

Nº 42
Segundo trimestre
2025

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**



Número 42. Junio 2025

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D^a. Antonia Gómez Díaz-Romo

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

COMITÉ CIENTÍFICO



D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.
Secretaria de Gobierno Local.



D. Jordi Gimeno Beviá

Facultad de Derecho de la UNED. Prof. Derecho Procesal

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción.....	11
------------------------------	----

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

ANÁLISIS DEL REGLAMENTO EUROPEO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL (AIA) D ^a Esther Molina Castañer	15
--	----

EL RECURSO DE CASACIÓN AUTONÓMICO ANTE EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO D ^a María Belén Robleño Mariano	61
--	----

LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS CONTRATOS PÚBLICOS D ^a Almudena Monge González	159
---	-----

EL CARÁCTER PRECEPTIVO DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA D ^a M ^a Teresa Ortega-Villaizan Santiago.....	217
---	-----



DICTAMEN JURÍDICO-CIVIL SOBRE NULIDAD DE
ESCRITURA DE RECONOCIMIENTO DE DEUDA
OTORGADA EN VIRTUD DE PODER DE RUINA

D. Miriam Carralero Valera261

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

VIOLENCIA ECONÓMICA: UNA DIMENSIÓN
INVISIBILIZADA DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO.
ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

D^a. Paloma Cascales Bernabeu.....345

RECENSIÓN

TECNOCRACIA Y BUEN GOBIERNO», UN MANUAL DE
GOBIERNO

D. José Joaquín Jiménez Vacas.....369



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



EL CARÁCTER PRECEPTIVO DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

D^a M^a Teresa Ortega-Villaizán Santiago

Técnico Superior. Servicio de Régimen Jurídico de la
Función Pública

Resumen: A través del presente Trabajo de Fin de Máster se pretende hacer una breve aproximación a la incorporación de las cláusulas sociales en la contratación. En particular el objeto del presente trabajo es analizar la transversalidad de las cláusulas sociales, en particular las de carácter laboral y cómo pueden introducirse en las distintas fases de la contratación, desde la preparación del contrato hasta su ejecución.

La estructura seguida en el presente trabajo ha consistido en primer lugar en definir la Contratación pública socialmente responsable y a continuación, analizar la transversalidad de las cláusulas sociales y laborales, definiendo qué son los criterios sociales, y el problema competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la regulación de las condiciones laborales. A continuación, se plantea la incorporación de estos criterios en la preparación del contrato, en la definición del objeto del contrato, en las



exigencias de la capacidad para contratar, y en los criterios de solvencia profesional. Seguidamente, se analizan la inclusión en los criterios de adjudicación, haciendo especial referencia a los criterios de desempate y en los casos de ofertas anormalmente bajas. Y, por último, se analiza la inclusión en las condiciones especiales de ejecución, haciendo especial referencia a los centros especiales de empleo. En definitiva, se ha intentado una aproximación a la contratación pública socialmente responsable.

Palabras clave: Ley de Contratos del Sector Público, Contratación pública, cláusulas sociales y laborales, transversalidad en la contratación pública, Instrucción del Consejo de Gobierno de CLM de 18 octubre 2016, condiciones laborales.

Abstract: The aim of this Master's thesis is to provide a brief approach to the incorporation of social clauses in contracts. In particular, the goal of this work is to analyse the transversality of social clauses, in particular those of a job-related nature, and how they can be introduced in the different phases of contracting, from the preparation of the contract to its execution.

The structure followed in this work has consisted firstly of defining socially responsible Public Procurement and then analysing the transversality of social and labour clauses, defining what social criteria are, and the problem of competence between the State and the Autonomous Communities in the regulation of working conditions. This is followed by the incorporation of these criteria in the preparation of the contract, in the definition of the object of the contract, in the



requirements of the capacity to contract, and in the criteria of professional solvency. Next, the inclusion of these criteria in the award criteria is analysed, with special reference to the tie-breaker criteria and in cases of abnormally low bids. Finally, the inclusion in the special performance conditions is analysed, with special reference to special employment centres. In conclusion, an approach to socially responsible public procurement has been attempted.

Keywords: Public Sector Contracts Law, Public procurement, social and labour clauses, transversality in public procurement, CLM Government Council Instruction of October 18, 2016, working conditions.

Sumario:

I.- RESUMEN:

II.- LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOCIALMENTE RESPONSABLE: DEFINICIÓN.

III.- LA TRANSVERSALIDAD DE LAS CLAUSULAS SOCIALES Y LABORALES.

1. DEFINICIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES. EL PROBLEMA COMPETENCIAL EN LA REGULACIÓN DE LAS CONDICIONES LABORALES

1.1 La inclusión de cláusulas sociales en los contratos menores.

2. CLAUSULAS SOCIALES Y LABORALES EN LA PREPARACIÓN DEL CONTRATO

a) En la definición del objeto del contrato



b) En la exigencia de capacidad para contratar (prohibiciones para contratar)

c) Los compromisos sociales en la acreditación de la solvencia técnica o profesional

3. CLAUSULAS SOCIALES Y LABORALES EN LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

4. CLAUSULAS SOCIALES Y LABORALES EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO

IV.- CONCLUSIONES

V.- Anexos

VI.- BIBLIOGRAFÍA

VI.1.- WEBGRAFÍA

ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Constitución Española de 1978
CEE	Centros Especiales de Empleo
CPSR	Contratación Pública Socialmente responsable
DOCE	Diario Oficial de la Comunidad Europea
DOCM	Diario Oficial de Castilla La Mancha
ICG	Instrucción del Consejo de Gobierno de 18/10/2016, sobre la inclusión de cláusulas sociales, de perspectiva de género y medioambientales en la contratación del sector público regional



LCSP	Ley 9/2017, de 8 noviembre, de Contratos del Sector Público
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PICP	Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la Ley 9/2017, de 8 noviembre, de Contratos del Sector Público
TACRC	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
TRLISOS	Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 agosto
TSJCLM	Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha
UE	Unión Europea

II.- LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOCIALMENTE RESPONSABLE: DEFINICIÓN.

Se define la contratación pública socialmente responsable (en adelante CPSR) en el "Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la Ley 9/2017", en adelante PICP, como *"aquella que hace referencia al proceso a través del cual los órganos de contratación del sector público estatal contratan obras, suministros o servicios o celebran contratos de concesión de obras o de concesión de servicios tomando en consideración para el diseño de la licitación, la sustanciación del procedimiento*



correspondiente y durante la ejecución del contrato resultante de este procedimiento, criterios sociales, de acuerdo con lo dispuesto en la LCSP 9/2017¹ "

A través de la CPSR las autoridades públicas pueden promover oportunidades de empleo, trabajos dignos, inclusión social, accesibilidad, diseño para todos, comercio justo, el cumplimiento de los derechos laborales y sociales de los trabajadores, además de los compromisos más exigentes en el ámbito de la responsabilidad social de la empresa².

A través de estos compromisos sociales/laborales las Administraciones públicas pueden influir en el mercado y promover que las empresas adopten una gestión socialmente responsable, de manera directa mediante la adquisición de bienes y servicios con un alto valor "social ". Asimismo, en este sentido, la "Estrategia Europa 2020", que tiene por objeto garantizar que la recuperación económica de la Unión Europea después de la crisis de la Covid-19, impulsa un marco legislativo, dentro del cual la Contratación Pública se considera un instrumento para alcanzar un crecimiento inteligente,

¹ Artículo Tercero de la Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 abril de 2019, por el que se aprueba el Plan para el Impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la Ley 9/2017, de 8 noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo (BOE nº125 de 25 de mayo de 2019).

² Párrafo cuarto de la "exposición de motivos" de la Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de ministros de 12 abril de 2019, (BOE nº125 de 25 de mayo de 2019)



sostenible e integrador, sin dejar de lado la racionalidad económica de los fondos públicos y desde una perspectiva social y medioambiental.

Los compradores públicos además de buscar comprar al mejor precio posible y obtener la mejor relación calidad-precio, pretenden garantizar que la Contratación Pública genere beneficios sociales a lo largo de todo el proceso de contratación.

La inclusión de cláusulas sociales ha evolucionado del carácter voluntario (Libro Verde de la Contratación 1996) hacia la obligatoriedad en todos los contratos públicos en las Directivas de 4ª generación. Así las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE, la ley de Contratos 9/2017, y Estrategia Europa 2020 disponen la obligatoriedad de estos compromisos sociales.

A nivel nacional, la obligatoriedad de inclusión de estos compromisos sociales se contempló por primera vez en la derogada Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas del año 1995³. Aunque algunos autores⁴ identifican la exigencia de determinados compromisos sociales a los contratistas en normativa de la década de los 70, mediante la Orden de 8 de marzo de 1972, que desarrolla el Decreto 3854/1970 de 30 de

³ Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas Art. 20.d), el art. 34.1 d) y en la Disposición Adicional 8ª (BOE nº119, de 19 de mayo de 1995, pág. 14601 a 14644)

⁴ BASTARDO YUSTOS, F.M. *"Las condiciones especiales de ejecución en la nueva ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público"*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 17 (2008), pág. 2911.



diciembre, por el que se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado.

Posteriormente, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, establece en la exposición de motivos, punto IV.3, "*[...]las principales novedades afectan a la previsión de mecanismos que permiten introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social y medioambiental configurando como condiciones especiales de ejecución*".

Actualmente, en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), destaca el carácter imperativo de la CPSR, así la Exposición de motivos, apartado III, dispone que "*El sistema legal de contratación pública que se establece en la presente Ley persigue aclarar las normas vigentes, en aras de una mayor seguridad jurídica y trata de conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en material social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia*". También señala la transversalidad y obligatoriedad de los aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública, resulta de especial interés el artículo 1.3:

"En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarden relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad- precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor



eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social."

La Ley 9/2017 está repleta de referencias a la inclusión de cláusulas sociales, entre otras, el art. 35.1.c) en la definición del objeto del contrato; el art. 71.1.b) y d); a la hora de determinar el precio (art. 100, 101 y 102); en la elaboración de los pliegos (artículos 122 al 130); en la valoración de ofertas y como criterios de desempate (artículos 145, 147, 148 y 149); como condición especial de ejecución (artículos 201, 202 y 319) ; como causa de resolución en caso de incumplimiento (art. 212); en la obligatoriedad para los subcontratistas (artículos 215.4 y 217).

La contratación pública, además del carácter instrumental para la implantación de políticas públicas, moviliza un enorme volumen de recursos y desempeña un papel clave en el desarrollo económico interno representando un 11,49% del PIB (Producto Interior Bruto) en 2021, porcentaje muy similar a los países de nuestro entorno, Portugal con un 10,31%, Italia con un 11,73% y Francia con 15,34%⁵. Dada la repercusión de la Contratación Pública en el PIB tanto a nivel nacional como europeo, debe ponerse en valor el poder social de la compra pública al servicio de las políticas sociolaborales.

⁵<https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2022/ias2022-modulo1.pdf>

Pág. 7 [última consulta realizada: 23 junio 2023]



Mediante la CPSR, los compradores públicos pueden impulsar nuevas oportunidades de empleo, trabajos dignos, el cumplimiento de los derechos laborales de manera amplia, además de mejoras voluntarias en el ámbito de la responsabilidad social de las empresas. Todas estas medidas van a contribuir a que las empresas lleven a cabo actuaciones social y laboralmente responsables, mejorando progresivamente las condiciones laborales de los trabajadores. En definitiva, la CPSR redundará en beneficio y en interés de la sociedad, aumentando la calidad en el empleo, mejorando las condiciones de trabajo (salariales y de prevención de riesgos laborales, entre otras) y asegurando el trabajo digno.

En resumen, se trata de que los órganos de contratación incluyan estos criterios sociolaborales, que tratan de implantar en el sector empresarial, para que lleven a cabo determinadas políticas públicas sociales, de integración laboral de personas en riesgo de exclusión social, de inclusión de personas con discapacidad en el mercado laboral, o de estabilidad en el empleo.

III.- LA TRANSVERSALIDAD DE LAS CLAUSULAS SOCIALES Y LABORALES.

El derecho al Trabajo se consagra en el artículo 35 de la Constitución Española, dentro del Título I, Capítulo II, Sección 2ª “de los derechos y deberes de los ciudadanos”. Dicho artículo establece un mandato a los poderes públicos para llevar a cabo políticas que garanticen *“la libre elección de profesión u oficio, la promoción a través del trabajo y una remuneración*



suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo”.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 23 preceptúa que:

"Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.⁶”.

Por otra parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha establecido que el trabajo digno significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para todos, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las

⁶ La Declaración Universal de Derechos Humanos fue ratificada por el Reino de España el 10 de octubre de 1979 (B.O.E n.º 243 de 10 octubre)



decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres⁷.

1. DEFINICIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES. EL PROBLEMA COMPETENCIAL EN LA REGULACIÓN DE LAS CONDICIONES LABORALES

Concepto de cláusula social, según la Junta Consultiva de Cataluña, cláusula social es "cualquier estipulación que obligue a una empresa adjudicataria de un contrato administrativo a realizar propiamente el objeto contractual – según las prescripciones técnicas definidas en el contrato- y, además, al cumplimiento de determinados objetivos sociales de interés general"⁸. Asimismo, se ha definido como "la inclusión de ciertos criterios en los procesos de contratación pública, en virtud de los cuales se incorporan al contrato aspectos de política social, como requisito previo para participar en la licitación, (criterios de admisión del contratista), como elemento de valoración (criterios de valoración) o como obligación a realizar en el contrato (condiciones de ejecución del contrato)" ⁹.

Con respecto al problema competencial Estado vs Comunidades Autónomas a la hora de fijar las

⁷ <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm> [última consulta 5 julio 2023]

⁸ Informe de la Junta Consultiva de Cataluña, informe 2/2006 de 9 febrero

⁹ LESMES ZABALEGUI, S., "Contratación Pública y discriminación positiva. Clausulas sociales para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el mercado laboral", *Lan Harremanak*, núm.13 (2005) pág.64.



condiciones laborales, se deben respetar las competencias estatales en materia laboral. Así el art. 149.1. 7ª de la Constitución Española, señala como competencia exclusiva del Estado la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. De modo que las Comunidades Autónomas ejercen competencias de ejecución en materia laboral, sin embargo, en algunos casos han rebasado esa línea competencial.

En el caso de Castilla La Mancha se impulsó la CPSR mediante la Instrucción del Consejo de Gobierno de 18 de octubre de 2016, con la inclusión de cláusulas sociales, de perspectiva de género y medioambientales en la contratación del sector público regional¹⁰, sin embargo fue declarada su nulidad por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha¹¹, puesto que la forma normativa utilizada – Instrucción- no fue adecuada ya que *sus efectos no pueden asumirse únicamente a efectos internos a modo de reglamentación auto organizativa*¹² y además, regulaba ciertos aspectos de contratación laboral entrando en conflicto con la competencia estatal en esta materia, como son los referidos a la subrogación de trabajadores (artículo 12.3.b) de la Instrucción de 18/10/2016) o a la

¹⁰ Publicada mediante Resolución de la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas (DOCM nº209 de 26 de octubre, pág. 23536-23551)

¹¹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, de 5 de noviembre de 2018, nº280/2018, Rec.532/2016. ECLI:ES: TSJCLM:2018:2702

¹² Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de CLM, de 5 de noviembre de 2018, nº280/2018, Rec.532/2016, pág. 5. ECLI:ES: TSJCLM: 2018:2702



prohibición de celebrar contratos de duración inferior a 20 horas semanales (artículo 12.3 c) de la Instrucción de 18 de octubre 2016), aspectos sobre los que la Comunidad Autónoma carecía de competencia. En resumen, fue anulada por cuestiones formales, adoptar una forma normativa inadecuada, y por cuestiones normativas materiales, excedió el ámbito competencial autonómico, regulando cuestiones laborales, para las cuales la JCCM no tiene competencia.

1.1 La inclusión de cláusulas sociales en los contratos menores.

Respecto a la inclusión de cláusulas sociales o laborales en los contratos menores, aunque en este tipo de contratos no es preceptivo la elaboración de los pliegos de cláusulas administrativas ni de prescripciones técnicas, en la memoria justificativa del contrato, se pueden introducir consideraciones de carácter social-laboral, porque la LCSP no exceptúa a ese tipo de contratos del mandato imperativo al establecer que “ *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.*”. No obstante, cuando no sea posible su incorporación, se debe justificar su no inclusión.

2. CLAUSULAS SOCIALES Y LABORALES EN LA PREPARACIÓN DEL CONTRATO



En este epígrafe se va a analizar cómo se pueden aplicar los criterios de la CPSR durante la fase de preparación, desde la definición del objeto del contrato, hasta en los criterios de solvencia profesional, pasando por su inclusión en las exigencias de capacidad para contratar.

a) En la definición del objeto del contrato

Tanto la Directiva 2014/24/UE como la 2014/25/UE consideran que los criterios están vinculados al objeto del contrato cuando se refieren a obras, servicios, o suministros 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, servicios o suministros, o
- b) en un proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su contenido material.

La Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, dispone que los pliegos del contrato definen el objeto teniendo en cuenta las consideraciones sociales, ambientales y de innovación, art. 35.1.c) de la Ley 9/2017 de Contratos del sector Público y el art. 99.1 se refiere a que *"el objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado. El mismo se podrá definir en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, sin cerrar el objeto del*



contrato a una única solución. En especial, se definirán de este modo en aquellos contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten". En ambos artículos el legislador ha querido destacar la importancia de los aspectos sociales y/o medioambientales a la hora de definir las obras, servicios o suministros que van a contratar.

Por su parte, el PICP¹³ en su artículo séptimo, contempla la inclusión de consideraciones sociales en los pliegos, así los órganos de contratación al definir las prescripciones técnicas, en lo que se refiere a las características de un material, producto o servicio, establecerán el impacto social o laboral de dichos materiales, la accesibilidad universal y diseño universal o diseño para todas las personas.

Por otra parte, la Instrucción de 18 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno de Castilla La Mancha, sobre la inclusión de cláusulas sociales, de perspectiva de género y medioambientales en la contratación del sector público regional, en el artículo 6 referido a la "Definición del Objeto" establece la posibilidad de incluir, siempre que su naturaleza lo permita, de forma expresa la perspectiva de género, el valor social o medioambiental de las obras, los productos o los servicios que se vayan a contratar, en el momento de definir el objeto del contrato.

En el art.7, que contempla "Cláusulas sociales de obligatoria inclusión", se establecen en siete apartados

¹³ BOE nº125, de 25 de mayo de 2019, págs. 55960-55970



las cláusulas sociales de inclusión obligatoria en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en los pliegos de prescripciones técnicas, en el apartado sexto dispone que los pliegos incluirán expresamente, entre otras, las siguientes cláusulas socio laborales:

- a) La obligación de que los bienes y servicios objeto del contrato hayan sido producidos respetando las normas sociolaborales vigentes en España y en la Unión Europea o de la O.I.T.
- b) La obligación del contratista de cumplir con la legislación laboral, de seguridad social, de seguridad y salud en el trabajo, de integración laboral, y en materia de prevención de riesgos laborales.
- c) La obligación de garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, durante la vigencia del contrato, en el trato, en el acceso al empleo, clasificación profesional, la calidad y estabilidad laboral, las retribuciones, entre otras. Acreditar, cuando estén obligadas por Ley, la existencia de un plan de igualdad.
- d) La obligación de cumplir la normativa en materia de empleo que establece como colectivos prioritarios en el acceso al empleo, las personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, especialmente jóvenes, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con responsabilidades familiares, personas con discapacidad o en situación de exclusión social e inmigrantes.
- e) Que los órganos de contratación utilizarán un lenguaje no sexista en la redacción de toda la



documentación que forme parte de los expedientes de contratación.

- f) La obligación del contratista de no tributar en paraísos fiscales, debiendo ejecutar el contrato con criterios de equidad y transparencia fiscal. Ejemplos de cómo se integran los aspectos laborales en la definición del objeto del contrato: un contrato para la prestación de servicios asistenciales para jóvenes vulnerables, en la definición del objeto, ya tiene un contenido social, además el contrato puede reservarse a entidades u organizaciones con vocación de servicio público asistencial (las ONG, las Entidades sin ánimo de lucro...); otro ejemplo de inclusión de cláusulas sociolaborales sería el suministro de productos alimenticios con certificado Fairtrade International¹⁴ o una certificación de fabricación ética similar¹⁵.

¹⁴ Fairtrade International es una organización internacional que nace en 1977 con el propósito de asegurar medios de vida mejores y sostenibles para todos los agricultores y trabajadores, protegiendo al mismo tiempo la sostenibilidad del planeta. Es la certificación sostenible de productos de Comercio Justo más fiable y reconocida en el mundo. <https://www.fairtrade.es/fairtrade/>

¹⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera) de 10 de mayo de 2012 (asunto C-368/10), Contrato público de suministro y mantenimiento máquinas expendedoras de bebidas calientes y de suministro de té, café y otros productos, por la que se condena al Reino de los Países Bajos por incumplimiento al exigir que determinados productos estuvieran provistos de una etiqueta ecológica determinada (EKO Y MAX HAVELAAR), en lugar de utilizar



b) En la exigencia de capacidad para contratar
(prohibiciones para contratar)

Las prohibiciones para contratar tienen como finalidad impedir que la ejecución del contrato sea encomendada a alguien que carece de suficiente honorabilidad profesional o que haya incurrido en supuesto de incompatibilidad para tal contratación, en definitiva, se trata de evitar que las Administraciones Públicas contraten con entidades que, en atención a su comportamiento, no son merecedoras de la debida confianza¹⁶.

Se establecen en el artículo 71 de la LCSP, concretamente en materia laboral, el 71.b) que no podrán contratar con la Administración las personas o empresas que hayan sido condenas con carácter firme entre otras por: *"delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social, delitos contra los derechos de los trabajadores, prevaricación, malversación, negociaciones prohibidas a los funcionarios blanqueo de capitales, delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente, o a la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, oficio, industria o comercio"* o que hubieran sido sancionadas [...] *por infracción muy grave en materia laboral o social, de acuerdo con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley*

referencias a la mención "o equivalente". ECLI:EU:C:2012:284.

¹⁶ RAMOS PÉREZ-OLIVARES, A., *La regulación de las cláusulas sociales en los contratos del sector público tras el Real Decreto Legislativo 3/2011*, La Ley, Madrid (España), 2012, p. 265



sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social [...]”

de manera que las prohibiciones para contratar no se regulan en la LCSP, y debemos remitirnos al Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (en adelante LISOS). Donde se establecen como infracciones en material laboral, entre otras, el caso de las empresas de 50 trabajadores o más que no cuenten con un plan de igualdad, tal y como dispone el artículo 45 de Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; o en el supuesto de personas o empresas condenadas por el impago y los retrasos reiterados en el pago del salario a los trabajadores; o sancionadas por la cesión ilegal de trabajadores o sancionadas por decisiones del empresario que supongan un trato desfavorable de los trabajadores como reacción ante una reclamación efectuada en la empresa o ante una acción administrativa o judicial destinada a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación.

Por otro lado, la Instrucción de 18 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno de CLM, sobre la capacidad para contratar, el artículo 8 destaca la obligación de los licitadores de presentar una declaración responsable en la que conste que en su plantilla cuentan con un número de personas con discapacidad igual o superior al 2% de la misma, cuando no estuvieran exentos de la citada obligación.

La apreciación por el órgano de contratación si en la persona contratista concurren algunas de las prohibiciones para contratar, cualquiera que sea la



naturaleza del contrato (público o privado), conllevará la imposibilidad de contratar con el sector público. Sin embargo, si el contrato se perfecciona, a pesar de que el contratista esté incurso en alguna de las prohibiciones para contratar, implica la nulidad en su grado máximo, tal y como preceptúa el art. 39 de la LCSP, serán nulos de pleno derecho los contratos celebrados por poderes adjudicadores cuando el adjudicatario esté incurso en alguna de las prohibiciones para contratar señaladas en el artículo 71 de LCSP.

c) Los compromisos sociales en la acreditación de la solvencia técnica o profesional

Además de capacidad de obrar y no estar incurso en prohibiciones para poder contratar los operadores económicos deben acreditar su solvencia, que es la aptitud para la correcta ejecución de la prestación objeto del contrato. Como señala VICENTE IGLESIAS *"es la necesidad de salvaguardar en todo momento el interés público al que deben atender la ejecución del contrato la que protege la ley al facultar a los órganos de contratación para exigir un mínimo de seriedad profesional a las empresas que pretenden contratar con ellos"*¹⁷.

La Directiva 2014/24/UE señala la solvencia económica y financiera, así como la capacidad técnica y profesional, como uno de los criterios de selección del

¹⁷ VICENTE IGLESIAS, J.L., *Comentarios a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*, Ed. LA LEY, Madrid, 2008



contratista y requisito para la participación en la licitación, siempre que guarde relación con la prestación del contrato.

Los artículos 74 a 95 de la LCSP regulan los requisitos para acreditar las condiciones mínimas de solvencia económica, financiera, profesional o técnica de los empresarios. Estos requisitos de solvencia tienen que estar vinculados al objeto del contrato y deberán publicarse previamente mediante (anuncio de licitación y los pliegos del contrato), no obstante, podrán ser sustituidos por la clasificación del contratista.

Podrán ser considerados requisitos de solvencia aquellos que estén relacionados con la estabilidad de la plantilla de personal, el porcentaje de trabajadores con contrato indefinido sobre el total de la plantilla, o como la ejecución del contrato mediante nuevas contrataciones de personas desempleadas de larga duración, o la experiencia o cualificación técnica de los trabajadores en determinados sectores productivos.

En cuanto a la inclusión por el órgano de contratación de criterios de solvencia económica financiera, podrá establecerse como requisito el cumplimiento del periodo medio de pago por parte de los empresarios, teniendo en cuenta la normativa sobre morosidad (art. 87.1 c) de LCSP.

La referencia a la solvencia técnica o profesional en la Instrucción del Consejo de Gobierno de CLM, se encuentra en el artículo 8, que dispone la incorporación de cláusulas sociales como requisito de solvencia requiere la inclusión en el objeto del contrato de un fin institucional de carácter específicamente social, ya que,



para su correcta ejecución, se requiere que el operador económico tenga aptitudes específicas o experiencia acreditada en relación la materia social recogida en el objeto del contrato y conocimientos técnicos concretos.

Como señala RAMOS PEREZ-OLIVARES, "únicamente cabe encontrar una conexión más directa con las cláusulas sociales cuando el objeto del contrato responda a cuestiones de índole social (v.gr. externalización de la gestión de prestaciones sociales, contratación de prestación de servicios asistenciales a personas con discapacidad, etc..)"¹⁸.

3. CLAUSULAS SOCIALES Y LABORALES EN LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

En relación con la inclusión de criterios de adjudicación de carácter sociolaboral, las Directivas europeas mencionan expresamente que en los criterios de adjudicación pueden tenerse en cuenta aspectos sociales¹⁹.

En cuanto a la efectividad de su inclusión, es preciso subrayar en cómo se van a plasmar, la ponderación que se aplicará y la manera de evaluarse por el órgano de contratación. A este respecto, la Guía para considerar

¹⁸ RAMOS PÉREZ-OLIVARES, A., *La regulación de las cláusulas sociales en los contratos del Sector Público tras el Real Decreto Legislativo 3/2011*, Ed. LA LEY, 2012, pág.279

¹⁹ Directiva 2014/24/UE, artículo 67, apartado 2, a); Directiva 2014/25/UE, artículo 82, apartado 2, a); Directiva 2014/23/UE, artículo 41, apartado 2



aspectos sociales en la contratación pública recomienda que, a la hora de formularlos, deben incluirse en el anuncio de licitación o en los pliegos de contratación junto con su ponderación, además deben ser lo suficientemente claros como para que todos los licitadores puedan entenderlos y deben estar vinculados al objeto del contrato, es decir deben referirse a los productos, servicios u obras concretas que vayan a adquirirse ²⁰.

Por otra parte, la LCSP dispone que los contratos públicos se adjudican atendiendo a una pluralidad de criterios de adjudicación basados en el principio de mejor relación calidad-precio²¹. Asimismo, incluye una serie de mejoras, en relación con los Centros Especiales de Empleo, *“cuando la empresa que viniese efectuando la prestación del objeto del contrato a adjudicar fuese un Centro Especial de Empleo, la empresa que resulte adjudicataria tendrá la obligación de subrogarse como empleador de todas las personas con discapacidad que vinieran desarrollando su actividad en la ejecución del referido contrato”*. Es una medida que pretende favorecer la estabilidad en el empleo especialmente en las personas con discapacidad. Además, incluye igualmente una garantía para asegurar el cobro de salarios por parte de los trabajadores, *“el pliego de cláusulas administrativas particulares siempre contemplará la obligación del contratista de responder de los salarios impagados a los trabajadores afectados*

²⁰ Guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas-2ª edición, DOUE de 18 de junio de 2021, Serie C, DOUE nº237 (2021/C 237/01)

²¹ Artículo 131.2 de LCSP



por subrogación, así como de las cotizaciones a la Seguridad social devengadas, aún en el supuesto de que se resuelva el contrato y aquellos sean subrogados por el nuevo contratista, sin que en ningún caso dicha obligación corresponda a este último."

Además de estas medidas de acción positiva, el artículo 145.2 LCSP establece los criterios de adjudicación de orden social, los de carácter cualitativo, entre otros, los siguientes: "[...] *Las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: al fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas, o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato, la inserción sociolaboral de las personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de inserción; los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; la contratación de mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social a la prestación contractual; o los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato.*"

Por otro lado, el órgano de contratación podrá establecer criterios de adjudicación específicos para el desempate, en caso de igualdad de proposiciones,



estableciendo unos criterios de desempate de carácter social.

Estos criterios podrán estar previstos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares (art. 147.1) o en defecto de previsión en los pliegos se aplicarán los criterios sociales establecidos en el artículo 147.2, entre los que cabe mencionar:

- a) Mayor porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social en la plantilla de cada una de las empresas, primando en caso de igualdad, el mayor número de trabajadores fijos con discapacidad en plantilla, o el mayor número de personas trabajadoras en inclusión en la plantilla.
- b) Menor porcentaje de contratos temporales en la plantilla de cada una de las empresas.
- c) Mayor porcentaje de mujeres empleadas en la plantilla de cada una de las empresas.

Otro aspecto importante es cómo a través de los criterios sociales de adjudicación se determinan las ofertas anormalmente bajas o desproporcionadas.

En primer lugar, cuando el órgano de contratación identifica una o varias ofertas inviables, deberá requerir al licitador o licitadores para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta.

En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa



sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes.

En cuanto a la regulación en la Instrucción del Consejo de Gobierno de CLM, se regula en el Capítulo III la "Inclusión de criterios sociales en la fase de adjudicación", artículos 9, 10 y 11.

El órgano de contratación «*podrá*» incluir criterios de adjudicación sociales, medioambientales o basados en la perspectiva de género, siempre que estén vinculados directamente al objeto del contrato y respetando en todo caso los principios de la contratación pública del derecho comunitario, transparencia, no discriminación e igualdad de trato, concurrencia competitiva o libre acceso a la contratación y publicidad.

La referencia a la vinculación al objeto del contrato está regulada en la legislación comunitaria, Directiva 2014/24/UE ²², así como en la legislación estatal²³.

Por otro lado, el artículo 10 de la Instrucción regula los criterios de desempate en caso de igualdad de proposiciones, estableciendo que los órganos de contratación podrán establecer, "a su elección" y en función del objeto del contrato, la preferencia en su adjudicación para aquellas proposiciones presentadas por empresas que tengan en su plantilla un número de trabajadores con discapacidad superior al 2%, y si

²² Artículo 67 de la Directiva 2014/24/UE

²³ Artículo 145.6 de la LCSP



continúa el empate, tendrá preferencia en la adjudicación aquella empresa que disponga del mayor porcentaje de trabajadores fijos con discapacidad; empresas de inserción; y en aquellos contratos relativos a prestaciones de carácter social y asistencial, tendrán preferencia las presentadas por entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, siempre que su finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato.

La Instrucción contempla la posibilidad de incluir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares cualquier otra cláusula que establezca la preferencia en la adjudicación de contratos a favor de determinadas empresas, siempre que la legislación sectorial le habilite para ello. Es importante mencionar el amplio margen de discrecionalidad que otorga a los órganos de contratación, al poder establecer “cualquier otra cláusula”, siempre que esté contemplada por la normativa sectorial.

Respecto a las ofertas anormales o desproporcionadas, el artículo 11 de la Instrucción del Consejo de Gobierno de CLM, atribuye a los criterios sociales, en los contratos cuyo componente económico fundamental sea el coste de la mano de obra, el carácter determinante a la hora de calificar las ofertas como anormales o desproporcionadas, si las ofertas son inferiores a los costes salariales mínimos según el convenio laboral sectorial aplicable.

4. CLAUSULAS SOCIALES Y LABORALES EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO



Las condiciones de ejecución del contrato podrían definirse como las cláusulas establecidas en el Pliego de Cláusulas administrativas que el contratista debe respetar en la ejecución del contrato.

Las Directivas europeas sobre contratación pública, 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE, establecen la incorporación de cláusulas medioambientales, sociales o laborales, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato y se recojan en los pliegos del contrato y en el anuncio de licitación²⁴. Además, estas condiciones de ejecución deben redactarse de forma clara, ser suficientemente específicas, con plazos y resultados definidos y asignarse a una parte o persona concreta.

Las condiciones de ejecución pueden favorecer la aplicación de medidas que fomenten la igualdad de género en ámbitos laborales²⁵, la mayor participación de la mujer en el mercado laboral, el respeto a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, así como contratar un número de personas desfavorecidas superior al que exige la legislación.

La inclusión de los criterios sociolaborales en la fase de ejecución es una garantía de cumplimiento de los compromisos sociales ofrecidos por el licitador en la fase adjudicación y además suponen un plus de transparencia en el ejercicio del poder público, ya que representan

²⁴ Artículo 70 Directiva 2014/24/UE y artículo 87 de Directiva 2014/25/UE

²⁵ Representación insuficiente de mujeres en determinados sectores económicos masculinizados y también la subrepresentación de hombres en sectores feminizados, por ejemplo, toda actividad económica vinculada a los cuidados: de la infancia, de personas dependientes, enfermos, etc...



auténticas obligaciones y no son meros compromisos voluntarios²⁶.

Sin embargo, la inclusión de los criterios sociales o medioambientales en la fase de ejecución es difícil de adaptar en todos los contratos públicos, en este sentido los contratos de obras y los de servicios ofrecen más posibilidades.

Conviene subrayar que el carácter estratégico de la contratación pública en la fase de ejecución del contrato se recoge en los artículos 201 y 202 de la LCSP, que obliga a los órganos de contratación a adoptar medidas necesarias para garantizar que en la ejecución del contrato los adjudicatarios cumplen las obligaciones en materia medioambiental, social o laboral. Resulta oportuno destacar, que el artículo 202.1 de LCSP establece con carácter imperativo la inclusión "en todo caso" de al menos una de las condiciones especiales de ejecución social, medioambiental o de innovación. Las de tipo social, entre otras, favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar, combatir el paro, en especial el juvenil, el que afecta a las mujeres y el de larga duración, favorecer la formación en el lugar de trabajo, garantizar la seguridad y la protección de la salud en el lugar de trabajo, el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables, medidas para prevenir la siniestralidad laboral, y promover el

²⁶ RAMOS PÉREZ-OLIVARES, A., *La regulación de las cláusulas sociales en los contratos del sector público tras el Real Decreto Legislativo 3/2011*, La Ley, Madrid (España), 2012, pág.388.



empleo de personas con especiales dificultades de inserción²⁷.

Mención importante es que la obligatoriedad de las condiciones de ejecución se traslada a los subcontratistas, tal y como disponen los artículos 202.4 y 215.4 de LCSP, de modo que todas las condiciones especiales de ejecución que formen parte del contrato serán exigidas a todos los subcontratistas que participen de la ejecución de este, así de esta forma se garantiza la ejecución de las condiciones de tipo social, laboral o medioambiental en el contrato administrativo.

Las consecuencias del incumplimiento de estas condiciones especiales de ejecución podrán ir desde la imposición de penalidades, así como la resolución del contrato, cuando éstas se califiquen como obligaciones contractuales esenciales y si no se considera causa de resolución, podrá considerarse como infracción grave a los efectos del artículo 71.2.c), que regula las prohibiciones para contratar.

Por último, un aspecto importante es la reserva a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social²⁸ (en adelante CEE) y de empresas de inserción,

²⁷ El Real Decreto Ley 1/2023, de 10 enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, artículo 6 define los colectivos que deben ser objeto de medidas de fomento del empleo, entre otros: personas con discapacidad, personas en situación o en riesgo de exclusión social, mujeres víctimas de violencia de género, mujeres víctimas de explotación sexual o laboral.

²⁸ Resolución del TACRC nº914/2018 de 11 octubre de 2018, el TACRC resuelve que los operadores económicos



que plantea la LCSP, en la disposición adicional 4ª. Las entidades del sector público están obligadas a fijar un porcentaje mínimo de reserva del derecho a participar en favor de los CEE y empresas de inserción. Sólo en el caso de la Administración General del Estado, fija un porcentaje mínimo de reserva a favor de CEE y empresas de inserción del 7%, que se incrementará hasta un 10% a los 4 años de entrada en vigor de la LCSP. No se indica el porcentaje mínimo en el caso de las Entidades Locales y las Comunidades Autónomas, por lo que, dentro de sus competencias de autoorganización, y del Principio de Autonomía Local, éstas deberán aprobar su propio porcentaje mínimo.

Los CEE en España, según el Informe del Observatorio sobre discapacidad y mercado laboral de 2019²⁹, dan empleo a 97.653 personas. Es posible que si analizados los datos desde una perspectiva de género, el porcentaje de hombres empleados es muy superior, en torno al 60%, mientras que en el sexo femenino desciende hasta el 39.9%, poniéndose de manifiesto la brecha de género en mujeres con discapacidad.

La disposición adicional 48ª de la LCSP, prevé la posibilidad de reservar a determinadas organizaciones el derecho a participar en los procedimientos de licitación de los contratos de servicios sociales, culturales y de salud, a determinadas organizaciones cuyo objetivo sea la realización de una misión de servicio público, cuyos

destinatarios de la reserva de la Disposición Adicional 4ª siguen siendo las empresas de inserción y los centros especiales de empleo de iniciativa social y no empresarial.

²⁹ <https://odismet.es/node/965> [última consulta realizada 7 julio 2023]



beneficios se reinviertan con el fin de alcanzar el objetivo de la organización y que la dirección y/o propiedad de la organización se basen en la propiedad de los empleados o exijan la participación activa de las personas empleadas. Ahora bien, esta posibilidad es de carácter potestativo, y cada Administración determinará en su caso, si realiza la reserva de estos contratos a favor de determinadas organizaciones.

Por otra parte, en **la Instrucción del Consejo de Gobierno**, la inclusión de criterios sociales como condiciones especiales de ejecución del contrato se contemplan en el artículo 12, es un requisito fundamental que estén vinculados al objeto del contrato, ser compatibles con el derecho comunitario e incluirlos en el anuncio de licitación y en el pliego o contrato. Estas condiciones especiales de ejecución podrán estar referidas a consideraciones de tipo social que promuevan el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminen las desigualdades en el ámbito laboral entre el hombre y la mujer, combatan el paro y favorezcan la formación en el lugar de trabajo.

En las condiciones especiales de ejecución se contemplan entre otras las siguientes:

- La obligación de la nueva empresa adjudicataria de subrogarse en los contratos laborales que la empresa que cesa en la prestación del servicio hubiera adscrito a la realización de este, debiendo respetar los derechos económicos y laborales que las mismas tuviesen reconocidos.



- La prohibición a la empresa adjudicataria de celebrar nuevos contratos, que pudieran resultar necesarios, por una duración inferior a 20 horas semanales.

Estas dos condiciones constituyen el principal argumento de la demanda presentada, ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, por la Abogacía del Estado, en la que solicita la nulidad de la Instrucción del Consejo de Gobierno de CLM, argumentando que rebasan el ámbito subjetivo del contrato administrativo, y además que la citada Instrucción regula cuestiones laborales sobre las que no tiene competencia la JCCM, cuestión ya abordada en el epígrafe 2º del presente trabajo de fin de Máster.

No obstante, la Instrucción del Consejo de Gobierno también establece la obligatoriedad de incorporar la perspectiva de género, o la obligación de facilitar cuanta información le requiera el órgano de contratación, sobre las condiciones de trabajo que se apliquen a las personas trabajadoras vinculadas a la ejecución del contrato.

Resulta de interés destacar el artículo 15 de la citada Instrucción que establece de forma clara que será causa de resolución contractual el incumplimiento de la obligación de subrogación de las personas trabajadoras, y la prohibición de nuevas contrataciones laborales por una duración inferior a 20 horas semanales, atribuyendo el carácter de obligación contractual “esencial” a ambas, con la consecuencia que conlleva, es decir, la resolución del contrato.



IV.- CONCLUSIONES

PRIMERO.- La entrada en vigor de la LCSP supuso un impulso para la implementación de las políticas públicas socialmente responsables, que encuentran en la contratación una importante herramienta. En particular, en el ámbito laboral, se pretende mejorar la estabilidad en el empleo, se afianza un empleo de calidad, que permita conciliar la vida laboral y familiar, estableciendo obligaciones relativas a las retribuciones y a las condiciones de empleo, reforzando el cumplimiento de los convenios sectoriales, facilitando el acceso a un trabajo digno y de calidad a colectivos con dificultades de inserción laboral y eliminando la posibilidad de “dumping” social, sobre todo en aquellos países con condiciones salariales y laborales precarias. En definitiva, la introducción de criterios sociales conlleva beneficios para la sociedad en general, y favorecen la implantación de mejoras en el modelo laboral, y sobre todo en sectores con especiales dificultades como son las personas con discapacidad, los jóvenes, los parados de larga duración, y las mujeres principalmente en aquellos sectores en los que están subrepresentadas. En resumen, la utilización de la CPSR sirve para apoyar las políticas públicas sociales, ambientales y de innovación.

SEGUNDO.- Otro aspecto a destacar es el cambio de modelo en la contratación pública que implicó la aprobación de LCSP, supuso la transformación de un sistema de contratación pública fundamentado sobre todo en el precio y en la oferta más ventajosa económicamente y cuyo objetivo fundamental era el



aprovisionamiento de obras, servicios y suministros necesarios para satisfacer el interés general, hacia otro modelo de marcado carácter estratégico al servicio de la cohesión social; es decir se evoluciona a un cambio de paradigma en la contratación pública basado en la mejor relación calidad-precio, y que va a permitir la implantación de diferentes políticas públicas para prevenir situaciones de desigualdad, promover la incorporación al mercado de trabajo de colectivos con especiales dificultades en el ámbito laboral, la sostenibilidad social, el fomento de la participación de las pymes, así como las políticas medioambientales. Esta transformación del modelo de contratación pública, se plasma en las Directivas 2014/24/UE, 2014/23/UE y 2014/25/UE que se transponen al ordenamiento jurídico español mediante la LCSP. Esa evolución hacia un modelo de contratación pública socialmente responsable se plasma en artículo 1.3 de la LCSP, que es toda una declaración de intenciones, mediante el que se impone la aplicación en toda la contratación pública de “manera transversal y preceptiva” de criterios sociales y medioambientales, debiendo cumplirse el requisito fundamental la vinculación con el objeto del contrato. En resumen, se pasa de un modelo instrumental a otro estratégico.

TERCERO. - La exigencia de la incorporación de las cláusulas sociales como condiciones especiales de ejecución, es una apuesta clara por el carácter estratégico de la contratación pública. Para reforzar el cumplimiento de estos criterios sociales se requiere por un lado su incorporación a los pliegos del contrato y, por otro lado, el control y supervisión en la ejecución de este, para garantizar su efectividad y lo más importante la



posibilidad de penalizar sus incumplimientos. El seguimiento y ejecución del contrato se atribuye al responsable del contrato, al que le corresponde supervisar su ejecución, adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias para asegurar la correcta realización del contrato.

La figura del responsable del contrato es absolutamente esencial y necesaria para el control de las cláusulas sociales, como garantía de su cumplimiento y así evitar la posibilidad de corrupción en la contratación y, además, poniendo de manifiesto que los criterios sociales y/o medioambientales deben respetarse.

En cuanto a su incumplimiento, en la mayoría de los casos supone la imposición de penalidades o en algunos casos la resolución del contrato.

CUARTO.- En cuanto a eficacia del mandato relativo a las prohibiciones para contratar, la exigencia del cumplimiento del ordenamiento jurídico configurando sus vulneraciones como delitos o infracciones muy graves o graves, que se convierten en prohibiciones de contratar una vez que son condenadas o sancionadas con carácter firme, hace inoperativa esta prohibición en muchas licitaciones en las que los penados o sancionados participan y aún no se ha obtenido una resolución firme en la vía penal o sancionadora correspondiente, de manera que tales delitos o faltas no pueden apreciarse como prohibiciones de contratar por la necesidad de hacerlas compatibles con el derecho fundamental a la presunción de inocencia.

QUINTO. - Por otro lado, en Castilla La Mancha se ha tratado de incorporar a la contratación pública los



criterios sociales, laborales y medioambientales, a través de la Instrucción del Consejo de Gobierno de 18 octubre de 2016, posteriormente anulada por el TSJ de CLM, que supuso un impulso y avance en materia de CPSR puesto que se dicta antes de la LCSP, y tiene como objetivo establecer una contratación pública responsable en el ámbito autonómico.

SEXTO.- Por otra parte, respecto a la implantación de los criterios sociales en la UE, aún queda mucho por avanzar, tal y como se desprende del Informe de la Comisión sobre la aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior, que analiza los informes remitidos por los Estados miembros y donde concluye que los principales problemas para los Estados miembros son:

- la falta de orientaciones claras para una correcta aplicación
- dificultades para calcular las repercusiones sociales y el coste del ciclo de vida
- dificultades para vincular las consideraciones de orden social al objeto del contrato
- la ausencia de una definición generalmente aceptada de CPSR³⁰.

En resumen, queda mucho por hacer.

³⁰ INFORME DE LA COMISIÓN "Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior" Bruselas, 20.5.2021COM (2021) 245 final



V.- ANEXOS

LAS CIFRAS CONTRATACIÓN PÚBLICA SOCIALMENTE RESPONSABLE EN ESPAÑA

Número de contratos formalizados

3C2020		V.2.1.	V.2.2.	V.2.3.	V.2.4.
Global		3.069	9.360	514	11.036
(D+B0) No sujeta a las directivas 23, 24, 25		118	128	6	220
(A) Armonizada		2.216	6.262	368	7.352
(B) Por debajo de umbrales		735	2.970	140	3.464
AGE	(A) Armonizada	461	1.350	109	1.711
	(B) Por debajo de umbrales	139	645	27	754
Autonómico	(A) Armonizada	1.116	2.036	63	2.466
	(B) Por debajo de umbrales	227	607	18	776
Local	(A) Armonizada	639	2.876	196	3.175
	(B) Por debajo de umbrales	369	1.718	95	1.934

Fuente: Junta Consultiva de Contratación del Estado. Informe Trienal de la Contratación Pública en España 2019 y 2020.

- El indicador V.2.1: número de contratos formalizados con reserva del art. 20 Directiva 2014/24/UE y artículo 35 en la Directiva 2014/25/UE³¹.

³¹ Traspuestos a nuestro ordenamiento jurídico en la disposición adicional 4ª de la LCSP y en el artículo 65.1 del Real Decreto Ley 3/2020.



- El indicador V.2.2: Contratación pública con una o varias condiciones especiales de ejecución de tipo social.
- El indicador V.2.3.: Porcentaje en número de contratos formalizados con criterios de adjudicación sociales.
- El indicador V.2.4: Porcentaje en número de CPSR.

VI.- BIBLIOGRAFÍA

- BASTARDO YUSTOS, F.M., *"Las condiciones especiales de ejecución en la nueva ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público"*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 17 (2008).
- FERRANDO GARCÍA, F. y RODRÍGUEZ ECÍO, M.M.: «Las cláusulas sociales en la contratación pública a la luz de la doctrina del TJUE: un ejemplo de la controversia entre las libertades económicas y la protección frente al dumping social», en AA.VV. *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales*, (Dir. GARCÍA ROMERO, B. y PARDO LÓPEZ, M.M.), Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, págs. 217 a 238.
- GIMENO FELIÚ, J.M, *"La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española"*, Ed. Civitas, Madrid 2006
- LESMES ZABALEGUI, S., "Contratación Pública y discriminación positiva. Clausulas sociales para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el mercado laboral", *Lan Harremanak*, núm.13 (2005)



- MORENO MOLINA, J.A., *"Compra pública socialmente responsable. Inclusión de las personas con discapacidad"*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2022.
- PRECIADO DOMENECH, C.H.: *"Los criterios sociales y laborales en la contratación pública bajo la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público"*, Ed Bomarzo, Albacete, 2018.
- PUERTA SEGUIDO, F., MORENO MOLINA, J.A. y PUNZÓN MORALED A, J., *"Buenas prácticas en la contratación pública: transparencia, responsabilidad social y lucha contra la corrupción"*, Ed. Ledoria, Toledo 2019.
- PUERTA SEGUIDO, F. y PUNZÓN MORALED A, J. *"Contratación pública socialmente responsable y discapacidad. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha"*, Revista de Contratación Administrativa Práctica n.º 159, enero-febrero 2019, Wolters Kluwer.
- RAMOS PÉREZ-OLIVARES, A., *"La regulación de las cláusulas sociales en los contratos del sector público tras el Real Decreto Legislativo 3/2011"*, La Ley, Madrid (España), 2012
- VICENTE IGLESIAS, J.L., *"Comentarios a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público"*, Ed. LA LEY, Madrid, 2008.
- Comunicación de la Comisión «Adquisiciones sociales: una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas (2.ª edición)» DOUE de 18 de junio de 2021, Serie C, DOUE nº237 (2021/C 237/01).



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

- Libro Verde de la Contratación Pública en la Unión Europea: Reflexiones para el futuro. Comunicación adoptada por la Comisión el 27 de noviembre de 1996.
https://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com-96-583_es.pdf

VI.1.- WEBGRAFÍA

<https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2022/ias2022-modulo1.pdf>

<https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>

<https://www.fairtrade.es/fairtrade/>

<https://contratacionpublicaresponsable.org/>

https://contratacionpublicaresponsable.org/wp-content/uploads/2022/08/BuenasPracticas_FAMSI.pdf

<https://www.crisisycontratacionpublica.org>

<https://www.obcp.es/>

<https://odismet.es>