones de competencia efectiva y con las especificaciones que permitan comprobar la información de los licitadores para evaluar si cumplen o no los criterios de adjudicación, siendo para ello necesario que el órgano de contratación pondere objetivamente esos criterios.

Se refiere este artículo de forma expresa a las características medioambientales, indicando que pueden referirse a aspectos de reducción de emisión de gases de efecto invernadero, medidas de eficiencia energética y utilización de energías renovables en la ejecución de las prestaciones objeto del contrato y mantenimiento o mejora de recursos naturales que resulten afectados en la ejecución del contrato.

Igualmente hace referencia a aspectos de carácter social como el fomento o la inserción socio-laboral de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o pertenecientes a grupos vulnerables o en situación o riesgo de exclusión social, la subcontratación con Centros Especiales de empleo o Empresas de Inserción, planes de igualdad de género en la ejecución del contrato, fomento de la contratación femenina, medidas de conciliación de la vida laboral, personal y familiar, mejora de las condiciones salariales y laborales, formación y protección de la salud y la seguridad en el trabajo o la utilización de productos basados en un comercio equitativo en la ejecución del contrato.

---

Sin embargo, no se trata de acudir a este listado e incluir una o varias de estas características en cualquier licitación de contratación pública de forma aleatoria, es importante atender a las características concretas de la necesidad a satisfacer, la naturaleza de la prestación y, sobre todo, es necesario tener nociones del mercado.

Quizás a esta dificultad se suma el carácter potestativo y no obligatorio de la inclusión de estos aspectos en la contratación pública, por lo que en muchas ocasiones los agentes o promotores de la contratación pública prescinden de hacer un esfuerzo en el análisis de las mejores opciones a la hora de incorporar estos aspectos en los procedimientos de contratación, sin valorar que la inclusión de los mismos no genera para las Administraciones Pùblicas un coste adicional o añadido y, sin embargo, supone avanzar en políticas de inserción laboral y social, concienciación y mejora en la utilización de los recursos, lo que a largo plazo supondrá una mejora global.

Otra forma de incorporar estos aspectos cualitativos en la fase de adjudicación puede ser en los **criterios de desempate** (artículo 147 de la LCSP). Si bien determinar qué fase del procedimiento de contratación es la idónea para incluir estas características sociales o medioambientales requiere cierto grado de estudio y reflexión, no consideramos que esto sea una tarea de tal envergadura que imposibilite establecer como criterios prioritarios o prevalentes en el desempate de ofertas criterios medioambientales (por ejemplo, el comercio justo) o criterios sociales, determinando la de forma preferente el criterio que consideremos responde al objeto del contrato en cuestión.

También podemos establecer estos aspectos como mejoras pero para ello debemos tener en cuenta algunas consideraciones.

En cuanto a las **mejoras**, estas deben incidir en el objeto del contrato directamente y deben suponer, como su nombre indica, que lo mejoran sin desvirtuarlo. Para poder establecerlas, por un lado, debe estar recogido previamente en el pliego de prescripciones técnicas un mínimo de la prestación para, sobre ese mínimo, determinar la mejora y, por otro lado, en el PCAP se deberán determinar los requisitos, características y límites de la mejora sin suponer una alteración de la naturaleza de la prestación.

---

Por último, a esta mejora cuando se establezca sobre criterios sujetos a un juicio de valor, no podrá asignársele una valoración superior al 2,5 por ciento (artículo 145.7 LCSP) de la puntuación total de la valoración de las ofertas.

En este caso, reiteramos lo dicho anteriormente. No se trata de establecer como mejora cualquier aspecto de los que recoge el artículo 145.2 1º de la LCSP, no debemos olvidar que se deben aplicar estos aspectos de forma coherente y proporcionada, no se trata de incluir mejoras inalcanzables por los licitadores, ni mucho menos, que puedan ocasionar la vulneración de los principios que rigen la contratación pública.

### **3.- Condiciones especiales de ejecución**

Muchas son las opiniones que consideran que la inclusión de aspectos sociales y medioambientales surten más efectos como parte de las obligaciones del adjudicatario mediante la inclusión de estos aspectos en las condiciones especiales de ejecución, pues, en este caso, aplican de la misma forma a todos los licitadores mientras que si forman parte de los criterios de adjudicación suponen que quedan sometidos a una evaluación y valoración.

Así, el considerando (104) de la Directiva 2014/24/UE indica que “*el propósito de las condiciones de ejecución de un contrato es establecer requisitos específicos en relación con dicha ejecución...las condiciones de ejecución de un contrato constituyen requisitos objetivos fijos que no inciden en la evaluación de las ofertas*”; eso sí, deben estar vinculadas al objeto del contrato.

Para la inclusión de aspectos sociales y/o medioambientales en la fase de ejecución, mediante las condiciones especiales de ejecución debemos acudir a la regulación que la LCSP establece en su artículo 202. En este artículo el legislador nos indica, en un primer término que se pueden establecer condiciones especiales de ejecución siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido ya expuesto del artículo 145 de la LCSP, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos.

Justo en el párrafo siguiente el legislador nos dice que, **en todo caso, será obligatorio el establecimiento** en el PCAP de **al menos una de las condiciones especiales de ejecución** de las que a continuación enumera en dicho artículo, sin que

---

sean un *númerus clausus*. Sin embargo, si acudimos a la Plataforma de Contratación del Sector Público podremos comprobar como esta obligación no se cumple en todos los casos.

Las condiciones especiales de ejecución se aplican de forma igualitaria a todos los licitadores ya que establece una forma específica de realizar la prestación objeto del contrato. Lo que debemos tener en cuenta a la hora de incluirlas es que deben estar referidas y ser aplicadas directamente al objeto del contrato y no a la actividad de la empresa.

Si queremos ir más allá y asegurarnos del cumplimiento de esta condición especial de ejecución, la LCSP nos da la posibilidad de establecer en el PCAP las penalidades reguladas en el artículo 192 de la LCSP, para el caso de incumplimiento de estas condiciones especiales de ejecución y también nos permite establecerlas como obligaciones contractuales esenciales ya que podemos atribuirles ese carácter y determinar si su incumplimiento supone una infracción grave a los efectos del artículo 71.2 letra c) de la LCSP o bien es causa de resolución del contrato, para lo que imprescindible que valoremos no solo su conveniencia sino su proporcionalidad.

Hemos de tener en cuenta que la inclusión de estos aspectos cualitativos, sociales, medioambientales y/o de innovación, cuando se establezcan como mejoras en los criterios de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución, suponen que el órgano de contratación deberá realizar un seguimiento y control de las mismas pues pasan a formar parte del objeto del contrato y se debe verificar su observancia por parte del adjudicatario.

En líneas generales, parece que las condiciones especiales de ejecución son el instrumento idóneo para incluir determinados aspectos de carácter social o medioambiental como son, por ejemplo, la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato, la mejora de las condiciones laborales o la inserción socio-laboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión. Sin embargo, al igual que en el establecimiento de las mejoras en los criterios de adjudicación, deben estar vinculadas al objeto del contrato y deben ser coherentes y proporcionadas.

---

Como vemos tras la lectura de este apartado, la inclusión de aspectos cualitativos de carácter social, medioambiental o de innovación puede ser muy confusa y debe adecuarse a diferentes reglas dependiendo de la fase del procedimiento de contratación en la que queramos incluirla. Esto que aparentemente parece sencillo ha generado numerosas resoluciones en los tribunales administrativos y no menos consultas.

#### **4.- Contratos reservados y Reserva de lotes para Centros Especiales de Empleo**

Como ya hemos podido comprobar, la consecución de objetivos sociales en la contratación pública no es un aspecto novedoso de las Directivas de cuarta generación ni de la vigente LCSP si bien sí supone un paso más en el desarrollo de los mismos.

La LCSP establece en su Disposición adicional 4<sup>a</sup> la fijación de un porcentaje de reserva de contratos o de determinados lotes a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción y en la Disposición adicional 48<sup>a</sup> se dispone la reserva en favor de determinadas organizaciones de ciertos contratos de servicios de carácter social, cultural y de salud.

Así, el artículo 99.4 de la LCSP relativo al objeto del contrato establece que

*“se podrá reservar alguno o algunos lotes para para Centros Especiales de Empleo o empresas de inserción...” según lo dispuesto en la Disposición Adicional 4<sup>a</sup>, así como “... lotes a favor de las entidades q que se refiere la Disposición Adicional Cuadragésima octava...”.*

Por otra parte, el artículo 132 de la LCSP dispone que *“En ningún caso podrá limitarse la participación por la forma jurídica o el ánimo de lucro en la contratación, salvo en los contratos reservados para entidades recogidas en la disposición adicional cuarta”*.

Podría parecer que esta reserva supone un límite al principio general de la libre competencia, la no discriminación e igualdad de trato de los licitadores amparado en el artículo 1 de la propia LCSP , sin embargo, debemos hacer ese análisis desde el prisma de la discriminación positiva. Como dice BURZACO SAMPER (2019:178);

*“...el principio de igualdad entre licitadores es muy razonable, pero sin elementos correctores posiblemente beneficie a empresas fuertes en*

---

*detrimiento de fórmulas empresariales de impronta social que, por sus especiales características, no pueden competir en las mismas condiciones.”*

No debemos olvidar que la contratación pública es actualmente un instrumento que sirve como estrategia para la consecución de políticas sociales inclusivas y, en este sentido, su finalidad, además de adquirir obras, bienes o servicios, es la de corregir las desigualdades sociales y laborales de los grupos menos favorecidos siendo necesario impulsar políticas de inclusión e inserción.

Consecuentemente con esta visión, la meta 12.7 de ODS en la Agenda 2030, pretende “promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales” para lo cual es necesario, siguiendo el mandato del artículo 1.3 de la LCSP, fomentar a las PYME y a las empresas de Economía Social, condiciones que cumplen las empresas que pueden beneficiarse de la reserva de contratos.

En el contexto de crisis sanitaria, social y económica actual la reserva de contratos a entidades de esta naturaleza es una vía para, además de cumplir la legislación vigente, favorecer la integración laboral y social. Las Empresas de Inserción son organizaciones que trabajan con personas que pertenecen a colectivos de difícil inserción laboral, como personas con bajos recursos, que han sido víctimas de violencia de género, con un bajo nivel educativo, etc. Por su parte, los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social tienen en su plantilla un mínimo del 70 % de personas con una discapacidad reconocida del 33 % o superior.

Es por ello que la LCSP ha regulado esta reserva de contratos pero bajo unos parámetros y unas directrices que minimicen los conflictos que pueden surgir en torno a esta figura y a la aplicación de los principios de libre competencia, prueba de ello es que en el anuncio de licitación deberá indicarse dicha reserva.

La DA 4<sup>a</sup> contempla un matiz que va más allá de los que se recoge en la Directiva 2014/24/UE ya que limita la reserva de contratos a CEE de iniciativa social, dejando aquellos CEE que no revistan esta forma legal, quedando excluidos de esta posibilidad los CEE de iniciativa mercantil<sup>46</sup>, por ejemplo.

---

<sup>46</sup> Véase MORENO MOLINA J.A. (2021), MARTÍN LORENZO (2020) y. MENDOZA JIMÉNEZ, J., ROMÁN CERVANTES, C., HERNÁNDEZ LÓPEZ, M. (2018)

---

Indica la DA 4<sup>a</sup> que esta reserva podrá recaer en los procedimientos de adjudicación de “...suministros y servicios incluidos en los CPV recogidos en el Anexo VI...” mientras que la DA 48º habla solo de “...contratos de servicios de carácter social, cultural y de salud del Anexo IV...”

Inicialmente, parece claro cuáles serían los contratos sobre los que se puede realizar esa reserva. Sin embargo el problema surge en la DA 4º en lo relativo al porcentaje de reserva que, en principio depende de un Acuerdo del Consejo de Ministros u órgano competente en las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. La DA 4º habla de unos porcentajes mínimos y no unos máximos por lo que, en caso de falta de Acuerdo se debe dar cumplimiento a esos mínimos.

La LCSP establece el porcentaje mínimo, en el caso de ser adoptado por Acuerdo del Consejo de Ministros, para determinar el volumen de contratos de suministros y servicios incluidos en los CPV recogidos en el Anexo VI que deberán destinarse a reserva de contratos y se calculan en función del importe global de los procedimientos de adjudicación celebrados en ejercicio anterior al de la reserva.

Sin embargo, el legislador, en este caso parece olvidarse de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales ya que esta observación la establece en el ámbito de los órganos de contratación del sector público estatal, dejando a la interpretación si esta regla se aplica o no a Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Es nuevamente en este aspecto en el que consideramos que las Administraciones públicas Autónomas y de las Entidades locales, en consonancia con el principio de buena gobernanza, deben adoptar la iniciativa para introducir en su contratación pública la aplicación de la reserva de contratos según DA 4<sup>a</sup> y 48<sup>a</sup>.

Tal es así que la Comunidad Autónoma de Canarias mediante el Acuerdo del Consejo de Gobierno de Canarias de 22 de mayo de 2019 publicado el 7 de junio de 2019 en el BOC<sup>47</sup> estableció un porcentaje mínimo de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o lotes de estos, a

---

<sup>47</sup> Resolución de 23 de mayo de 2019, por la que se dispone la publicación del Acuerdo por el que se procede a la fijación de un porcentaje de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o determinados lotes de los mismos, a centros especiales de empleo de iniciativa social, a empresas de inserción y programas de empleo protegido, y se fijan las condiciones mínimas para su cumplimiento. <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2019/108/index.html>

---

Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, a empresas de inserción y programas de empleo protegido.

El Cabildo Insular de La Palma cuenta con un Acuerdo del Consejo de Gobierno Insular de 2017<sup>48</sup> en el que ya establecía un porcentaje mínimo de reserva del 0,5% y recientemente el Cabildo Insular de Gran Canaria mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de abril de 2021<sup>49</sup> ha acordado fijar para el año 2021 el mismo porcentaje aplicable sobre el volumen global del importe licitado en el ejercicio inmediatamente anterior.

Para la fijación de estos porcentajes consideramos que se deben tener en cuenta, por un lado, el volumen existente de Centros Especiales de Empleo de iniciativa social que puedan optar a las licitaciones y, por otro, es preferible establecer porcentajes mínimos asequibles y que permitan el cumplimiento efectivo de la reserva y de esa manera proceder de forma paulatina al incremento de dicho porcentaje que, recordemos es un mínimo, nada impide superarlo siempre que quede debidamente justificado en el expediente de contratación que corresponda.

## **V.- ANÁLISIS DE RESOLUCIONES SOBRE CLÁUSULAS SOCIALES, AMBIENTALES Y DE INNOVACIÓN**

Hemos de partir de la consideración que en materia de contratación pública el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha jugado un importante papel estableciendo una amplia jurisprudencia en esta materia. Igualmente, los tribunales administrativos contractuales nacionales, autónomos y locales se han asegurado de aplicar no solo esta jurisprudencia que proviene de la UE sino también ha actuado como garantes de la aplicación correcta de los preceptos y principios que rigen en la normativa nacional sobre contratación pública.

---

<sup>48</sup> Certificación del Consejo de Gobierno Insular del Excmo. Cabildo Insular de La Palma, en sesión Extraordinaria-Urgente celebrada el día 11 de octubre de 2017. [https://sedelectronica.cabildodelapalma.es/portal/contratante/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0\\_9882\\_1.pdf](https://sedelectronica.cabildodelapalma.es/portal/contratante/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_9882_1.pdf)

<sup>49</sup> Acuerdo de la sesión ordinaria celebrada el día 19 de abril de 201 por el Consejo de Gobierno del Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria. <https://cabildo.grancanaria.com/documents/10180/11248583/Acuerdos+sesi%C3%B3n+ordinaria+del+19-04-2021/e9b92f14-d4a3-476b-8fb9-b1ac9041de1f>

---

Esta labor se ha visto enfatizada con la LCSP mediante la nueva configuración del Recurso Especial, por la que se accede a este recurso no solo por la reducción de las cuantías de los valores estimados de los contratos sin que exista ya vinculación a los contratos sujetos a regulación armonizada, sino también por la ampliación de la casuística de los actos recurribles.

El TACRC no es el único órgano de control jurídico en materia de contratación pública, las Comunidades Autónomas tienen la posibilidad de crear sus propios órganos independientes para su ámbito y el de las Corporaciones locales o si lo prefieren, mediante Convenio pueden atribuir esta competencia al TACRC.

En este sentido Comunidades Autónomas como Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Extremadura, Madrid o País vasco, han creado su propio tribunal administrativo, incluso Entidades Locales como el Cabildo Insular de Gran Canaria ha creado su Tribunal Administrativo sobre contratos públicos.

No debemos olvidar que estos tribunales no son órganos jurisdiccionales sino, como indica su propio nombre, son órganos administrativos que gozan de independencia para el control jurídico en materia de contratación pública, por lo que siempre queda abierta la vía jurisdiccional en los tribunales contencioso-administrativos que correspondan en cada caso.

Tampoco debemos pasar por alto la doctrina sobre contratación pública española que ha ido generando la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, regulada en el artículo 328 de la LCSP, pues entre sus funciones se encuentra la de promover la adopción de las normas o medidas de carácter general que considere oportunas para la mejora del sistema de contratación en sus aspectos administrativos, técnicos y económicos, informar sobre las numerosas consultas que se le plantean, así como aprobar recomendaciones generales o particulares dirigidas a los órganos de contratación si de los estudios sobre contratación administrativa que se lleven a cabo se extraen conclusiones de para la Administración.

A través de las resoluciones de los diferentes tribunales administrativos comprobamos cómo se materializa en la contratación pública la inclusión de estos aspectos sociales, medioambientales y de innovación y desarrollo.

---

Analizamos en esta ocasión varias resoluciones del TACRC, por considerar que el volumen de resoluciones de este Tribunal en comparación con los tribunales autonómicos o locales nos ofrece una casuística muy variada y que, sin ser vinculante para el resto, suponen líneas de actuación que seguir.

De esta casuística nos centraremos en resoluciones acerca de la interposición de recurso especial por considerar que la inclusión de aspectos sociales y/o medioambientales vulneran lo establecido en la normativa aplicable ya sea en los criterios de solvencia técnica, en los criterios de adjudicación, en las condiciones especiales de ejecución o bien no tienen vinculación con el objeto del contrato.

■**Resolución nº 453/2019** de 25 de abril del **TACRC**, como respuesta los recursos nº 249/2019 y 46 y 47/2019, contra los pliegos de un contrato de obras, en concreto, se solicita la anulación del apartado X del PCAP sobre condición especial de ejecución.

Los **recurrentes** interponen Recurso Especial en materia de contratación y solicitan la anulación del apartado X del PCAP, por introducir criterios discriminatorios de arraigo territorial, que carecen de vinculación con el objeto del contrato y son contrarios a los principios de igualdad de trato y no discriminación pues limitan el acceso a la licitación.

El **órgano de contratación** en su informe preceptivo argumenta que la LCSP en su artículo 202 determina la obligatoriedad de establecer al menos una condición especial de ejecución de entre las que enumera, siendo una de ellas el combatir el paro juvenil y de larga duración. Indican que se cumple la exigencia de la vinculación con el objeto del contrato ya que expresamente el apartado X del PCAP dispone:

**“CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN A CUMPLIR:**

*La empresa adjudicataria estará obligada a la contratación de al menos el 50% de los trabajadores necesarios para la ejecución de las obras de entre personas de la localidad en situación de desempleo de larga duración, con prioridad a los residentes del barrio objeto de la actuación... ”*

Y según su criterio “...esta condición redundaría en la mejor prestación del objeto del contrato, aportando un valor añadido a la ejecución de las obras...”

---

Considera el órgano de contratación que la cláusula social recurrida no vulnera los principios de igualdad de trato y no discriminación ni de libre concurrencia ya que no establece limitaciones relativas al arraigo territorial de las empresas, pudiendo concurrir a la licitación cualquier operador económico pues la condición especial aplica a todos ellos.

El **Tribunal** nos recuerda la finalidad de la condición especial de ejecución, su carácter de requisito específico en relación directa con la ejecución de la prestación objeto del contrato. Se trata de requisitos fijos deben estar vinculados al objeto del contrato y que no pueden ser discriminatorios.

Tras el análisis de la jurisprudencia, las directivas europeas y la propia LCSP indica este Tribunal que la condición especial de ejecución consistente en la contratación para la ejecución de la prestación objeto del contrato de trabajadores en situación de desempleo, es admisible con arreglo a la Directiva 2014/24/UE y la LCPS, siempre que dicha **condición** esté **vinculada al objeto del contrato**. A continuación analiza dicha vinculación estableciendo que

*“...la condición especial de ejecución analizada cumple con el requisito de estar vinculada al objeto del contrato teniendo en cuenta lo dispuesto en el considerando (104) de la Directiva y en la “Guía para Considerar los aspectos sociales en las Contrataciones públicas” elaborada por la Comisión Europea en 2010 que indica que “la condición se produce con ocasión del cumplimiento de la prestación constitutiva del objeto del contrato licitado”.*

El Tribunal concluye que este requisito se cumple en la condición especial de ejecución analizada.

En cuanto al segundo requisito, que es que **no sea discriminatoria directa o indirectamente dice el Tribunal** que la referencia

*“...a los trabajadores desempleados domiciliados en el municipio de ejecución del contrato, no sólo puede ser indirectamente discriminatoria para las empresas licitadoras sino que es claramente discriminatoria en relación con los desempleados que no se encuentren domiciliados en dicho*

---

*municipio favoreciendo a unos frente a otros e igualmente improcedente desde el punto de vista legal... ”*

Este Tribunal hace referencia también a un aspecto que el recurrente no utilizó en sus argumentos y que consideramos de interés tener en cuenta y es que aunque en el expediente no se indica el número de trabajadores necesarios para la ejecución de la prestación objeto del contrato, sin embargo, el PCAP establece la exigencia de contratación de trabajadores desempleados en un **porcentaje del 50%** sin que se apporte justificación alguna para fijar dicha cifra, lo que a juicio del Tribunal es claramente **una cifra desproporcionada.**

El principio de proporcionalidad es uno de los principios que aplica no solo en la condición especial de ejecución, sino que se debe tener en cuenta también al aplicar los criterios de solvencia técnica tal y como dispone el artículo 74 de la LCSP.

Respecto a la solvencia, la exigencia de unos requisitos desproporcionados puede suponer, una vez más, un obstáculo para la libre concurrencia y, consecuentemente que operadores económicos que sean solventes no se planteen la licitación.

Igualmente opera este principio respecto de los criterios de adjudicación. La inclusión de criterios de adjudicación cualitativos debe guardar proporción con el objeto del contrato y motivarse debidamente.

Analicemos, por ejemplo, como indicamos en el apartado cuatro, la inclusión de aspectos de calidad y/o medioambientales en la solvencia técnica mediante los certificados de calidad y/o medioambientales según la ISO 9001 y/o la ISO 14001 o certificados análogos o equivalentes homologados u otros pruebas de medida equivalentes.

■**Resolución nº 939/2018**<sup>50</sup>, de 11 de octubre, sobre **recurso nº 855/2018**, interpuesto contra pliegos de un contrato de servicios. Los pliegos impiden acreditar la calidad por medios equivalentes a un certificado ISO. Los criterios de valoración contienen la consideración de certificados ISO. Se **discute la solvencia exigida**, en concreto, los

---

<sup>50</sup> Resolución nº 939/2018.

[https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202018/Recurso%200855-2018%20\(Res%20939\)%2019-10-2018.pdf](https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202018/Recurso%200855-2018%20(Res%20939)%2019-10-2018.pdf)

---

**medios para acreditarla y la relación de los criterios de adjudicación con el objeto del contrato.**

El PCAP señala como criterios de solvencia los certificados expedidos por organismos independientes acreditativos del cumplimiento de normas de garantía de la calidad o de gestión medioambiental (de acuerdo a los artículos 93 y 94 LCSP): Certificación de gestión de calidad conforme a la norma UNE-EN-ISO 9001 Certificación de gestión ambiental conforme a la norma UNE-EN-ISO 14001”

El **recurrente** considera que esto es contrario al artículo 93 de la LCSP pues no deja claro que se admitan “otros certificados equivalentes”. En este sentido el **órgano de contratación** alega en su informe que, si bien, la redacción utilizada no es la más acertada, sin embargo, al hacer referencia a los artículos 93 y 94 de la LCSP esta circunstancia viene contemplada al estar recogida en el apartado 2 del artículo 93 de la LCSP, por lo que se admitirían.

Sin embargo el **Tribunal** pone de relieve un pequeño matiz que considero debemos tener en cuenta,

*“...la experiencia pone de relieve que el operador que aplica el PCAP va a exigir lo que resulta específicamente señalado en él, que en nuestro caso es que se exigen unas concretas certificaciones, por lo que puede, y en la práctica así suele ocurrir, que no rechace otras certificaciones equivalentes, pero sí que no aprecie la posibilidad de aportar otras pruebas de medidas equivalentes, medio de acreditación que ha de ponerse en relación con lo advertido más arriba sobre que no se concreta habitualmente el específico requisito, medio o condición de solvencia técnica que se exige y se pretende acreditar con los certificados o con las pruebas de medidas equivalentes, que no se sabe cuáles son o pueden ser si no se especifican. Además, también puede entenderse, y así ocurre en la práctica, que la exigencia de esos certificados conforme a los preceptos legales que se citan, implica que solo se aceptan certificados, y se obvian siempre las pruebas de medidas equivalentes...”.*

El Tribunal, hace hincapié en “otras pruebas de medidas equivalente”; recordemos que los certificados no son en sí mismos solvencia técnica sino un medio para

---

acreditarla por lo que lo que realmente llama la atención es no tanto que no se haya utilizado la expresión “certificados equivalentes” sino lo ya comentado y que no viene indicado en el PCAP.

Respecto del segundo motivo de la interposición de este recurso especial; el órgano de contratación estableció como criterio de adjudicación la valoración de certificados de gestión de seguridad de la información conforme a la UNE-ISO/IEC 27001.2014 y de gestión de la energía conforme a la norma UNE-EN ISO 50001:2011.

**Indica el Tribunal que ya existe una doctrina consolidada acerca de la improcedencia de establecer los certificados de calidad y de cumplimiento de normas de gestión ambiental como criterios de adjudicación.**

Tras citar varias resoluciones, reitera el Tribunal que en el procedimiento de licitación se dan dos fases bien diferenciadas con normas específicas cada una. Nos indica que en esa primera fase se trata de comprobar la aptitud de los licitadores (es decir, su solvencia técnica) y su capacidad para ejecutar el objeto del contrato y, una segunda fase en la que lo importante es la oferta en sí, prescindiendo de los aspectos subjetivos de los que la presentan así como de la relación que guarda con el objeto del contrato, solo cabría tener en cuenta aspectos subjetivos cuando redunden en un mejor provecho de la oferta.

El tribunal no comparte las alegaciones del órgano de contratación en cuanto indica que la nueva LCSP ha variado respecto del régimen anterior y permite ahora utilizar los certificados de calidad como criterios de adjudicación siempre que se encuentren vinculados al objeto del contrato.

Sobre ambas cuestiones son numerosos los recursos interpuestos ante los tribunales administrativos contractuales a pesar de la consolidada doctrina existente en la materia.

■**Resolución nº 1284/2019** de 11 de noviembre, sobre recurso nº 1074/2019 interpuesta contra pliegos de un contrato de servicios, en concreto, sobre los Certificados ISO gestión ambiental y de seguridad y salud.

■**El recurrente** basa su pretensión en la consideración de que los certificados de gestión ambiental y del sistema de gestión de seguridad y salud como criterios de valoración para la adjudicación son contrarios a la doctrina ya consolidada por el propio

---

TACRC en tanto en cuanto, la inclusión de la aportación de estos certificados acreditativos de la implantación de sistemas de gestión ambiental van referidos a la entidad licitadora por lo que deben ser considerados criterios de solvencia y no de adjudicación.

El **Tribunal** expone que ya la doctrina de forma reiterada indica que los certificados de calidad no pueden utilizarse como criterios de adjudicación por referirse a características de las empresas y no a la prestación del contrato, por tanto, solo pueden ser criterios de solvencia. Los criterios de adjudicación deben estar vinculados al objeto del contrato entendiendo que esta vinculación existe cuando se refiera o integre en la prestación contratada o en cualquiera de sus aspectos o en cualquier etapa de su ciclo de vida.

No obstante, **a raíz de la entrada en vigor de la LCSP el TACRC consideró que se debía reexaminar la doctrina invocada, motivo por el que en esta resolución se remite a la Resolución nº 456/2020, de 30 de abril y la Resolución nº 786/2019 de 11 de julio.**

■**Resolución nº 549/2020** de 17 de abril, sobre recurso nº 323/2020, interpuesta contra pliegos de un contrato de servicios. El compromiso de adscripción de medios no se ajusta a lo exigido en el PCAP en relación a los criterios de adjudicación sobre características medioambientales y de carácter social.

El **recurrente** impugna los criterios de adjudicación de carácter tanto social como medioambiental.

Nuevamente el **Tribunal**, en lo que respecta al estudio del criterio de adjudicación de carácter medioambiental, por el que se establece una valoración a las empresas que hayan incorporado un sistema de gestión ambiental certificado mediante norma ISO 140001 o equivalente, invoca la Resolución 456/2019 de 30 de abril.

En este sentido consideramos que debemos prestar una atención especial a esta resolución por lo que la analizaremos más adelante, pues tanto la **Resolución nº 1284/2019** como la **Resolución nº 549/2020** el TACRC estiman estas pretensiones aplicando la doctrina fijada en la Resolución 456/2019 y al Resolución 786/2019.

---

Pero antes de pasar a ello, centrémonos ahora en la impugnación solicitada por el recurrente relativa al criterio de adjudicación configurado con base en aspectos sociales.

El órgano de contratación dispuso en el PCAP como criterio social la valoración de un plan de formación continua que asegure al menos uno o dos cursos de formación al año en materia de prevención, seguridad y salud laboral en tareas de limpieza de cristales, pulidores o máquinas destructoras de papel, para los trabajadores/as afectos a la TGSS, con una ponderación de un dos por ciento de la puntuación total.

El Tribunal indica que para que este criterio de adjudicación sea válido debe apreciarse la relación del mismo con el objeto del contrato. En este caso concreto se debe apreciar que, por un lado, la formación se dirija a trabajadores que prestan el servicio y, segundo que la materia objeto de la formación constituya una prestación del contrato.

Es en este segundo aspecto en el que el Tribunal considera que es dudosa esta relación pues en el pliego de prescripciones técnicas no se aprecia necesaria la formación en materia de pulidores y máquinas destructoras de papel pues en dicho pliego las actividades relacionadas con esta materia no prevén el uso de maquinaria para estas prestaciones.

Considera el Tribunal que estos cursos de formación tienen que ver con un servicio de limpieza, pero no hay una relación de las mismas con las prestaciones concretas del contrato.

▪**Resolución 456/2019** de 30 de abril sobre recurso nº 197/2019 contra los pliegos de un contrato de servicios. Criterios de valoración cualitativos de carácter social no vinculados al objeto del contrato

El **recurrente** presenta recurso para la impugnación de los criterios de adjudicación establecidos en el PCAP relativos a por un lado, la posesión en vigor del Distintivo de Igualdad en la Empresa (RED DIE) y, por otro, del certificado de calidad ISO 9001.

El **Tribunal**, nos indica que las directivas de la UE y el artículo 1.3 de la LCSP determinan la inclusión de requisitos medioambientales, sociales y laborales en los procedimientos de licitación pública, debiendo respetar el principio de igualdad.

---

Igualmente, indica dicho Tribunal que la LCSP regula la incorporación de estos aspectos como criterios “*de solvencia, de adjudicación, o como condición especial de ejecución, siempre que se relacionen con el objeto del contrato*”, citando como ejemplo lo dispuesto en el artículo 145.2 de la LCSP, que hace referencia a los criterios de adjudicación con características sociales y medioambientales o el artículo 147.2 relativo a los criterios para el caso de empate entre las propuestas de los licitadores.

Nos recuerda el Tribunal que esta inclusión se realiza bajo las premisas del artículo 145.2 y 6 de la LCSP (y que vimos en el apartado 4.2 de este trabajo) que recordemos regulan que la mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos, pudiendo estos incluir aspectos medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato, entendiendo que dicha vinculación existe cuando se refiera o integre en 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 intervengan en el proceso de producción, prestación o comercialización o en el proceso de otra etapa de su ciclo de vida.

Sin esta vinculación de los criterios de adjudicación al objeto del contrato se estaría lesionando el principio de igualdad de trato y por tanto, se produciría una posible discriminación entre las ofertas.

Este realmente es el punto clave que cobra importancia a la hora de configurar como criterios de adjudicación bajo aspectos sociales o medioambientales, **se debe justificar y motivar de forma clara y precisa la vinculación de los mismos al objeto del contrato.**

En el caso que nos ocupa considera el Tribunal que el órgano de contratación no ha establecido en el expediente de contratación esa relación directa tanto del distintivo de igualdad en la Empresa (RED DIE) como del certificado de calidad ISO 9001. Considera que se refieren a la empresa en su conjunto, pero carecen de directa relación con la prestación objeto del contrato. “*La apreciación como criterio de adjudicación ha de hacer directa referencia a la prestación contratada y, por lo tanto, manifestarse ya en el proceso de prestación del servicio de limpieza que se pretende contratar, ya en otra etapa de su ciclo de vida*”.

---

▪ **Resolución 786/2019** de 11 de julio, sobre recurso nº 557/2019 contra los pliegos de contrato de suministro. Se cuestiona la incorporación como criterios de valoración la disponibilidad de certificados ISO.

El **recurrente** impugna varios apartados tanto del pliego de prescripciones técnicas como del pliego de cláusulas administrativas particulares, nos centraremos en la inclusión como criterios de valoración para la adjudicación estar en disposición de las certificaciones ISO 27001 (Certificación de gestión de la seguridad de la información o sistema de certificación y verificación de la seguridad de la información similar); UNE EN ISO 14001 (Certificación de gestión medioambiental o sistema de certificación y verificación de la gestión medioambiental similar); y ENS Certificado Acreditado de Conformidad o de Sistemas ISO 27001 adaptados al ENS pues indica el recurrente va en contra de la doctrina consolidada e invocada por el TACRC respecto de la imposibilidad de establecer estos certificados como criterios de adjudicación.

El **Tribunal** para contestar a esta cuestión se circunscribe al reexamen realizado por el TACRC sobre la doctrina invocada por el recurrente y a la luz de la regulación que la nueva LCSP establece sobre la incorporación de aspectos medioambientales y sociales en los criterios de adjudicación, remitiéndose a lo ya expuesto en la Resolución nº 456/2019, de 30 de abril.

Nos indica el TACRC en su fundamento de derecho quinto que

*“la evolución del ordenamiento de la Unión Europea y, en especial, la de la nueva Ley 9/2017 en materia de contratación pública, ha determinado la necesidad de matizar la doctrina de este Tribunal sobre la cuestión controvertida, en concreto sobre la posibilidad de configurar la disponibilidad de un certificado ISO no solamente como criterio de solvencia empresarial sino también como criterio de adjudicación. Ahora bien, para que pueda admitirse la exigencia de estos certificados como criterio de adjudicación, es necesario que claramente vinculados con el objeto del contrato”.*

Vemos por tanto que la doctrina seguida por el TACRC respecto a la inclusión de los certificados de calidad y medioambientales ya no solo se circunscribe a los criterios de solvencia sino que se admiten como criterios de adjudicación.

---

**La gran labor ahora para los órganos de contratación es motivar la vinculación de los mismos al objeto del contrato de tal manera que permita efectuar una comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta para poder realizar una valoración objetiva y evitar la discriminación de la oferta de cualquier licitador.**

Otros criterios de adjudicación que causan controversia y numerosas resoluciones son los referentes a cláusulas que contemplan aspectos laborales y salariales por lo que consideramos que debemos reflejar la doctrina seguida por los tribunales administrativos contractuales.

■**Resolución nº 235/2019** de 8 de marzo de 2019 sobre recurso nº 764/2018. Impugnación de los criterios de adjudicación basados en mejoras o cláusulas sociales. Examen de la admisibilidad de factores sociales como criterios de adjudicación en la **Directiva 2014/24/UE** y en el artículo **145.5 y 6 LCSP**: en especial, la conexión con el objeto del contrato.

El **recurrente** impugna los pliegos argumentando la ilegalidad de la inclusión de una cláusula sobre mejoras sociales, en concreto:

- la calidad del empleo. Condiciones salariales (hasta 5 puntos), valorando las propuestas de mejora de las condiciones salariales sobre lo establecido en el Convenio de Limpieza de edificios y locales del Principado de Asturias y,
- medidas concretas de conciliación (hasta 5 puntos), valorando las medidas concretas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar que el licitador se compromete a aplicar para la plantilla que ejecute el contrato y que mejoren los mínimos establecidos en la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, de entre las que el propio órgano de contratación establece en el PCAP.

Para resolver esta cuestión el **Tribunal** considera que se debe llevar a cabo el **análisis de conformidad de estos criterios con la Directiva 2014/24/UE** y, en caso de serlo, si a su vez cumplen con lo establecido en la **LCSP**.

Respecto de la **Directiva 2014/24/UE**, considera el Tribunal que **se deben dar dos aspectos concretos:**

---

*“1º. Que concorra en el criterio la cualidad necesaria exigida por la Directiva 2014/24 y la jurisprudencia comunitaria para poder operar como criterio de adjudicación, es decir, que realmente sea un criterio de adjudicación, y*

*2º. En caso de cumplirse el anterior requisito, que el criterio reúna las cuatro condiciones de la normativa europea (artículo 67 de la Directiva 2014/24/UE) y de la Jurisprudencia del TJUE que en todo caso deben cumplir los criterios de adjudicación de un contrato público:*

- a) Deben estar vinculados al objeto del contrato.*
- b) Deben ser específicos y cuantificables objetivamente.*
- c) Deben respetar el Derecho europeo, especialmente el principio de no discriminación, y como correlato, la libre prestación de servicios y de establecimiento.*
- d) Deben publicarse previamente.”*

Para la concurrencia del primero de los aspectos el Tribunal se remite a los considerandos (90) y (92) de los que ya hablamos extensamente en el apartado 4.2 de este trabajo y en los que se indica, como dice el Tribunal,

*“que la determinación de la oferta económica más ventajosa debe efectuarse sobre la base criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato, y respecto de la fijación de normas de calidad, los poderes adjudicadores deben gozar de libertad utilizando especificaciones técnicas o condiciones de rendimiento del contrato”.*

**Lo importante a la hora de fijar los criterios de adjudicación es que permitan de forma objetiva efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas.** Se trata del objeto contractual en sentido estricto.

Recuerda el Tribunal que se trata de prestaciones que se integran en el objeto del contrato en el sentido amplio por lo que pueden darse estos aspectos en cualquier factor de cualquier fase del ciclo de vida de la prestación, pero sin que esto suponga que se

---

altera la vinculación del criterio de adjudicación con dicho objeto del contrato. Lo decisivo es que se pueda evaluar de forma comparativa.

Por este motivo se admiten como criterios de adjudicación las cualidades del personal empleado siempre que si estas sean determinantes de la calidad en la ejecución del contrato, de la prestación que constituye su objeto y sean determinantes para el nivel de rendimiento del contrato (artículo 67 de la Directiva 2014/24/UE ya visto en otro apartado).

Por otra parte, nos especifica el Tribunal en esta Resolución que

*“algunas consideraciones sociales vinculadas al proceso de producción solo pueden utilizarse de forma limitada como criterios de adjudicación o como condición de ejecución tal y como establece el Considerando 98 de la Directiva 2014/24, en cuanto determina que:*

*«...deberían aplicarse de conformidad con la Directiva 96/71/CE, según es interpretada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y no elegirse o aplicarse de una forma que discrimine, directa o indirectamente, a los operadores económicos de otros Estados miembros o de terceros países que sean parte en el ACP o en los Acuerdos de Libre Comercio en los que la Unión sea parte. Por consiguiente, los requisitos que afecten a las condiciones básicas de trabajo reguladas por la Directiva 96/71/CE, como las cuantías de salario mínimo, deben seguir situándose en el nivel establecido por la legislación nacional o por convenios colectivos que se aplican de conformidad con el Derecho de la Unión en el contexto de dicha Directiva.”*

Cumplido este primer aspecto, es decir, que el criterio de adjudicación nos permita efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas; **debemos examinar si se cumple el segundo aspecto**, esto es, que cumpla con lo establecido en el mencionado artículo 67 de la Directiva 2014/24/UE.

Expuesto lo anterior, debemos ahora valorar si en el caso que nos ocupa los criterios objeto del recurso son admisibles o no como criterios de adjudicación.

---

De lo expuesto por el Tribunal respecto del criterio sobre “Calidad del empleo. Condiciones salariales”, esto es aplicar, a los trabajadores que realizarán la prestación objeto del contrato, mejoras salariales sobre lo establecido en el Convenio Colectivo autonómico; podemos concluir que el Tribunal no aprecia cómo esas mejoras de las condiciones salariales pueden mejorar el nivel de rendimiento del contrato o de su ejecución, ni cómo pueden afectar de manera significativa a la mejor ejecución del contrato y, en definitiva, al valor económico de la oferta.

Respecto del criterio relativo a las medidas concretas de conciliación, concluye igualmente el Tribunal que aunque estas medidas se refieren al factor humano que interviene en el proceso de ejecución de la prestación objeto del contrato, no aprecia tampoco cómo afecta esto a mejorar el nivel de rendimiento del contrato o de su ejecución, ni afectar de manera significativa a la mejor ejecución del contrato.

Sobre este último criterio se formula **voto particular** del acuerdo de aprobación de la ponencia de Resolución del recurso nº 764/2018.

Se considera en este voto particular, respecto del aspecto de la conciliación de la vida personal y familiar que, aunque la vinculación de este criterio de adjudicación con el objeto del contrato sea muy indirecta y que incluso no garantice que haya una repercusión en cuanto a la mejora de la prestación, se debe tener en cuenta que este aspecto se encuentra expresamente previsto en el artículo 145.1 de la LCSP como una de las posibles medidas que se pueden establecer como criterios de adjudicación.

Su inclusión no parece vulnerar ninguno de los preceptos contractuales de la normativa europea ni nacional siempre que se recoja con la debida proporcionalidad y no produzca discriminaciones directas o indirectas respecto de los restantes licitadores.

La puntuación de este criterio es de un máximo de cinco puntos sobre el total lo cual no parece ser un criterio desproporcionado.

En definitiva y, para concluir, vemos que no es fácil incluir estos aspectos a los que nos hemos referido. Consideramos que se trata de una labor que no se puede realizar a la ligera ni con improvisaciones pues el riesgo de no reflejar estos aspectos en la fase adecuada y teniendo en cuenta los condicionantes que requiere el tratamiento de estos aspectos en cada una de estas fases pueden suponer un nuevo obstáculo en el proceso de contratación pública.

---

## VI.-CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos podido comprobar como la contratación pública tanto en la UE como en España inicialmente estaba contemplada como un medio para la adquisición de obras, servicios y suministros bajo el único criterio del precio más bajo. Se trataba de una visión de la contratación pública como un gasto un sentido economicista.

La instauración y evolución en la UE de un mercado único bajo las premisas de la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento así como la libertad en la prestación de servicios, supone que se deben regular los mecanismos que coordinen en los Estados miembros sistemas que homogenicen esta política de mercado común.

Varios factores inclinaron el pensamiento de las distintas instituciones de la UE e internacionales a considerar que en la política de mercado se debían incorporar medidas que impulsaran la integración social, de desarrollo sostenible y de aprovechamiento de la innovación lo que conduciría al establecimiento de mercados más competitivos y eficientes.

Siendo conscientes, con los datos aportados, de la importancia que adquiere la compra pública en cualquier economía, es fácil llegar a la conclusión de que esta debe ser la herramienta que materialice la implantación de estas políticas públicas integrales y, por tal motivo, comienzan a recogerse en las Directivas comunitarias sobre contratación pública la inclusión de estos aspectos en los procedimientos de contratación pública.

De este modo se implanta la necesidad de fortalecer y desarrollar una contratación pública estratégica como instrumento vertebrador de la inclusión de los aspectos sociales, medioambientales y de innovación que promuevan la participación del mayor tejido empresarial de un Estado, esto es las PYME.

A partir de esta filosofía varias serán las Comunicaciones, Recomendaciones, Decisiones y demás actos legislativos de la UE y de organismos internacionales que determinarán las pautas a seguir para alcanzar este objetivo, utilizando para ello la contratación pública.

---

Sin embargo, desde un inicio varias son también las ocasiones en las que las instituciones de la UE se han pronunciado acerca de los incumplimientos reiterados de la aplicación de los preceptos que aplican en la contratación pública.

Recordemos, por ejemplo el Informe Especial 10/2015 del Tribunal de Cuentas Europeo, al que hicimos referencia en este trabajo, en el que queda patente que existen deficiencias en la publicación de las licitaciones, lo que vulnera el principio de competencia, o el informe elaborado por la CNMC, ya mencionado en apartados anteriores, que indicaba que nuestro sistema de contratación pública adolece de deficiencias tanto en criterios de competencia y eficiencia así como en el acceso, la transparencia y la publicidad en las licitaciones.

También puede citarse el reciente informe de 2020 de la OIRESCON en el que se afirma que el 63% de los procedimientos de contratación pública establecen como criterios de adjudicación el precio sin incorporar aspectos sociales, medioambientales o de innovación en dichos procedimientos.

Así, varios son los esfuerzos realizados para facilitar a los agentes promotores implicados en la contratación mecanismos que les impulsen a ir incorporando en cualquier fase del procedimiento de licitación la inclusión de estos aspectos de la contratación pública estratégica, por ejemplo, la creación de las guías a las que hicimos referencia en un apartado anterior.

No obstante, mediante el análisis de recientes resoluciones del TACRC se podría pensar que esta labor de incorporación de estos aspectos no es sencilla ni automática. Tampoco facilita la tarea la cambiante postura de los tribunales, pongamos por ejemplo la doctrina instaurada acerca de los certificados ISO.

En un principio se mantuvo la postura de apreciar este aspecto como un criterio de solvencia técnica y nunca como un criterio de adjudicación, incluso, como vimos en la Resolución nº 939/2018 de 1 de octubre, habiendo invocado en este caso el órgano de contratación que esta posibilidad quedaba abierta bajo las premisas de la vigente LCSP el Tribunal se pronunció manteniendo su postura. Sin embargo, en resoluciones posteriores, el TACRC se postula a favor de la consideración de este aspecto como un criterio de adjudicación especificando que es viable siempre que tenga vinculación con el objeto del contrato.

---

Bajo esta nueva línea jurisprudencial el TACRC resuelve varios recursos invocando que el criterio de adjudicación es factible si nos permite efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato.

Se trata, desde nuestro punto de vista, de una visión en sentido estricto. No se plantea el Tribunal una valoración de estos aspectos desde otro prisma que no sea “tan cuantitativo” por lo que consideramos que se trata de un criterio restrictivo que dificulta la incorporación de criterios de adjudicación cualitativos de carácter social, medioambiental o de innovación.

Y una vez que se da esta premisa se debe cumplir una segunda cuestión, esto es, la vinculación de dicho criterio al objeto del contrato.

Consideramos que es en este aspecto, una vez más, donde surgen nuevamente los obstáculos que llevan tanto a los agentes promotores en las licitaciones como al Tribunal a no encontrar la fórmula adecuada que solvente los problemas que ocasiona la indefinición de esta vinculación.

Esto nos lleva a preguntarnos si no sería conveniente hacer una reflexión acerca de una expresión ya vista al hablar del objeto del contrato, se trata de la discrecionalidad técnica.

En este caso nos interesa tener en cuenta la doctrina que subyace acerca de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación para determinar las características del objeto del contrato

En la resolución nº 235/2019 ya vista, respecto a la vinculación al objeto del contrato de los criterios sociales, el TACRC indica que no aprecia cómo estos criterios afectan a mejorar el nivel de rendimiento del contrato o de su ejecución, ni afectar de manera significativa a la mejor ejecución del contrato.

Si bien consideramos que los argumentos esgrimidos por el órgano de contratación en su informe carecen de peso suficiente, abogamos por una posible defensa y justificación de los mismos amparándonos en la discrecionalidad técnica del objeto del contrato y sobre la que el TACRC en varias resoluciones, entre ellas la resolución nº 763/2020 de 3 de julio ha indicado que;

---

*“...hemos puesto de relieve, en la Resolución nº 652/2014, que el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, y a la que corresponde apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato, siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 22 y 86 del TRLCSP. Por ello, como ha reconocido este Tribunal en las Resoluciones, 156/2013, de 18 de abril y 194/2013, de 23 de mayo, la pretensión del recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él. “Si bien reconocíamos también la necesidad de que “el órgano de contratación justifique de forma objetiva y razonable la idoneidad de las especificaciones para cubrir las necesidades objeto del contrato y su necesidad”.*

No se trata tampoco de utilizar la discrecionalidad técnica en sentido generalizado y amplio pero consideramos que es un elemento importante a tener en cuenta y que permite reforzar los argumentos que motivan la incorporación de estos aspectos al objeto del contrato.

No obstante, no podemos ser derrotistas ya que los esfuerzos de las instituciones y Administraciones Públicas no cesan y es necesario perseverar para concluir con éxito los objetivos de la contratación pública estratégica.

Desde nuestro punto de vista, las líneas de actuación futuras (un futuro inmediato) para alcanzar estos objetivos pasan por fortalecer **buen sistema de contratación pública especializado** y con amplios conocimientos.

Por tal motivo, es de vital necesidad que potenciamos el interés y la profesionalización de los agentes que intervienen en estos procesos, y no solo porque esto, a primera vista, suponga una aplicación eficiente de nuestros recursos como Administración Pública sino también por indicación de varios preceptos legales.

La propia LCSP en su artículo 334.1 letra e) establece **la promoción de la profesionalización**, entre los aspectos que debe considerar la Estrategia Nacional de

---

Contratación Pública, “... e) *Promover la profesionalización en contratación pública mediante actuaciones de formación del personal del sector público...*”

La evidencia de esta preocupación es palpable en la UE y fruto de ella es la creación de la herramienta ProcurComp<sup>EU</sup>, diseñada por la Comisión Europea para contribuir a la profesionalización de la contratación pública.

En líneas generales esta herramienta permite por un lado, a los agentes promotores de la contratación pública valorar sus competencias, por otro, ayuda a las organizaciones a crear los equipos profesionales que consideren necesarios para el logro de sus objetivos y, por último, facilita programas de formación si las organizaciones /instituciones lo consideran necesario.<sup>51</sup>

Junto al impulso de esta profesionalización es imperante que las Administraciones Públicas cumplan con las exigencias de Planificación que dispone la LCSP. En primer lugar, como ejercicio de cumplimiento del principio de transparencia. En segundo lugar, como mecanismo de apoyo a las PYME mediante la publicación de la planificación anual de la contratación pública de manera que puedan programar su actividad y considerar las licitaciones que les podría interesar. Por último, de alguna manera, porque la falta de esta planificación incide en muchísimas ocasiones en la imposibilidad de contar con el tiempo suficiente para solicitar las aclaraciones previas que nos permite la LCSP y que, en pequeñas Entidades locales facilitarían al promotor de la contratación pública poder reflejar con mayor exactitud las realidades del mercado.

Esta falta de planificación incide directamente también en la programación de ese porcentaje de lotes o contratos que deben reservarse para determinadas entidades, según indica la propia LCSP, de manera que se dificulta el cumplimiento de ese requisito.

Por tanto, el siguiente paso que habría que afrontar para el fortalecimiento de una contratación pública estratégica sería resolver estas dos cuestiones.

---

<sup>51</sup> Véase DE GUERRERO MANSO, M<sup>a</sup> C.(2021)

---

## VII.-BIBLIOGRAFÍA

- ARRIBAS REYES, E. (2016): “Pactos de Integridad: Tres décadas de experiencias en Europa como ejemplo para su implementación en España”. Revista Internacional de transparencia e integridad, núm. 1, pp. 1-10 Recuperado de: <http://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2016/09/ESTEBAN-ARRIBAS.pdf>
- BATET JIMÉNEZ, M.P. (2015): ‘Reflexiones sobre el fraccionamiento indebido de los contratos. Observatorio de Contratación Pública. Recuperado de: <http://www.obcp.es/print/pdf/node/6367>
- BERNAL BLAY, M.A. (2018): “Blockchain, Administración y contratación pública”. Observatorio Contratación Pública. Recuperado de: <http://www.obcp.es/print/pdf/node/6521>
- BURZACO SAMPER, M. (2019): “Concurrencia competitiva, igualdad entre licitadores y discriminación positiva en las reservas de contratos: un análisis desde los conflictos”. CIRIEC-España. Revista Jurídica núm. 35, pp. 169-212.
- BURZACO SAMPER, M. (2018): “Los criterios de adjudicación” en: J.A. Alonso, *Contratación Pública*. Madrid: Dykinson. pp. 143-170.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A. y VILLAREJO GALENDE, H. (2018): “Las principales novedades de la nueva ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público”. Revista Jurídica de Castilla y León, núm. 46, pp. 7-64.
- CAMISÓN YAGÜE, J.A. (2011): “Lecciones Básica de Derecho e instituciones de la Unión Europea”. Cáceres: Universidad de Extremadura, Servicio de Publicaciones. 2011. 290 pp.
- CAMPOS ACUÑA, C. (2020): “Cómo alcanzar los ODS a través de la contratación pública en 3 ejes”. Artículo del blog Innovación y Administración electrónica. Recuperado de: <https://concepcioncampos.org/como-alcanzar-los-ods-a-traves-de-la-contratacion-publica-en-3-ejes/>

---

CANDELA TALAVERO, J.E. (2019): “El objeto del contrato público y su división Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, Gabilex, núm. 18, pp. 175 -234.

DE GUERRERO MANSO, M<sup>a</sup>.C. (2021):”ProcurCompUE, una nueva oportunidad para lograr el reto de la profesionalización en la contratación pública de gran utilidad para la gestión de los Fondos Next Generation EU”, Observatorio de Contratación Pública.

DE GUERRERO MANSO, M<sup>a</sup>.C. (2019a): “La Asociación para la Innovación. Nuevo procedimiento de adjudicación que permite a los órganos de contratación ser protagonistas del proceso de adquisición de bienes, servicios u obras innovadoras”, en Fernández Salmerón, M. y Martínez Gutiérrez, R. (Dirs.): “Transparencia, innovación y buen gobierno en la contratación pública”, Tirant lo Blanch, Valencia. Páginas 271-304.

DE GUERRERO MANSO, M<sup>a</sup>.C. (2019b): “Los tres procedimientos de asociación para la innovación licitados en España: valoración de sus aspectos clave y pros y contras de cada uno de ellos” en Gimeno Feliu, JM. (Dir.): *Observatorio de los Contratos Públicos 2018*, páginas 281-327. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra)

DE GUERRERO MANSO, M<sup>a</sup>.C. (2018): "La suscripción de pactos de integridad como mecanismo de lucha contra la corrupción en la contratación pública", en Gimeno Feliu, JM. (Dir.): *Observatorio de los Contratos Públicos 2017*, páginas 225-265. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra),

GALLEGO CÓRCOLES, I. (2021): “Cláusulas sociales y contratación pública: la experiencia del Derecho de la Unión europea”. Revista IUS VERITAS, núm. 62, pp. 82-97.

GALLEGO CÓRCOLES, I. (2017): “La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública”. Revista Nueva Época, núm. 4, pp. 92-113.

GARCÍA MARTÍN, L. (2020): “La influencia de las Directivas europeas en la contratación del sector público”. Revista de Estudios Europeos, núm. 75, pp. 56-71.

---

GIMENO FELIU, J.M. (2021): “Los retos de futuro de la contratación pública: Los ODS y la experiencia de la pandemia”. Observatorio de Contratación Pública.

GIMENO FELIU, J. M. (2020): “La visión estratégica de la contratación pública en la LCSP: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad”. Economía Industrial, núm. 415, , pp. 89-97

GIMENO FELIU, J.M. (2017): “Las condiciones sociales en la contratación pública: posibilidades y límites”. Anuario del Gobierno Local, núm. 1, pp. .241-287.

GIMENO FELIU, J.M. (2017): “La transposición de las directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades”. Revista Nueva Época, núm. 4, pp. 7-30.

GIMENO FELIU, J.M. (2015): “La reforma comunitaria en materia de contratos públicos y su incidencia en la legislación española. una visión desde la perspectiva de la integridad”. Ponencia AEPDA. Madrid, febrero de 2015. Recuperado de: [https://testingftp.square7.ch/WikiCONTRATACION/images/b/b1/Prof.\\_Gimeno\\_Feliu-reforma\\_comunitaria.pdf](https://testingftp.square7.ch/WikiCONTRATACION/images/b/b1/Prof._Gimeno_Feliu-reforma_comunitaria.pdf)

GÓMEZ FARIÑAS, B. (2020): “La participación de las PYMES en la contratación pública: una visión desde el derecho europeo”. Revista Digital de Derecho Administrativo, núm. 24, PP. 161-182

HERCE MAZA, J.I. (2019): “La innovación en la ley 9/2017, de o de noviembre de contratos públicos: el papel de la asociación para la innovación”, Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, Gabilex núm. extra, pp. 335-360.

HERNÁNDEZ LÓPEZ, M.; MENDOZA JIMÉNEZ, J.; ROMÁN CERVANTES, C. (2018): “Los contratos reservados: una herramienta para el fortalecimiento de las Entidades Sociales”. CIRIEC-España. Revista jurídica, nº 33, 2018, pp.295-332.

JIMÉNEZ ASENCIO, R. (2019): “Agenda 2030: política municipal, desarrollo sostenible y fortalecimiento institucional”. Blog la Mirada Institucional. Recuperado de: <https://rafaeljimenezasensio.com/2019/09/15/agenda-2030-politica-municipal-desarrollo-sostenible-y-fortalecimiento-institucional/>

---

LOSA CAPÓ, J. (2019): “La evolución de los criterios de adjudicación de los contratos”. Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, Gabilex; núm. 17, primer cuatrimestre; pp. 102-153.

MARTÍN LORENZO, B. (2019): “Reserva de contratos a los centros especiales de empleo de iniciativa social: régimen jurídico y doctrina consultiva y de los tribunales administrativos de recursos contractuales”; CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa; núm. 35.

MARTÍNEZ LÓPEZ- MUÑIZ, J.L. (2017): Sentido y alcance de la transposición de las directivas de la unión europea (análisis particular en materia de contratación pública). Revista de Administración Pública, núm. 202, pp. 13-41

MENDOZA JIMÉNEZ, J. (2019): “La contratación Pública Sostenible. Manual de Uso. Integraredes.19”, Red ANAGOS. Recuperado de: <https://redanagos.org/wp-content/uploads/2020/11/Contratacion-Publica-Sostenible.pdf>

MENDOZA JIMÉNEZ, J., ROMÁN CERVANTES, C., HERNÁNDEZ LÓPEZ, M. (2018): “Los contratos reservados: una herramienta para el fortalecimiento de las Entidades Sociales”. CIRIEC-España. Revista jurídica, núm. 33, pp.295-332

MIRANZO DÍAZ, J. (2019): “El necesario cambio de paradigma en la aproximación a la corrupción en la contratación pública: propuestas para su sistematización”. INAP. Fecha de consulta: 9 de agosto de 2021. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509776>

MORENO MOLINA, J.A. (2021): “Criterios sociales de adjudicación en el marco de la contratación pública estratégica y sostenible post-COVID 19”. Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 210, pp. 45-78.

MORENO MOLINA, J.A. (2021): “Reserva de los contratos a los centros especiales de empleo de iniciativa social y no a los de iniciativa empresarial. Observatorio de Contratación Pública.

MORENO MOLINA, J.A. (2019): “Los principios generales de la LCSP 2017”. Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, Gabilex; núm. extraordinario marzo; pp. 20-34.

---

MORENO MOLINA, J.A. (2018): Hacia una Compra Pública Responsable y Sostenible. Novedades principales de la Ley de contratos del sector público 9/2017. España. Ed. Tirant lo Blanch. 288 págs.

MORENO MOLINA, J.A. (2016): La inclusión de las personas con discapacidad en un nuevo marco jurídico-administrativo, internacional, europeo, estatal y autonómico. España. Ed. Cizur Menor (Navarra). 241 págs.

NICOLÁS LUCAS, A. (2019): “Los requisitos de solvencia técnica-profesional. La experiencia”. Revista Nueva Época, núm. 12, pp. 25-61.

OTERO VARELA, J.M. (2017): “Los objetivos de desarrollo sostenible y la contratación pública”. Madrid Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. pp. 373-400.

PERNAS GARCÍA, J.J. (2020): “Compra pública verde y circular: el largo (y lento) camino hacia una amplia aplicación práctica de la contratación estratégica”. Observatorio de Políticas Ambientales. pp. 873-914.

PERNAS GARCÍA, J.J. (2013): “Posibilidades y límites para el uso de las etiquetas ambientales en los procedimientos de contratación pública” en Sanz Larruga, J., García Pérez, M., Pernas García, J.J., y Rodríguez- Arana Muñoz, X. (Dirs.): “Libre Mercado y protección ambiental: intervención y orientación ambiental de las actividades económicas”, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, España, pp. 359-386

QUINTANA LÓPEZ. T. (2020): “La contratación Pública Estratégica en la Contratación del Sector Público”. Monografías. Valencia. Tirant Lo Blanch. 600 págs.

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2018): “La innovación como objeto prestacional en los contratos del sector público. La compra pública de Innovación (1)”. Contratación Administrativa Práctica, núm. 153, pp.55-68

VAÑO VAÑO, M.J. (2016): “Limitaciones a la aplicación de cláusulas sociales en la contratación pública desde la perspectiva del derecho de la competencia. “. CIRIEC-España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, núm. 87, pp. 177-202

---

VÁZQUEZ FERNÁNDEZ, B. (2019): “La Contratación Pública al servicio de las pequeñas y medianas empresas”. Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, Gabilex; nº extraordinario, pp. 229-246.

## OTROS DOCUMENTOS

Informe nº 1/20 de la JCCP del Estado. Cláusulas sociales: distinción entre criterios de valoración, condiciones especiales de ejecución y mejoras. Recuperado de:  
<https://www.crisisycontratacionpublica.org/archives/13162>

Informe de la JCCP. Expediente 38/15. Criterios de solvencia y certificados medioambientales en los contratos no sujetos a regulación armonizada. Recuperado de:  
[https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/municipios/expediente38-15\\_0.pdf](https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/municipios/expediente38-15_0.pdf)

Informe Especial nº 10/2015: Necesidad de intensificar los esfuerzos para resolver los problemas de contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de la cohesión. Recuperado de:  
<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=32488>

Informe Anual de Supervisión de la Contratación Pública de España, diciembre 2020. OIRESCON. Recuperado de:  
<https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2020/ias-2020.pdf>

Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 del Gobierno de España. Recuperado de: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:6e0f06b9-a2e0-44c0-955a-dad1f66c11d7/PLAN%20DE%20ACCI%C3%93N%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACI%C3%93N%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>

Comunicación de la Comisión «Adquisiciones sociales: una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas de 2021 (2ª edición)» C(2021)3573 final. Recuperado de:  
<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767>

---

Guía Práctica sobre la inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública, con especial atención a las cláusulas que permitan la integración y participación en los contratos de las mujeres. Instituto Aragonés de la Mujer. 2020. Recuperado de:

[https://bibliotecavirtual.aragon.es/i18n/catalogo\\_imagenes/grupo.cmd?path=3719817](https://bibliotecavirtual.aragon.es/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=3719817)

OCDE RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA (2015). Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

OCDE RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO SOBRE INTEGRIDAD PÚBLICA (2008). Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

E/CNMC/004/18: RADIOGRAFÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA. Recuperado de: [https://www.cnmc.es/sites/default/files/2314114\\_6.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/2314114_6.pdf)

## RELACIÓN DE RESOLUCIONES DEL TACRC

**Resolución nº 939/2018**, de 11 de octubre, sobre recurso nº 855/2018, interpuesto contra pliegos de un contrato de servicios. Estimación. Los pliegos impiden acreditar la calidad por medios equivalentes a un certificado ISO. Los criterios de valoración contienen la consideración de certificados ISO. Se discute la solvencia exigida, en concreto, los medios para acreditar la misma, y la relación de los criterios de adjudicación con el objeto del contrato.

**Resolución nº 235/2019** de 8 de marzo de 2019 sobre recurso nº 764/2018. Estimación. Impugnación de los criterios de adjudicación basados en mejoras o cláusulas sociales. Examen de la admisibilidad de factores sociales como criterios de adjudicación en la Directiva 2014/24/UE y en el artículo 145.5 y 6 LCSP: en especial, la conexión con el objeto del contrato. Voto particular.

**Resolución nº 453/2019** de 25 de abril del **TACRC**, como respuesta los recursos nº 249/2019 y 46 y 47/2019, contra los pliegos de un contrato de obras, en

---

concreto, se solicita la anulación del apartado X del PCAP sobre condición especial de ejecución

**Resolución 456/2019** de 30 de abril sobre recurso nº 197/2019 contra los pliegos de un contrato de servicios. Estimación. Criterios de valoración cualitativos de carácter social no vinculados al objeto del contrato.

**Resolución 786/2019** de 11 de julio, sobre recurso nº 557/2019 contra los pliegos de contrato de suministro. Se cuestiona la incorporación como criterios de valoración la disponibilidad de certificados ISO.

**Resolución nº 1284/2019** de 11 de noviembre, sobre recurso nº 1074/2019 interpuesta contra pliegos de un contrato de servicios. Estimación parcial. Certificados ISO gestión ambiental y de seguridad y salud. Doctrina reiterada del Tribunal sobre la imposibilidad de actuar como criterios de adjudicación.

**Resolución nº 549/2020** de 17 de abril, sobre recurso nº 323/2020, interpuesta contra pliegos de un contrato de **servicios**. Estimación parcial. El compromiso de adscripción de medios no se ajusta a lo exigido en el PCAP en relación a los criterios de adjudicación sobre características medioambientales y de carácter social.