

LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: ENTRE LA ESTRATEGIA EUROPEA Y LA PRÁCTICA NACIONAL

SOCIAL SUSTAINABILITY IN PUBLIC PROCUREMENT:
BETWEEN EUROPEAN STRATEGY AND NATIONAL PRACTISE

Teresa Medina Arnaiz

Profesora Titular Derecho Administrativo

Universidad de Burgos

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2971-8158>

RESUMEN

La contratación pública ha dejado de concebirse exclusivamente como un mecanismo de aprovisionamiento para convertirse en un instrumento estratégico capaz de orientarse hacia objetivos de interés general. Este trabajo examina la evolución del marco normativo y jurisprudencial europeo y español en materia de cláusulas sociales, identificando los principales obstáculos que dificultan su implementación efectiva –entre ellos, la interpretación restrictiva del vínculo con el objeto del contrato, la falta de uniformidad en la aplicación de la normativa y la ausencia de mecanismos de supervisión en la fase de ejecución–. Asimismo, se proponen reformas orientadas a fortalecer la dimensión social de la contratación pública en la próxima revisión de las Directivas europeas, destacando la necesidad de incorporar la obligatoriedad del cumplimiento de las normas sociales y laborales, en particular los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, y de avanzar hacia una contratación pública ética que promueva el trabajo decente.

PALABRAS CLAVE: Contratación pública estratégica, sostenibilidad social, trabajo decente, contratación pública socialmente responsable.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Medina Arnaiz, Teresa (2025). La sostenibilidad social en la contratación pública: entre la estrategia europea y la práctica nacional, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (49), 91-140.

DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.49.32099>

ABSTRACT

Public procurement is no longer understood solely as a mechanism for the acquisition of goods and services but has evolved into a strategic instrument capable of being used to pursue objectives of general interest. This article analyses the evolution of the European and Spanish regulatory and case-law framework on social clauses, identifying the main obstacles that hinder their effective implementation -among them, the restrictive interpretation of the link to the subject matter of the contract, the lack of uniformity in the application of the rules, and the absence of monitoring mechanisms during the performance phase-. It also proposes reforms aimed at strengthening the social dimension of public procurement in the forthcoming revision of the European Directives, highlighting the need to incorporate mandatory compliance with social and labour standards, particularly the International Labour Organization's conventions, and to advance towards ethical public procurement that promotes decent work.

KEYWORDS: Strategic public procurement, social sustainability, decent work, socially responsible public procurement.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: A13, H50, H57, K38.

EXPANDED ABSTRACT

Public procurement has increasingly evolved from a purely administrative and economic mechanism for the acquisition of goods and services to a key strategic instrument for promoting broader public policy objectives. This article analyzes the integration of social sustainability into public procurement as part of the European and Spanish regulatory and jurisprudential framework, emphasizing its potential role in advancing decent work, social inclusion, and the achievement of the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs) and the European Pillar of Social Rights.

The study begins by outlining the conceptual framework of «socially responsible public procurement» (SRPP), which refers to the inclusion of social considerations in public purchasing decisions to maximize the social impact of public expenditure. It encompasses a wide range of objectives –such as promoting employment opportunities for vulnerable groups, ensuring gender equality, supporting small and medium-sized enterprises, and fostering the participation of social economy entities– that transcend the traditional price-oriented view of procurement. The study distinguishes between “socially responsible procurement” and «ethical procurement», the latter being linked to compliance with international labour and human rights standards within global supply chains, as recognized by the International Labour Organization (ILO) and the United Nations.

The article highlights that, although both EU and Spanish legal frameworks–particularly the Directive 2014/24/EU and Law 9/2017 on Public Sector Contracts (LCSP)- explicitly allow and even encourage the incorporation of social clauses, their practical implementation remains limited. The EU Court of Justice has progressively recognized the admissibility of social objectives in procurement, starting from *Beentjes* (1988) and *Nord-Pas-de-Calais* (2000), to more recent rulings reinforcing that contracting authorities may adopt award criteria based on social considerations. However, despite this legal openness, most contracts across Member States continue to be awarded solely based on the lowest price.

The article identifies several obstacles to the effective implementation of SRPP. First, the lack of professionalization and specialized training among contracting authorities prevents them from adequately applying complex social criteria. Second, the persistent uncertainty and heterogeneity in the interpretation of key legal concepts –notably the link to the subject-matter of the contract– has led to judicial decisions annulling social clauses that aim to improve employment conditions or promote gender equality. Third, the absence of systematic monitoring and evaluation mechanisms undermines the credibility and effectiveness of social clauses, as contracting authorities often fail to verify whether suppliers comply with their social commitments.

Drawing from comparative European experiences and recent case law, the article explores pending issues both at the EU and Spanish levels. At the European level, it stresses the need to reinforce the so-called “horizontal social clause” in Article 18(2) of Directive 2014/24/EU, which obliges Member States to ensure that economic operators comply with social and labour obligations during contract performance. The author argues that this provision, despite being described by the Court of Justice as a “cardinal value”, lacks sufficient binding force since it does not entail mandatory exclusion of non-compliant bidders. To address this inconsistency, the paper proposes introducing an obligatory exclusion mechanism for economic operators that breach social or labour laws, thereby preventing “social dumping” and ensuring fair competition based on quality rather than cost.

Furthermore, the article underscores the importance of ensuring compliance with the fundamental ILO Conventions –particularly those relating to freedom of association, the prohibition of forced and child labour, and non-discrimination in employment– as a precondition for participation in public procurement. The inclusion of these conventions, as well as the long-neglected ILO Convention No. 94 on labour clauses in public contracts, would strengthen the EU social dimension and align procurement policy with the promotion of decent work worldwide.

At the Spanish level, the article examines three particularly contentious areas. First, the requirement of the link to the subject-matter of the contract, which continues to be interpreted restrictively by certain administrative tribunals, thereby limiting the inclusion of social award criteria. Although the LCSP no longer requires a *direct* link, inconsistent interpretations have led to uncertainty and risk aversion among contracting authorities. Second, the reservation of contracts for social initiative entities –specifically *centros especiales de empleo de iniciativa social* and *empresas de inserción*– has generated judicial debate regarding whether excluding other categories of employment centers violates the principles of equality and proportionality. Third, the inclusion of salary improvement clauses as social conditions or award criteria has been highly controversial. While some rulings consider them discriminatory or outside the contractual framework, others (notably, the Catalan Public Procurement Tribunal) acknowledge their potential to enhance service quality and worker stability, provided they are adequately justified and proportionate.

The article concludes by situating these issues within the forthcoming review of the EU public procurement Directives, announced for 2026 as part of the European Commission 2024–2029 policy guidelines. This revision seeks to simplify the regulatory framework, promote strategic procurement, and align public purchasing with social, environmental, and ethical objectives. The author calls for this reform to move decisively toward a fifth generation of procurement Directives that embed social responsibility as a binding element, not merely an optional one.

Finally, the study advocates for the development of robust monitoring and evaluation systems capable of measuring the real social impact of public contracts –such as employment generation, gender equality, and social inclusion– through measurable indicators. Only by combining legal reform with institutional capacity-building and transparent evaluation can public procurement become an effective driver of sustainable and inclusive development.

In essence, this article contributes to the academic and policy debate by revealing the persistent gap between the European strategy for socially sustainable procurement and its limited national practice, and by proposing a coherent agenda for reform that integrates social justice, economic efficiency, and democratic governance within the evolving European public procurement model.

SUMARIO¹

1. Introducción. 2. Marco conceptual: la sostenibilidad social en el contexto de la contratación pública. 3. El reconocimiento normativo y jurisprudencial de la dimensión social en la contratación pública. 4. Remover los obstáculos para una contratación pública socialmente responsable. 4.1. Los obstáculos que han impedido avanzar hacia una contratación pública socialmente responsable. 4.2. Los temas pendientes en Europa. 4.3. Los temas pendientes en España. 5. La revisión de las directivas sobre contratación pública. 5.1. Una atención renovada al uso de la contratación pública como herramienta estratégica. 5.2. Hacia una compra pública ética que promueva el trabajo decente. 6. A modo de conclusión final. Bibliografía.

1. Introducción

El objetivo principal de la contratación pública es la adquisición de bienes, la realización de obras y la prestación de servicios por parte de las Administraciones públicas y otras entidades del sector público para dar satisfacción a sus necesidades en el cumplimiento y realización de sus fines. En este sentido, las normas de contratación pública establecen procedimientos específicos para la adjudicación de los contratos de las entidades públicas, con el fin de garantizar que las adquisiciones se realicen de manera transparente y en condiciones de igualdad para todos los operadores económicos interesados (licitadores y candidatos), asegurando así una utilización eficiente de los fondos públicos².

Esta misma normativa contractual es la que ha ido reforzando la posibilidad de utilizar la contratación pública de una manera estratégica para la consecución de objetivos horizontales de interés general (Caranta, 2024:139). En esta línea, la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, subraya expresamente la función de la contratación pública como medio para promover políti-

1. Esta contribución se enmarca dentro de las actividades del Proyecto de investigación PID2023-150327NB-I00: Hacia la buena administración desde la contratación pública en el contexto de la Unión Europea de la Salud.

2. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se desprende que el objetivo principal de las normas de la Unión Europea (UE) en materia de adjudicación de contratos públicos es la libre circulación de los productos y de los servicios y la apertura a la competencia en todos los Estados miembros (véanse, en este sentido, las SSTJUE *Česká republika* de 9 de enero de 2025 (ECLI:EU:C:2025:4), par. 29; *Obština Razgrad* de 7 de diciembre de 2023 (EU:C:2023:970), par. 61, y *Comune di Lerici* de 12 de mayo de 2022, (EU:C:2022:372), par. 42.

cas horizontales vinculadas a la innovación, la sostenibilidad ambiental o la inclusión social (considerandos segundo, cuadragésimo séptimo y centésimo vigésimo tercero). Esta misma perspectiva ha sido asumida por el legislador español en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP), que en su exposición de motivos y en los arts. 1 y 145 recoge la orientación estratégica de la contratación en aras de la consecución de fines de interés público.

Así pues, la compra pública, en atención al elevado volumen de recursos que moviliza³, además de satisfacer las necesidades de los órganos de contratación, se revela como un potente instrumento para la realización de otros cometidos públicos, entre los que cabe destacar, por lo que a este trabajo interesa, aquellos vinculados a distintos aspectos sociales. Esta visión estratégica supone una honda transformación del instituto de la contratación pública (Gallego, 2021:83). Implica alejarnos de la rígida arquitectura del contrato administrativo y de unos postulados meramente economicistas para avanzar en la idea de buscar la calidad y el valor en las prestaciones contractuales más allá del precio (Gimeno, 2024:64).

El impacto económico que la contratación pública ejerce sobre el mercado impide concebirla únicamente como un mecanismo de aprovisionamiento de bienes y servicios, más bien, implica que podamos considerarla como un “medio de intervención económico y social” (Burzaco, 2016:286). De este modo, nos referimos a la utilización de la contratación pública con el fin de orientar y afianzar comportamientos empresariales beneficiosos para el interés general sin que, necesariamente, estén conectados con la directa satisfacción funcional del contrato (Medina, 2020). Así pues, desde un enfoque integrador con la normativa social y laboral, el uso estratégico de la contratación pública trasciende la finalidad principal de cada contrato individualmente considerado –que es cubrir las necesidades del órgano de contratación– para aportar un valor añadido a la actividad contractual.

Ahora bien, a pesar del potencial que reviste la contratación pública para contribuir a otros objetivos estratégicos de interés público, lo cierto es que los resultados

3. Según datos publicados por la Comisión Europea el 14 de junio de 2024, en el año 2022 el desembolso en compras públicas en la UE se cifraba en 2,329 billones de euros que equivalen a un 14,6 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) europeo, excluyendo los servicios públicos (*utilities*) y algunas concesiones <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/60615> [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2025]. Por su parte, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ofrece cifras actualizadas sobre gasto en contratación pública en el conjunto de los países de la Organización. En su *Government at a Glance 2025*, los datos nos indican un gasto del 12,7 por ciento del PIB en 2023. En España se cifra en 10,2 por ciento respecto de los servicios públicos generales (OCDE, 2025:147).

no están siendo los esperados⁴ e incluso, se ha hablado de una década perdida, puesto que en estos últimos diez años la contratación pública raramente ha tenido en cuenta aspectos estratégicos y “la proporción de contratos adjudicados en favor de la oferta más baja todavía representa la gran mayoría de las adjudicaciones en todos los Estados miembros”⁵.

Este trabajo tiene por objeto analizar las deficiencias y desafíos que plantea la incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública, atendiendo tanto a las posibilidades como a las limitaciones derivadas del marco jurídico vigente. Además de la identificación de estos obstáculos, se formulan recomendaciones orientadas a una eventual acción futura de la Unión Europea (UE), en un contexto en el que ya se ha anunciado la revisión del marco europeo de la contratación pública para el año 2026 con la finalidad de “hacer un mejor uso de la contratación pública” (Nicoli, 2025).

2. Marco conceptual: la sostenibilidad social en el contexto de la contratación pública

La sostenibilidad social constituye una de las tres dimensiones clásicas del desarrollo sostenible, junto a la económica y la medioambiental. Aplicada a la contratación pública, se refiere a la integración de objetivos de carácter social en los procedimientos de adjudicación llevados a cabo por las entidades del sector público. Desde esta perspectiva, la sostenibilidad social abarca un amplio abanico de consideraciones sociales que pueden integrarse en las adquisiciones públicas y que obedecen a la idea de maximizar el impacto del gasto público para las personas y para la sociedad (Vluggen et al., 2020:237).

En este sentido, y según subraya el informe de Enrico Letta sobre el mercado único titulado *Much More than a Market* (2024), es “imperativo un mejor apro-

4. Los datos muestran que la proporción de procedimientos que utilizan criterios de adjudicación distintos al precio es muy limitada. En el contexto europeo, el *Informe anual sobre el mercado único y la competitividad de 2025*, COM (2025) 26 final, de 29 de enero, pág. 24 señala que “aunque las normas vigentes permiten aplicar criterios sociales, de sostenibilidad y de resiliencia, su adopción ha sido limitada, en particular debido a los retos de ejecución”. Asimismo, a nivel nacional, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIREscon) ha indicado que “los órganos de contratación no consideran de forma relevante, aún, la inclusión de los criterios estratégicos como condiciones de admisión y criterios de adjudicación”, en la pág. 172 de su *Informe especial de supervisión relativo a la contratación pública estratégica en 2023* (noviembre 2024).

5. Informe Especial 28/2023, del Tribunal de Cuentas Europeo (TCEu), de 4 de diciembre, *Contratación pública en la UE – La competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años anteriores a 2021*, pág. 57, ap. 114.

vechamiento de las prácticas de contratación pública”, no solo para que estas sean transparentes y competitivas, sino también para que sean sostenibles, de tal manera que pueda garantizarse que el gasto público se ajuste a objetivos más amplios y apoye activamente un mayor cambio económico⁶. Es así que la garantía de una competitividad inclusiva conecta con conceptos tales como la “compra pública socialmente responsable” y la “compra pública ética” que buscan incorporar valor social a la actividad contractual (Díez Sastre, 2017).

La “compra pública socialmente responsable” se ha definido como aquella que busca lograr resultados sociales positivos en los contratos públicos, abordando el impacto que los bienes, servicios y obras contratados tienen sobre la sociedad⁷. Así pues, tiene por objeto incorporar las inquietudes sociales en los procedimientos de adjudicación contractual al tomar en consideración aspectos como la lucha contra el desempleo, la calidad en el empleo, la perspectiva de género, la contratación de personas con discapacidad o la reserva de contratos.

En este sentido, una compra pública socialmente responsable puede impulsar:

- a) Oportunidades de empleo para los jóvenes y trabajadores de más edad.
- b) La igualdad de género, eliminando situaciones de discriminación, desigualdad e invisibilidad por razón de género (Méndez Núñez, 2025:124).
- c) Oportunidades laborales para personas en situación de exclusión social y colectivos desfavorecidos (Fondevila, 2019).
- d) Oportunidades de empleo para las personas con discapacidad (Moreno, 2022).
- e) Oportunidades de formación profesional⁸.
- f) Oportunidades para las pequeñas y medianas empresas (Miranzo, 2019);
- g) Oportunidades para fomentar la participación de las empresas de economía social (Mendoza et al., 2019).

6. Esta idea se desarrolla en las págs. 45 y 46 del citado informe que insiste en que el mercado de la contratación pública debe aprovecharse como un instrumento clave para promover el valor social, mejorar el capital social y alinearse con las ambiciones de la Unión para una transformación verde y digital.

7. Así se manifiesta la Comisión Europea en el documento *Adquisiciones sociales. Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas*, 2ª ed. (2021/C 237/01).

8. Los aspectos relacionados con la formación del personal encargado de la ejecución del contrato no plantean dudas al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) respecto de su vinculación al objeto del contrato (resolución 193/2021, de 26 de febrero); no obstante, si presentan problemas en cuanto a su calificación como mejoras, puesto que el TACRC entiende que “los criterios de adjudicación que ponderan la formación impartida al personal adscrito a la ejecución del contrato han de reputarse como mejoras” (resolución 789/2025 de 23 de mayo).

Estos ejemplos extraídos de la práctica evidencian la diversidad de oportunidades de que disponen las entidades del sector público para utilizar de manera estratégica su poder de compra orientándolo a la consecución de objetivos sociales de carácter general más allá del imperativo de la “relación calidad-precio”⁹.

Ahora bien, como se analizará más adelante, estas posibilidades se han visto cercenadas en nuestro país a causa de una interpretación restrictiva del denominado “vínculo con el objeto del contrato”. Esta interpretación, recogida en algunos pronunciamientos de distintos tribunales administrativos de recursos contractuales, ha supuesto el rechazo de la inclusión en los pliegos de cláusulas sociales relativas a las condiciones de empleo, la estabilidad laboral o la conciliación de la vida personal, laboral y familiar, pese a que la normativa las contempla expresamente como ejemplos de criterios cualitativos de carácter social para la evaluación de la mejor relación calidad-precio de la oferta (art. 145.2 LCSP)¹⁰.

Tampoco parece bien resuelta la cuestión relativa a las posibilidades de la denominada “compra pública ética” como instrumento para afianzar la sostenibilidad de un modelo social. Así, al referirme a la “compra pública ética” resalto aquellos supuestos en los cuales los elementos a valorar tienen que ver con el cumplimiento de estándares éticos establecidos en los principales convenios de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre condiciones laborales dignas, salarios mínimos, derechos de los trabajadores o lucha contra el trabajo infantil o el trabajo forzoso.

La denominada “contratación pública ética” se configura como un instrumento a disposición de las entidades públicas para integrar consideraciones sociales en los procedimientos de licitación, con el objetivo de garantizar que la compra pública se realice conforme a determinados valores fundamentales. En este sentido, y aunque guarda afinidad con el movimiento del comercio justo, no constituyen categorías equivalentes. Es cierto que la contratación pública ética y el comercio justo compar-

9. Son ejemplos recogidos en la *Guía para tomar en consideración cuestiones sociales en la contratación pública*, SEC (2010) 1258 final, de 19 de octubre de 2010 y en los documentos *Making socially responsible procurement work – 71 good practice cases* (2020) [Hacer que la contratación pública socialmente responsable funcione: setenta y un casos de buenas prácticas] y *Buying for social impact - Good practice from around the EU* (2020) [Adquisiciones con impacto social. Buenas prácticas de toda la UE].

10. Como ejemplo de ello basta citar la RTACRC 793/2024, de 20 de junio, aprobada por el pleno que recoge la doctrina de este tribunal respecto de la validez de las cláusulas sociales y que se ha reproducido en otras posteriores como la resolución 177/2025, de 7 de febrero. También es significativa la resolución 465/2025, de 29 de julio, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía (TARCAAnd), que señala que los criterios de adjudicación en la LCSP han de estar “directamente vinculados al objeto del contrato”, cuando lo cierto es que la Ley no utiliza el adverbio “directamente” en su art. 145. El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Canarias (TACPCan) también insiste en que los criterios de adjudicación han de estar “directamente” vinculados al objeto del contrato en su resolución 58/2025, de 3 de marzo.

ten principios vinculados a la protección de los derechos humanos en las cadenas de suministro; sin embargo, el comercio justo responde a un movimiento de alcance global que trasciende las relaciones contractuales con el sector público, en tanto que promueve un modelo alternativo de intercambio económico a lo largo de toda la cadena productiva. Por el contrario, la contratación pública ética opera como un instrumento jurídico-administrativo cuyo propósito es erradicar las violaciones de los derechos humanos en las cadenas de suministro y que, en la práctica, no está siendo utilizada (Martín Ortega y Methven O'Brien, 2019).

En este contexto, tanto la “contratación pública socialmente responsable” como la “compra pública ética” pretenden obtener impactos sociales positivos a lo largo de todas las fases contractuales orientando el poder de compra de las entidades públicas hacia aspectos que favorezcan o impulsen objetivos sociales de interés general y que superen las exigencias de cumplir la normativa vigente (Medina, 2019). Su consideración como instrumento favorecedor de políticas sociales debe servir para apoyar la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas (2015)¹¹, y lo que resulta más importante, debe estar en consonancia con los principios y derechos establecidos en el Pilar Europeo de Derechos Sociales (2017) que, aunque sin valor jurídico vinculante, establece un conjunto de principios que sirven de guía para garantizar una mejor regulación y aplicación de los derechos sociales¹².

3. El reconocimiento normativo y jurisprudencial de la dimensión social en la contratación pública

La incorporación de objetivos de política social en la normativa sobre contratación pública permaneció excluida en las primeras Directivas de la UE, hasta que, en el año 2004, las Directivas entonces vigentes plantearon la conveniencia de conjugar la regulación contractual con otras políticas de la UE (Gallego, 2017).

11. Principalmente, su objetivo 8 sobre trabajo decente y desarrollo económico y el objetivo 12 sobre producción y consumo responsables. Como acertadamente señala Gimeno (2021), la contratación pública debe presentar una orientación estratégica en atención al cumplimiento de los ODS y la meta 12.7 que trata expresamente sobre “promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”.

12. El Pilar Europeo de Derechos Sociales fue proclamado el 17 de noviembre de 2017, en la ciudad de Goteburgo, por parte del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión (DOUE C 428, de 13 de diciembre). Entre otros aspectos, este documento incide en combatir la exclusión social y la discriminación, en garantizar la igualdad de género, en abonar unos salarios justos que proporcionen un nivel de vida digno y en favorecer un equilibrio entre vida profesional y vida privada.

Con anterioridad a esta fecha, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ya había reconocido la posibilidad de que los poderes adjudicadores tomaran en consideración objetivos de carácter social en la contratación pública, como se desprende de la conocida STJUE *Beentjes* de 20 de septiembre de 1988 (EU:C:1988:422) o de la STJUE *Nord-Pas-de-Calais* de 26 de septiembre de 2000 (ECLI:EU:C:2000:494), en las cuales el TJUE declaró expresamente que no se excluía la posibilidad de que los órganos de contratación utilizaran como criterio de adjudicación una condición relacionada con la lucha contra el desempleo (STJUE *Nord-Pas-de-Calais* de 26 de septiembre de 2000 ECLI:EU:C:2000:494). Sin embargo, no fue hasta la aprobación de las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, la energía, los transportes y servicios sociales (“sectores especiales”) y sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos de obras, suministro y servicios (“sectores clásicos”) que se propició el marco jurídico suficiente para permitir la incorporación de aspectos sociales en los procedimientos de adjudicación de un contrato público bajo un modelo dispositivo.

A partir de entonces, los obstáculos para entender la contratación pública en términos de estrategia se fueron desvaneciendo con distintos instrumentos de *soft law*¹³, pero sobre todo con el impulso decidido del TJUE que, por ejemplo, en su sentencia *Comisión vs. Países Bajos* de 10 de mayo (EU:C:2012:284), señaló que “debe admitirse que los poderes adjudicadores también pueden elegir criterios de adjudicación basados en consideraciones de carácter social” (par. 85).

El vigente marco del Derecho de la UE en materia de contratación pública refuerza la posibilidad de utilizar la contratación pública de manera estratégica para la consecución de objetivos de interés público¹⁴. Es así que las Directivas del año 2014 admiten el uso de cláusulas de tipo social en las distintas fases contractuales y refuerzan el uso de la contratación como instrumento de apoyo a objetivos sociales y laborales (Moreno, 2018). Y, aunque el potencial de la contratación pública como

13. A título de ejemplo, cabe citar la Comunicación de la Comisión *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final de 3 de marzo de 2010 y el *Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente*, COM (2011), de 27 de enero 2011.

14. Desde el año 2014, las directivas vigentes en materia de contratación pública son la Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (“concesiones”); la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública (“sectores clásicos”) y la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (“servicios especiales”), todas ellas de 26 de febrero.

instrumento de política estratégica parece seguir infrautilizado¹⁵, lo cierto es que la Directiva 2014/24/UE abre un espacio más amplio para la incorporación de cláusulas sociales en este ámbito.

La Directiva 2014/24/UE manifiesta en distintos de sus considerandos que la contratación pública desempeña un papel clave para conseguir un crecimiento sostenible y posibilita expresamente que los poderes adjudicadores “utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes” (considerando segundo). En el contexto de buscar la mejor relación calidad-precio en las compras públicas, esta Directiva también incluye una lista no exhaustiva de posibles criterios de adjudicación que incluyen aspectos sociales (considerando nonagésimo segundo) y anima a los poderes adjudicadores a evaluar la rentabilidad del contrato basándose en otros factores que no sean únicamente el precio (considerando nonagésimo tercero).

Estos considerandos, a pesar de no tener un carácter vinculante, contribuyen a la interpretación de la norma y, es por ello que se puede afirmar que, desde el Derecho europeo de contratos se observa un claro respaldo normativo para avanzar hacia una contratación pública más estratégica.

Respecto del marco jurídico estatal pueden hacerse apreciaciones similares¹⁶. La decida apuesta que la LCSP ha hecho respecto del carácter estratégico de la contratación está presente en toda la ley, máxime cuando desde su primer artículo, relativo a su objeto y finalidad, contempla sin ambages que en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales “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” (art. 1.3 de la LCSP). Asimismo, su art. 28.2, al referirse a la eficiencia en la contratación, manifiesta que:

Art. 28.2 LCSP. Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación
Las entidades del sector público velarán por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública, favorecerán la agilización de trámites, valorarán la incorporación de consideraciones

15. Así lo manifestaba la Comunicación de la Comisión *Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa*, COM (2017) 572 final, de 3 de octubre, pág. 5. También en el *Informe anual de 2024 sobre el mercado único y la competitividad*, COM (2024) 77 final, de 14 de febrero, pág. 12.

16. En el ámbito autonómico, y sin pretensión de exhaustividad, debemos referirnos a la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón; a la Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura y al art. 12 de la Ley valenciana 18/2018, de 13 de julio, para el fomento de la responsabilidad social que se refiere expresamente a la contratación pública socialmente responsable.

sociales, medioambientales y de innovación como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública.

De manera consecuente con este mandato, la LCSP prevé la incorporación de cláusulas sociales, tanto en la definición del objeto del contrato (arts. 35.1 c) y 99.1), en las prescripciones técnicas (arts. 124 y 126.3), en las distintas fases de licitación, ya sea como criterio de adjudicación (art. 145.2.1^a) o en la fase de ejecución, ya sea como condición especial de ejecución (art. 202) o desde el cumplimiento de las obligaciones legales en materia social o laboral (art. 201).

Así pues, la admisibilidad de estas cláusulas en los contratos públicos está fuera de toda duda, puesto como señala la propia Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE) en su informe 38/2022, de 29 de julio, parece claro “que el legislador español ha sido sensible a la evolución del derecho europeo en la materia y que ha configurado una posibilidad de utilización de criterios sociales, laborales o medioambientales como criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución en beneficio de la consecución de los denominados objetivos secundarios de la contratación pública”. Asimismo, resulta evidente que la LCSP refuerza la vinculación, la intensidad y el deber de cuidado en relación con el respeto a la normativa laboral, lo que impone al órgano de contratación una obligación de vigilancia que adquiere especial relevancia en contratos, como los de servicios, en los que los costes salariales constituyen el elemento principal del presupuesto base de licitación¹⁷.

Por tanto, las dificultades que plantea su aplicación no obedecen a una ausencia de reconocimiento jurídico de estas cláusulas o a la imposibilidad de utilizar la contratación pública como instrumento estratégico, sino, a su falta de admisibilidad cuando no se satisfacen los requisitos que condicionan su válida incorporación al contrato. Esto es:

- a) Su formulación objetiva desde el respeto a los principios de igualdad y no discriminación, transparencia y proporcionalidad.
- b) Su publicación.
- c) Su justificación adecuada y suficiente.
- d) Y, sobre todo, su vinculación al objeto del contrato.

17. En este sentido, se manifiesta la RTACRC 632/2018, de 29 de junio, en referencia a las obligaciones que se derivan del art. 100.2 LCSP en lo relativo al presupuesto base de licitación, del art. 101.2 LCSP en cuanto al valor estimado del contrato, del art. 102.3 LCSP en cuanto al precio y del art. 149 LCSP acerca de las ofertas anormalmente bajas.

La falta de uniformidad en la interpretación de estos criterios, tanto por los tribunales de recursos contractuales como por los algunos tribunales de justicia, fundamentalmente Tribunales Superiores de Justicia (TSJ), también dificulta la generación de seguridad jurídica respecto a su utilización. Ejemplo de ello, es que se ha llegado a afirmar que “tales cláusulas en los Pliegos de un contrato administrativo vulneran el sistema de fuentes de la relación laboral, al contemplar al contrato administrativo como fuente de derechos y obligaciones de las relaciones laborales” (FJ 4 STSJ de Madrid 181/2019, de 14 de marzo, ECLI:ES:TSJM:2019:2283), a la vez que “va de suyo que contar con mejores «medidas de conciliación» de la vida laboral; mejor «calidad en el empleo», ...deriva, sin duda, en una «mejor relación calidad-precio» en la prestación del servicio”, en relación con los aspectos sociolaborales del servicio transporte regular de viajeros entre Valencia y Benidorm (FJ 3.2 de la STSJ de la Comunidad Valenciana 718/2023, de 22 de noviembre, ECLI:ES:TSJCV:2023:5765)¹⁸.

4. Remover los obstáculos para una contratación pública socialmente responsable

La revisión en el año 2014 de las normas de contratación pública de la UE generó muchas oportunidades para que las entidades públicas utilizaran la contratación pública para alcanzar diversos objetivos políticos, incluido la consecución de objetivos sociales. Sin embargo, como se ha puesto de relieve con anterioridad, los datos disponibles muestran que la mayoría de las licitaciones públicas continúan adjudicándose sobre la base del criterio del precio y que la contratación pública socialmente responsable es menos conocida y aplicada que la contratación pública ecológica¹⁹.

En atención a dichos datos, y si se pretende seguir apostando por una contratación pública estratégica, es necesario analizar las causas que han llevado al incumplimiento de los objetivos clave de la reforma de las Directivas del año 2014. Este

18. Esta sentencia ha anulado la RTACRC 1453/2022, de 17 de noviembre, que concluía que el criterio de adjudicación impugnado relativo a aspectos sociolaborales del servicio no reunía los requisitos para considerarse criterio de adjudicación: a) porque se formulan de forma ambigua, en demérito de su objetividad y porque b) “no se recoge en el expediente justificación alguna sobre la elección de este criterio (según exige, por otro lado, el artículo 116.4.c) de la LCSP) y, específicamente, sobre su vinculación a la prestación contratada y en qué forma va a redundar en una mejor calidad-precio de la misma. Vinculación que, por otro lado, debe ser directa y objetiva, sin que sea posible considerar justificaciones genéricas que vinculen, en abstracto, la mejora del clima laboral con el de la calidad de la prestación” (FJ 6).

19. Son datos extraídos de la Comunicación *Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social*, COM (2021) 778 final, de 9 de diciembre, pág. 10 y del *Informe anual sobre el mercado único y la competitividad de 2025*, COM (2025) 26 final, de 29 de enero, pág. 24.

análisis resulta indispensable para lograr una mejor comprensión de las barreras que han obstaculizado el uso de criterios cualitativos en los procedimientos de licitación.

4.1. Los obstáculos que han impedido avanzar hacia una contratación pública socialmente responsable

La incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública ha añadido un alto grado de complejidad a los procedimientos de licitación que conlleva esfuerzos proactivos a los órganos de contratación. La necesidad de una mayor formación, conocimientos, especialización y multidisciplinariedad en el ámbito de las compras públicas se hace más patente a medida que la gestión de los procedimientos se ha vuelto más compleja. Así pues, el reto que supone la utilización estratégica de la contratación pública obliga a los órganos de contratación, y al resto del personal implicado en su gestión, a enfrentarse a nuevos desafíos que van más allá de aplicar correctamente los procedimientos de adjudicación desde una labor meramente administrativa.

En palabras de Palacín (2025), la contratación pública se ha vuelto poliédrica, por la necesidad de una especialización de carácter laboral, económica, social, jurídica y medioambiental. Esta especialización requiere competencias y habilidades que no siempre se encuentran en los órganos de contratación y, es por ello que, la falta de profesionalización de los intervinientes en las distintas fases del contrato se señala como uno de los principales obstáculos para avanzar en una compra pública estratégica²⁰ (Medina, 2023).

Además de la necesaria profesionalización de la contratación pública y de una posible revisión de la estructura organizativa de los órganos de contratación, los obstáculos más frecuentes que se han detectado para la implementación de una contratación pública socialmente responsable están relacionados con los siguientes elementos²¹:

20. A este respecto, el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la *Estrategia para el Mercado Único* estimaba los beneficios económicos potenciales de solventar los problemas debidos a la profesionalización en más de 80.000 millones de euros, al entender que la baja profesionalización supone, junto a la corrupción, una de las mayores ineficiencias del sistema contractual. En *A Single Market Strategy for Europe - Analysis and Evidence Accompanying the document Upgrading the Single Market: more opportunities for people and business*, SWD/2015/202 final, de 28 de octubre de 2015, pág. 61.

21. Informe de la Comisión *Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior*, COM (2021) 245 final, de 20 de mayo, pág. 10. Otros obstáculos han sido puestos de manifiesto en el estudio de la Comisión Europea *Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies* (2016) <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/17261> [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2025].

- a) La falta de orientaciones claras para su correcta aplicación.
- b) Dificultades para calcular las repercusiones sociales.
- c) Dificultades para vincular las consideraciones de orden social al objeto del contrato.
- d) La ausencia de una definición generalmente aceptada de contratación pública socialmente responsable.

El proyecto europeo *Buying for Social Impact* (2020) ha permitido detectar otros cinco problemas que dificultan la adopción de cláusulas sociales en la contratación pública:

- a) Disparidad de criterios en la transposición de la Directiva 2014/24/UE a la legislación nacional de los Estados miembros; es decir, existen discrepancias significativas entre los Estados en la aplicación y en el cumplimiento de las normas de contratación pública.
- b) Los órganos de contratación desconocen (o ignoran) las disposiciones de las Directivas relativas a una compra pública socialmente responsable.
- c) Dificultades prácticas en su aplicación y puesta en práctica.
- d) Falta de desarrollo de un ecosistema propio de economía social, pues no se dispone de un marco jurídico específico para la economía social. Las entidades de la economía social carecen de capacidad para responder a las licitaciones.
- e) El sector público no está familiarizado con la economía social, lo que en parte se debe a la falta de conocimiento de las especificidades de las entidades de economía social por parte de los órganos de contratación.

A estos problemas generales, en el contexto de España durante estos dos últimos años, se han sumado dos obstáculos adicionales que profundizan en la incertidumbre respecto de la compra pública social.

El primero de ellos se refiere a la aversión al riesgo que se advierte en los órganos de contratación de que se anulen determinadas cláusulas sociales por parte de los tribunales administrativos de recursos contractuales. Es así, que se observa que los órganos de contratación son reacios a aplicar cláusulas sociales en sus licitaciones porque perciben esta práctica como arriesgada en términos de impugnación²². A pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación de la LCSP, y de la claridad de algunos

22. Según datos de la OIREscon recogidos en el citado *Informe especial de supervisión relativo a la contratación pública estratégica en 2023*, en “un 66,42 % de los contratos analizados no ha sido identificado ningún criterio de adjudicación de carácter estratégico” (pág. 138).

de sus mandatos (por ej., los arts. 1.3 y 202), todavía no se ha logrado una total seguridad jurídica en torno al uso de cláusulas sociales que aclare en qué circunstancias y en qué contratos deben ser admitidas. Como hemos indicado con anterioridad, esta falta de claridad resulta de la diversidad interpretativa que existe a este respecto entre algunos tribunales de recursos contractuales.

El segundo obstáculo es de carácter organizativo, pero denota la tensión que existe en esta materia entre órganos de contratación, organizaciones sindicales y asociaciones empresariales. Concretamente, nos estamos refiriendo a la nulidad del RD 667/2023, de 18 de julio, por el que se crea la Comisión Interministerial para el desarrollo y mejora de la inclusión de las cláusulas sociales en la contratación pública (Medina, 2025). Esta Comisión Interministerial tenía por finalidad “garantizar la coordinación de las entidades del sector público estatal que tengan la condición de poderes adjudicadores para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública”, pero su creación por parte del citado real decreto fue declarada nula por dos pronunciamientos del Tribunal Supremo (TS): la nulidad del art. 3.1 e) 14º por parte de la sentencia 1121/2024, de 25 de junio (ECLI:ES:TS:2024:3502) y su nulidad total por parte de la sentencia 1560/2024, de 3 de octubre (ECLI:ES:TS:2024:4865).

4.2. Los temas pendientes en Europa

A pesar del reconocimiento normativo de la contratación pública como un instrumento estratégico dentro del conjunto de medidas económicas de los Estados miembros, ya hemos advertido que los órganos de contratación continúan aplicando de forma muy limitada las posibilidades de una compra orientada al valor social²³. Es cierto, no obstante, que se han producido avances significativos en esta materia a partir de la jurisprudencia del TJUE, y ya parecen superados los planteamientos economicistas derivados de la STJUE *Rüffert* de 3 de abril de 2008 (EU:C:2008:189) la cual permitía que, en el marco de un contrato público y como resultado del desplazamiento de trabajadores, determinados operadores económicos obtuvieran una ventaja competitiva frente a sus competidores por abonar salarios inferiores a sus

23. El Parlamento Europeo en su resolución, de 9 de septiembre de 2025, sobre contratación pública (P10_TA(2025)0174) reconoce que el uso de la contratación pública estratégica ha seguido siendo limitado debido a la falta de seguridad jurídica en la interpretación del requisito de “relación con el objeto del contrato” previsto para las entidades adjudicadoras y a su consiguiente temor a litigios (apartado 16). La Directiva 2014/24/UE se hace referencia al vínculo con el objeto del contrato en relación con las especificaciones técnicas (artículo 42.1 y 3 a)]; con el uso de etiquetas (artículo 43.1.a)]; con las variantes (artículo 45.1); con los criterios de selección (artículo 58.1); con los criterios de adjudicación (artículo 67.2) y con las condiciones de ejecución contractual (artículo 70).

empleados al no respetar los convenios colectivos vigentes en el lugar de ejecución del contrato²⁴.

En este sentido, el avance se ha concretado en posibilitar que se incorporen a los pliegos de cláusulas administrativas particulares, como condiciones especiales de ejecución, medidas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones aplicables sobre salarios mínimos en favor de los trabajadores desplazados al territorio de otro Estado miembro para la ejecución de un contrato público²⁵. La medida trata de garantizar que se pague a los trabajadores un salario adecuado a fin de evitar el “dumping social” y, a su vez, evitar la obtención de una ventaja competitiva indebida, obtenida por la infracción de obligaciones legales.

La competencia entre operadores económicos debe construirse sobre el elemento de la calidad de la prestación, y no únicamente sobre el criterio del precio más bajo, ya que –como bien advierte la resolución del Parlamento Europeo, de 9 de septiembre de 2025– la aplicación predominante del precio más bajo no solo fomenta prácticas de precariedad laboral, sino que además limita el potencial de la inversión pública como herramienta de cohesión social. En esta misma idea, Fernández Acevedo (2022), sostiene que debe desterrarse el criterio del precio como factor determinante en la adjudicación de un contrato público, puesto que, para favorecer la sostenibilidad del modelo de compra pública “y caminar por la senda de la calidad de la prestación”, se debe poner el acento en la correcta ejecución del contrato.

Esta apuesta por la calidad de la prestación nos lleva a defender que la “quinta generación” de Directivas sobre contratación pública debería restringir, aún más, el uso del criterio del precio como elemento para identificar la oferta económicamente más ventajosa en aquellos contratos de servicios en los cuales la mano de obra constituye el principal componente del coste²⁶. En efecto, tal y como advierte la Auto-

24. En realidad, el TJUE ya había consagrado el sacrificio del ejercicio sindical de los derechos de acción colectiva frente a la prohibición de obstaculizar la libre prestación de servicios, considerando prevalente el ejercicio de esta libertad en sus sentencias *Viking Line* de 11 de diciembre de 2007 (EU:C:2007:772) y *Laval* de 18 de diciembre de 2007 (EU:C:2007:809), relativa al desplazamiento de trabajadores letones por parte de una sociedad letona a unas obras en Suecia.

25. STJUE *RegioPost* de 17 de noviembre de 2015 (EU:C:2015:760) y art. 9 de la Directiva 2022/2041 (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea.

26. En sus conclusiones presentadas el 10 de julio de 2025, en el asunto *Mara C-769/23* (ECLI:EU:C:2025:568), el abogado general Sr. Rimvydas Norkus sostiene que el art. 67.2 de la Directiva 2014/24/UE ya permite a los Estados miembros prohibir la utilización del criterio del “precio más bajo” como único criterio de adjudicación, siempre que dicha prohibición respete los principios de igualdad de trato, no discriminación y proporcionalidad. Por ello, considera posible que una norma nacional, como la italiana, establezca tal limitación con el fin de proteger los derechos laborales y garantizar la calidad del servicio, advirtiendo que

ridad Laboral Europea, la dependencia excesiva del precio más bajo –especialmente en los sectores con uso intensivo de mano de obra– puede fomentar el trabajo no declarado, degradar la calidad de los servicios o poner en riesgo el cumplimiento de normas sociolaborales (por ej., el pago de un salario mínimo o la prevención de la siniestralidad laboral)²⁷.

Así pues, además de aclarar el uso de criterios no relacionados con el precio, la revisión de la normativa contractual debe precisar algún otro tema pendiente en la agenda Europa para contribuir a una compra pública socialmente responsable. En este sentido, los aspectos que requieren una mayor atención son:

- a) Cómo garantizar que los operadores económicos cumplen sus obligaciones en materia social o laboral más allá de la fase de ejecución contractual.
- b) Cómo excluir del procedimiento de adjudicación a aquellos operadores económicos que incumplen dichas obligaciones.
- c) Cómo evitar que accedan a los procedimientos de adjudicación quienes incumplen los convenios de la OIT.
- d) Cómo implantar mecanismos para supervisar el cumplimiento de las cláusulas sociales que se incorporan a los contratos.

4.2.1. La necesidad de fortalecer la “cláusula social horizontal” del artículo 18.2 de la Directiva 2014/24/UE

La obligación impuesta a los Estados miembros por parte del art. 18.2 de la Directiva 2014/24/UE para que adopten “las medidas necesarias” para garantizar que, durante la ejecución de los contratos públicos, los operadores económicos cumplan las obligaciones aplicables en materia social y laboral derivadas del Derecho de la UE, del Derecho nacional, de los convenios colectivos o de las disposiciones del Derecho internacional en los ámbitos medioambiental, social y laboral, constituye un evidente avance a favor de una compra pública socialmente responsable²⁸.

el precio no puede erigirse en el único criterio de adjudicación cuando su reducción compromete las condiciones de trabajo o la adecuada ejecución del contrato.

27. Así se manifiesta en su Informe *Evaluating policy responses to prevent undeclared work in public procurement contracts* (Evaluación de las respuestas políticas para prevenir el trabajo no declarado en los contratos públicos), 2024.

28. Esta obligación también se prevé en el art. 30.3 Directiva 2014/23/UE (“concesiones”) y en el art. 36.2 Directiva 2014/25/UE (“sectores especiales”), si bien nos vamos a detener únicamente en el art. 18.2 de la

El TJUE ha declarado que, en virtud de este precepto, los operadores económicos deben cumplir, en la ejecución del contrato, las obligaciones en materia medioambiental, social y laboral, y que este requisito constituye “un valor cardinal” por cuyo respeto deben velar los Estados miembros (par. 38 STJUE *Tim* de 30 de enero de 2020, EU:C:2020:58).

Su consideración como valor cardinal lo equipara a los principios que informan la contratación pública –esto es, los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia y proporcionalidad– pero se distingue de ellos por el destinatario al que se impone su cumplimiento, por las consecuencias que conlleva su inobservancia y por la fase contractual sobre la que se proyecta.

En efecto, la facultad discrecional de que dispone el órgano de contratación para definir las condiciones del contrato debe ejercerse con sujeción a los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, los cuales operan como límites esenciales que aseguran la objetividad del procedimiento de contratación. La infracción de estos principios por parte del órgano de contratación conlleva la anulación de aquellas cláusulas previstas en los pliegos contrarias a dichos principios e, incluso, puede suponer la nulidad de todo el procedimiento de licitación; sin embargo, en el caso de incumplimiento de las obligaciones aplicables en materia social y laboral, las Directivas no imponen la exclusión obligatoria del operador económico del procedimiento de adjudicación.

El art. 18.2 Directiva 2014/24/UE exige a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias para garantizar que los operadores económicos –ya convertidos en contratistas o, en su caso, subcontratistas– cumplen las obligaciones aplicables en los ámbitos del Derecho social y laboral que señala la propia Directiva. Sin embargo, la transposición de este precepto a las normativas nacionales no ha sido uniforme, no parece que haya supuesto la incorporación de medidas distintas a las ya existentes, y, en algunos Estados miembros, ni siquiera se ha transpuesto de acuerdo con la directiva²⁹.

Las medidas adoptadas parecen limitarse a las recogidas en la propia Directiva 2014/24/UE vinculadas a los motivos de exclusión de operadores económicos de procedimientos de contratación pública (las prohibiciones de contratar) y a aplicar las disposiciones relativas a las ofertas anormalmente bajas. En cualquiera de los dos

Directiva 2014/24/UE por ser la Directiva clásica y la transpuesta al ordenamiento jurídico español a través de la LCSP.

29. Estas aseveraciones se han extraído del estudio del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2023, *The social impact of public procurement - Can the EU do more?* (El impacto social de la contratación pública: ¿puede la UE hacer más?), págs. 90-92.

supuestos, y como se analizará más adelante, estas medidas no contribuyen a resaltar la importancia esencial del cumplimiento de las citadas obligaciones en todas las fases del procedimiento de adjudicación, ni transmiten al mercado un mensaje claro de rechazo hacia quienes las incumplen.

Así pues, aunque el TJUE proclame que el cumplimiento de las normas sociales y laborales aplicables por parte del operador económico constituye un principio cardinal de la contratación pública, la Directiva evidencia una contradicción difícil de justificar. No se llega a entender por qué el art. 18.2 adquiere especial relevancia únicamente durante la fase de ejecución del contrato, ni por qué el carácter imperativo de esta cláusula social contrasta con el tono marcadamente potestativo del resto de preceptos aplicables a la elección del contratista, lo cual revela una falta de coherencia interna que debilita la fuerza transformadora del principio que dice consagrar.

Art. 56.1 in fine Directiva 2014/24/UE. Principios generales

Los poderes adjudicadores podrán decidir no adjudicar un contrato al licitador que presente la oferta económicamente más ventajosa cuando hayan comprobado que la oferta no cumple las obligaciones aplicables contempladas en el art. 18, apartado 2.

Art. 57.4 a) Directiva 2014/24/UE. Motivos de exclusión

Los poderes adjudicadores podrán excluir a un operador económico de la participación en un procedimiento de contratación, por sí mismos o a petición de los Estados miembros, en cualquiera de las siguientes situaciones (...) cuando el poder adjudicador pueda demostrar por cualquier medio apropiado que se han incumplido obligaciones aplicables en virtud del artículo 18, apartado 2.

La única exigencia relativa al cumplimiento de las obligaciones contempladas en el art. 18.2 Directiva 2014/24/UE se prevé expresamente en relación con las ofertas anormalmente bajas. En efecto, el art. 69.2 dispone que los poderes adjudicadores “rechazarán la oferta si comprueban que es anormalmente baja porque no cumple las obligaciones aplicables contempladas en el artículo 18, apartado 2”.

En consecuencia, una vez apreciado el carácter anormalmente bajo de una oferta y, tras haberse concedido audiencia al operador económico afectado, el órgano de contratación deberá excluir al licitador cuando la falta de viabilidad de la oferta comporte un riesgo para la correcta ejecución del contrato. Pero también –y este es el aspecto que nos interesa subrayar– cuando se advierta un riesgo de dumping social, derivado del posible incumplimiento de las obligaciones sociales o laborales vigentes

en el lugar en que deba realizarse la prestación (por ej., incumplimiento de los costes salariales)³⁰.

En este sentido, la doctrina reiterada de nuestros tribunales administrativos de recursos contractuales ha señalado que el hecho de que una oferta se encuentre en presunción de anormalidad constituye únicamente un indicio y que, en ningún caso, puede determinar su exclusión automática³¹. En estos casos, el órgano de contratación debe iniciar un procedimiento contradictorio, dando audiencia al operador económico para que pueda justificar el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos y solo en caso de falta de una justificación admisible, acordará la exclusión del licitador del procedimiento de adjudicación³².

No obstante, permanece sin resolverse el supuesto en que la oferta del licitador no incurre en presunción de anormalidad y, por tanto, no procede la apertura del procedimiento contradictorio para valorar su eventual inviabilidad, pero el órgano de contratación constatará el incumplimiento de las obligaciones aplicables previstas en el art. 18.2 de la Directiva 2014/24/UE. En tal caso, no cabe la exclusión obligatoria del operador económico y habría que acudir a lo dispuesto en el art. 57.4 a), precepto que, a nuestro entender, también exige una mayor concreción y determinación.

4.2.2. La propuesta de exclusión obligatoria del procedimiento de adjudicación a aquellos operadores económicos que incumplen sus obligaciones sociales o laborales

El objetivo de una apertura lo más amplia posible de la contratación pública a la competencia no puede servir de refugio para aceptar que resulten adjudicatarios de un contrato público aquellos operadores que no cumplen con sus obligaciones sociales o laborales. Las Directivas sobre contratación pública, al amparo de no considerar

30. Es preciso recordar que el TJUE ha declarado en distintas ocasiones que corresponde a los poderes adjudicadores determinar el modo de cálculo de un umbral de anomalía constitutivo de una oferta anormalmente “baja” (véanse, por ejemplo, los pars. 67 y 49 de las SSTJUE *Lombardini y Mantovani* de 27 de noviembre de 2001, EU:C:2001:640, y *Data Medical* de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2466).

31. Sin ánimo de exhaustividad, se puede citar la RTARC 1234/2025, de 11 de septiembre; la resolución 377/2025, de 18 de agosto, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid; el acuerdo 59/2025, 23 de julio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra y la resolución 178/2024, de 19 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León (TARCCyL).

32. Entre los supuestos que pueden justificar adecuadamente la viabilidad de la oferta se encuentran los costes de personal reducidos basados en bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social y subvenciones por la contratación de trabajadores con discapacidad. Así se manifiesta la resolución 45/2025, de 13 de marzo, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi (ORRCEus).

apropiado “imponer a la contratación unos requisitos medioambientales y sociales de carácter general y obligatorio”³³, establecen la posibilidad –que no la obligación– de excluir de la adjudicación de un contrato público a aquellos operadores económicos que han incumplido sus obligaciones sociolaborales.

Como hemos indicado con anterioridad, el art. 57.4 Directiva 2014/24/UE, titulado “motivos de exclusión”, establece que “los poderes adjudicadores podrán excluir a un operador económico de la participación en un procedimiento de contratación, por sí mismos o a petición de los Estados miembros, en cualquiera de las siguientes situaciones (...) cuando el poder adjudicador pueda demostrar por cualquier medio apropiado que se han incumplido obligaciones aplicables en virtud del artículo 18, apartado 2”.

Este supuesto de prohibición de contratar encuentra su justificación en el considerando centésimo primero de la Directiva 2014/24/UE³⁴ y permite que los órganos de contratación aprecien la seriedad y la fiabilidad de cada uno de los operadores económicos que participan en el procedimiento de adjudicación (par. 93 STJUE *Adusbef* de 7 de noviembre de 2024, EU:C:2024:936, apartado 93). A su vez, impide que se pueda contratar con quien no demuestra la necesaria integridad profesional como para mantener una relación de confianza para llevar a buen término la prestación contractual (par. 42 STJUE *J. Sch. Omnibusunternehmen* de 15 de septiembre de 2022, EU:C:2022:689).

Con la fijación de estas prohibiciones de contratar, el legislador de la UE ha querido asegurarse de que los poderes adjudicadores dispusieran de la posibilidad de excluir a los operadores económicos que consideren no fiables por razones basadas en elementos relativos a su aptitud profesional, pero no entiende que la exclusión deba tener un carácter obligatorio cuando se trata del incumplimiento de sus obligaciones sociales y laborales. Así pues, aunque los Estados miembros deben transponer dicho precepto a sus normativas nacionales –bien permitiendo a los poderes adjudicadores aplicar dicho motivos de exclusión, bien obligándolos a ello– la elección de excluir al operador económico incumplidor corresponde únicamente al órgano de contratación (par. 51 STJUE *Infraestructuras de Portugal* de 21 de diciembre de 2023, EU:C:2023:1016).

33. Considerando centésimo de la Directiva 2014/25/UE (“sectores especiales”).

34. Este considerando se refiere a que “se debe dar a los poderes adjudicadores la posibilidad de excluir a los operadores económicos que hayan dado muestras de no ser fiables, por ejemplo debido a que han incumplido las obligaciones medioambientales o sociales, entre ellas las normas sobre accesibilidad para las personas con discapacidad, o a que han cometido otras formas de falta profesional grave”.

Las Directivas vigentes, a diferencia de lo que sucede en los supuestos de incumplimiento de las obligaciones relativas al pago de impuestos o de cotizaciones a la seguridad social, no imponen al órgano de contratación la obligación de aplicar esta causa de exclusión. Por ello, planteamos la conveniencia de dotar a estas prohibiciones de contratar de un carácter obligatorio para los órganos de contratación³⁵. Esta propuesta se realiza en base a cuatro consideraciones:

- a) Porque las prohibiciones de contratar de aplicación obligatoria –aunque pueden ser excepcionadas a través de medidas correctoras (*self-cleaning*)– aportan énfasis al objetivo que supone evitar incumplimientos de la normativa.
- b) Porque resulta contradictorio que las obligaciones establecidas en el art. 18.2 Directiva 2014/24/UE se erijan en un “valor cardinal” del ordenamiento jurídico, mientras que su incumplimiento no lleve aparejadas consecuencias jurídicas.
- c) Porque su carácter facultativo contrasta con los objetivos sobre desarrollo sostenible impuestos desde la UE en línea con los compromisos acordados internacionalmente, como por ejemplo los ODS, y en línea con sus exigencias relativas a la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad.
- d) Porque previene distorsiones de la competencia. Se trata de evitar que, en detrimento del interés general, «ovejas negras» que, por ejemplo, no pagan los salarios mínimos a sus trabajadores, acaben presentado ofertas más ventajosas que sus competidores y, de esa manera, consigan contratos públicos usando métodos desleales³⁶.

Nuestra propuesta de *lege ferenda* parte de una idea clara: el respeto por la legislación en vigor debiera ser un requisito inexcusable y, por tanto, obligatorio para poder contratar con el sector público, de tal manera que las ventajas competitivas de los operadores económicos en el procedimiento contractual no resulten del incumplimiento de la norma, sino del reconocimiento y valoración de un comportamiento responsable, fiable y honesto que, en último extremo, resulte beneficioso para la correcta ejecución del contrato y para el interés general.

Sobre la base de esta propuesta, orientada a garantizar la complementariedad de todas las acciones de la UE, debería contemplarse una causa de exclusión de carácter

35. Es el caso de la LCSP en lo que se refiere al incumplimiento por parte de los operadores económicos de sus obligaciones en materia social o laboral que se recoge en el art. 71.1 d).

36. La expresión “ovejas negras” había sido utilizada por la abogada general Sra. Juliane Kokott, en el ap. 50 de sus conclusiones, presentadas el 15 de abril de 2010, en el asunto *Bâtiments y Ponts Construction* (EU:C:2010:198), en un supuesto que también trataba sobre prohibiciones de contratar.

obligatorio que impusiera a los poderes adjudicadores la obligación de verificar que el adjudicatario de un contrato público respeta la legislación sociolaboral y cumple las obligaciones que le corresponden tanto en el ámbito internacional y europeo como en el del Estado en que se encuentre establecido o en el que se ejecute la prestación contractual. Este enfoque complementario permite a los Estados trascender los objetivos tradicionales de adquisiciones para influir en el comportamiento de los operadores económicos potenciando programas de cumplimiento y la cultura de la competencia.

4.2.3. *La necesidad de que se garantice el cumplimiento de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo*

En un escenario geopolítico internacional como el actual caracterizado por una creciente incertidumbre, cobra un especial interés aquellas medidas de defensa comercial para evitar la competencia desleal de terceros países en el mercado europeo de la contratación pública. En este sentido, a través del conocido como Instrumento de contratación internacional (ICI)³⁷, así como de una reciente jurisprudencia del TJUE, se han ido concretando las condiciones de acceso de los operadores económicos de terceros países a los procedimientos de adjudicación en los Estados miembros³⁸.

En atención a ello, el Derecho de la UE no se opone a que, en ausencia de medidas de exclusión adoptadas a nivel europeo, los operadores económicos de terceros países sean admitidos a participar en los procedimientos de adjudicación en igualdad de condiciones con los operadores de la Unión. No obstante, el disfrute de dicho principio de igualdad de trato se limita a aquellos operadores económicos procedentes de Estados que han suscrito con la UE un acuerdo internacional que garantice, de manera recíproca y por igual, el acceso a la contratación pública³⁹ (SSTJUE *Kolin*

37. Reglamento (UE) 2022/1031 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de junio de 2022, sobre el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de terceros países a los mercados de contratos públicos y de concesiones de la Unión, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de la Unión a los mercados de contratos públicos y de concesiones de terceros países.

38. La recomendación de la JCCPE, de 17 de julio de 2025, trata sobre la aplicación que debe realizarse del art. 68 LCSP, que regula la participación de las empresas no comunitarias en los procedimientos de licitación en los contratos del sector público, en particular, en lo que se refiere a las empresas procedentes de terceros Estados que no hayan celebrado un acuerdo internacional con la UE.

39. En el marco de distintos acuerdos internacionales, como es el Acuerdo sobre Contratación Pública y los acuerdos bilaterales de libre comercio que contienen capítulos relativos a la contratación pública, la UE se ha

Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret de 22 de octubre de 2024, EU:C:2024:910 y *CRRC Qingdao Sifang y otros* de 13 de marzo de 2025, EU:C:2025:178).

Ahora bien, con el fin de evitar distorsiones de la competencia y de alcanzar un equilibrio adecuado entre la apertura de los mercados y la autonomía estratégica de la UE, debe exigirse a los licitadores procedentes de terceros países que garanticen un nivel de calidad y sostenibilidad equivalente al exigido a las empresas de la UE. Este aspecto reviste especial relevancia, dado que los operadores económicos de dichos países no siempre están sujetos a las mismas normas –ni a normas equivalentes– en materia medioambiental, social o laboral que los operadores establecidos en la UE.

En consecuencia, con el fin de garantizar condiciones de competencia equitativas entre los operadores económicos, debe exigirse a todos los licitadores, en igualdad de condiciones, el cumplimiento de las obligaciones sociales y laborales establecidas en el art. 18.2 Directiva 2014/24/UE –por ejemplo, al valorar si una oferta puede considerarse anormalmente baja–, sin que dicha exigencia pueda quedar reducida a un mero “cumplimiento cosmético”.

En este sentido, reviste especial relevancia la observancia de los convenios de la OIT, ya que la falta de ratificación de algunos de ellos, especialmente los relativos a los derechos fundamentales de los trabajadores, puede generar distorsiones salariales incompatibles con los valores y estándares sociales de la UE. Conviene recordar que las Directivas establecen en sus anexos una relación de convenios internacionales cuyo respeto se exige en la fase de ejecución contractual y que, por lo que al ámbito social y laboral se refiere, coincide con los ocho convenios declarados fundamentales por la OIT.

La remisión al anexo X de la Directiva 2014/24/UE se hace exclusivamente a Convenios de la OIT relacionados con normativa laboral, en particular, el respeto de la libertad de asociación y la libertad sindical; el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la prohibición de discriminación en materia de empleo y ocupación.

- a) Convenio OIT núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948).
- b) Convenio OIT núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949).

comprometido a permitir el acceso a su mercado de contratación pública a determinadas operadores económicos de distintos países. Por ejemplo, en el Acuerdo Interino de Asociación UE-MERCOSUR, concluido el 6 de diciembre de 2024 en Montevideo (Uruguay).

- c) Convenio OIT núm. 29 sobre el trabajo forzoso (1930).
- d) Convenio OIT núm. 105 sobre la abolición del trabajo forzoso (1957).
- e) Convenio OIT núm. 138 sobre la edad mínima (1973).
- f) Convenio OIT núm. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) (1958).
- g) Convenio OIT núm. 100 sobre igualdad de remuneración (1951).
- h) Convenio OIT núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (1999).

Ahora bien, a pesar del avance que supone vincular estos convenios a la contratación pública, y previéndose la posibilidad de poder exigir a los operadores económicos un compromiso de cumplimiento con los derechos laborales a lo largo de la cadena de producción (como condición de ejecución contractual), no logramos entender por qué este mismo rigor no se ha aplicado para impedir contratar con aquel operador económico que incumple los citados convenios o que no atienda a sus obligaciones de diligencia debida.

Tampoco llega a entenderse la razón por la cual en la relación de este anexo no aparece, el Convenio núm. 94 sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), que fue adoptado por la OIT en el año 1949, que está en vigor desde el 1952 y que crea obligaciones jurídicas para los Estados firmantes⁴⁰.

Este Convenio, y la recomendación núm. 84, no establecen normas laborales en los contratos públicos, pero tienen por objetivo impedir que las autoridades públicas celebren contratos que impliquen el empleo de trabajadores en condiciones inferiores a un nivel aceptable de protección social (OIT, 2008:14). Es así que, este “convenio olvidado” trata de evitar que los salarios, horas de trabajo y condiciones de trabajo sean un elemento de competencia entre los operadores económicos para la adjudicación de contratos públicos, solicitando a éstos que respeten determinadas normas mínimas establecidas en el ámbito local. Asimismo, busca garantizar que la contratación pública no ejerza una presión a la baja sobre los salarios ni sobre las condiciones de trabajo (Birgillito, 2024:506).

Así pues, en este contexto, cobra especial relevancia este Convenio de la OIT cuya aplicación, pese a haber recibido hasta ahora una escasa atención, resulta muy importante para avanzar hacia una contratación pública socialmente responsable. Y ello porque, como dispone su art. 5, faculta a las autoridades públicas para denegar la adjudicación de contratos o adoptar cualquier otra medida pertinente en caso de incumplimiento de las cláusulas laborales incorporadas a los contratos, ofreciendo así

40. Hasta la actualidad, el Convenio ha sido ratificado por 63 Estados miembros de la OIT. De los 27 Estados miembros de la UE, únicamente, ha sido ratificado por 10 de ellos: España, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia y Países Bajos.

un instrumento jurídico idóneo para garantizar que la inversión pública se oriente de manera efectiva a la promoción de un trabajo decente⁴¹.

4.2.4. La falta de mecanismos para supervisar y evaluar el cumplimiento de las cláusulas sociales

Los sistemas de seguimiento y evaluación del cumplimiento de las cláusulas sociales por parte de los contratistas constituyen una asignatura pendiente desde que comenzó a apuntarse la idea de una contratación pública como instrumento estratégico. Este aspecto se presenta, además, como uno de los puntos más frágiles del sistema, pues cuando los contratistas eluden el cumplimiento, por ejemplo, de las condiciones especiales de ejecución u otras obligaciones de carácter social recogidas en los pliegos, no solo afecta a ese contrato en concreto, sino que debilita la eficacia y la credibilidad del propio modelo.

A ello se suma, en el caso de una contratación pública socialmente responsable, la complejidad inherente a la evaluación de los criterios sociales y a la medición de su rendimiento, lo que representa una de las principales barreras para su implementación efectiva. La falta de indicadores claros, metodologías homogéneas y capacidades técnicas suficientes en los órganos de contratación para controlar la fase de ejecución contractual dificulta verificar el impacto real de las cláusulas sociales en la sociedad y, en última instancia, limita su potencial como instrumento de transformación dentro del mercado público (Alea, 2024).

Como certeramente señala el informe 3/2025 de 30 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, es cierto que las cláusulas sociales no solo coadyuvan al logro de fines propios de la acción social, sino que correctamente implementadas pueden incluso “aumentar la eficiencia en el manejo de fondos públicos, puesto que de tener éxito puede reducir la demanda de medidas tradicionales de ayuda al mejorar las condiciones de trabajo y la empleabilidad e inserción laboral de personas con dificultades de acceso al mercado de trabajo”⁴².

41. De acuerdo con el art. 5 del Convenio núm. 84 OIT, “en caso de que no se observen o no se apliquen las disposiciones de las cláusulas de trabajo incluidas en los contratos celebrados por las autoridades públicas, se deberán aplicar sanciones adecuadas, tales como la denegación de contratos o cualquier otra medida pertinente” (ap. 1). A ello añade su ap. 2. que “se tomarán medidas apropiadas, tales como la retención de los pagos debidos en virtud del contrato, o cualquier otra que se estime pertinente, a fin de que los trabajadores interesados puedan obtener los salarios a que tengan derecho”.

42. Esta idea enlaza directamente con lo dispuesto en el art. 1.3 LCSP al exponer su convicción de que la inclusión de criterios sociales en el contrato “proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos”.

Sin embargo, a pesar de esta declaración, es necesario disponer de resultados medibles que permitan avanzar desde un enfoque centrado –aunque sea relevante– en el cumplimiento de las obligaciones sociolaborales, hacia otro orientado a la consecución de objetivos estratégicos más amplios, como la promoción de la inserción laboral de colectivos vulnerables o la mejora de la cohesión social (Gimeno et al., 2025 Observatorio de Contratación Pública).

En este sentido, el tema pendiente consiste en dotar a la contratación pública de herramientas de evaluación que no solo acrediten el cumplimiento formal de las cláusulas sociales, sino que permitan medir su impacto real en la generación de empleo digno, de igualdad de oportunidades o de inclusión de colectivos vulnerables. Solo mediante sistemas de seguimiento basados en indicadores verificables será posible transformar la contratación pública en un verdadero instrumento de política social y no en un mero mecanismo de cumplimiento normativo (Selviaridis et al., 2023).

A la falta de estas herramientas de evaluación se suma la propia de un marco de “taxonomía social” de la UE para orientar el gasto público hacia contratos socialmente sostenibles y garantizar, con ello, la coherencia con los objetivos más amplios de la UE en materia de sostenibilidad e inclusión⁴³.

Ahora bien, cabe destacar los avances prometedores que se están produciendo en el ámbito de los datos vinculados a la contratación pública, ya que la Comisión Europea considera que el acceso a los datos y, especialmente, la capacidad para analizarlos resultará esenciales para “liberar todo el potencial de la contratación pública”. En esta línea, se ha impulsado la creación de un Espacio Europeo sobre Contratación Pública (2023), con el objetivo de aprovechar los beneficios derivados de su uso, no solo en favor de una mayor competitividad, sino también para respaldar políticas estratégicas tanto a escala nacional como de la Unión⁴⁴.

En el ámbito nacional, también se observan progresos significativos en este sentido, como demuestra el cuadro de indicadores sociales en la contratación pública elaborado por la Dirección General de Contratación Pública de la Generalitat de Cataluña y publicado bajo el título *Análisis de los indicadores de cláusulas sociales 2024*⁴⁵.

43. El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre *Taxonomía social: retos y oportunidades* (2022/C 486/03) se pronuncia a favor de una taxonomía social operativamente viable y conceptualmente sólida para hacer realidad las oportunidades, al tiempo que se superan los desafíos. Entiende que la taxonomía de la UE debe ajustarse a un enfoque integral que incluya tanto la sostenibilidad medioambiental como la social.

44. Comunicación de la Comisión *Contratación pública: Un espacio de datos para mejorar el gasto público, impulsar la elaboración de políticas basadas en datos y mejorar el acceso de las pymes a las licitaciones*, (DOUE C 98, de 16 de marzo de 2023).

45. Puede consultarse en: <https://contractacio.gencat.cat/> [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2025].

Este informe permite analizar la evolución de la incorporación de cláusulas sociales en las adjudicaciones realizadas en dicha Comunidad distinguiendo los resultados según el procedimiento de adjudicación y la tipología contractual. Los datos revelan que dos de cada tres contratos adjudicados por el sector público catalán, en el año 2024, incluyeron cláusulas sociales y entre ellas destacan las referidas a la igualdad de género, presentes en el 61,7 por ciento de los contratos, seguidas de las vinculadas a la estabilidad laboral (34,2 por ciento), inserción laboral (18,7 por ciento), transparencia fiscal (13,4 por ciento), conciliación familiar (12,7 por ciento), condiciones laborales (8,5 por ciento), formación (4,7 por ciento), comercio justo (2 por ciento) y derechos humanos (1,9 por ciento)⁴⁶.

La relevancia de estos datos trasciende el mero plano cuantitativo, ya que constituye un ejemplo de evaluación orientada a la mejora de las políticas públicas de contratación. Así pues, su verdadero valor radica en que pueden constituir una referencia útil para que otros órganos de contratación superen sus reticencias a incorporar criterios estratégicos de carácter social en sus contratos. En efecto, este informe facilita ejemplos reales de cláusulas sociales que ya han sido implementadas, y aporta datos sobre su impacto en términos económicos, puesto que llega a afirmar que, en el ámbito de la reserva social, por cada euro dedicado a contratos con reserva social para permitir la inserción sociolaboral de personas con discapacidad, se ha estimado un retorno social de 1,89 euros.

En otras palabras, logra dimensionar en clave de rendimiento que la reserva social tiene un impacto en términos económicos, pero también de bienestar social para las personas.

4.3. Los temas pendientes en España

En el ámbito nacional, los desafíos para avanzar hacia una contratación pública socialmente responsable no difieren sustancialmente de los ya señalados, si bien muestran un especial enconamiento en tres materias:

- a) Una interpretación restrictiva del requisito del vínculo con el objeto del contrato.
- b) La reserva de contratos a los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social.
- c) El establecimiento de mejoras salariales como cláusulas sociales.

46. Cabe señalar que la OIReEScon, en su *Informe especial de supervisión relativo a la contratación pública estratégica en 2023*, aporta asimismo información sobre los criterios sociales más empleados, destacando entre ellos los vinculados a la perspectiva de género, que son los más frecuentes como condiciones especiales de ejecución seguido de las condiciones laborales y la formación (pág. 179).

4.3.1. *El requisito de la vinculación al objeto del contrato*

Como se ha señalado anteriormente, el requisito de la vinculación al objeto del contrato continúa siendo el principal límite para la incorporación de cláusulas sociales en los contratos públicos, dado que la anulación de algunas de ellas por parte de diversos tribunales de recursos contractuales ha constituido una barrera significativa para su desarrollo.

En este sentido, las diferencias interpretativas relativas a la vinculación de la concreta consideración social (en especial, como criterio de adjudicación o como condición especial de ejecución) y el objeto del contrato han sido puestas de manifiesto repetidamente por parte de la doctrina (Almodóvar, 2022) y también por la JCCPE que en su *Informe Trienal relativo a la contratación pública en España* (2021, 2022 y 2023) se refiere expresamente al “persistente problema de la interpretación del principio de vinculación con el objeto del contrato”.

La interpretación que mantiene la exigencia de una vinculación directa continúa siendo aplicada por algunos tribunales de recursos contractuales, pese a que la LCSP ya no emplea el adverbio directamente para referirse a este requisito⁴⁷. Como bien señalase el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León en su resolución 192/2022, de 15 de diciembre, “la vigente LCSP no refiere que los criterios de adjudicación estén «directamente vinculados» al objeto del contrato –a diferencia de la normativa anterior (artículo 150.1 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público)– ni consecuentemente que sean susceptibles de ser medidos en términos de rendimiento directo para aquél, sino que únicamente prevé la vinculación y que estos deben ser objetivos y garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva” (FJ 3).

Una interpretación estricta del requisito de vinculación al objeto del contrato respecto de los criterios sociales de adjudicación no solo ha quedado superada por ser contraria al espíritu de la contratación pública estratégica consagrado en las Directivas y desarrollado por la jurisprudencia del TJUE desde 1988, sino que, además, haría prácticamente inviable su aplicación⁴⁸. Con todo, una interpretación extensiva del requisito de vinculación al objeto del contrato no puede llevar a considerar ad-

47. Ponemos por ejemplo la RTARCAAnd 465/2025, de 29 de julio, que señala que los criterios de adjudicación en la LCSP han de estar “directamente vinculados al objeto del contrato” (FJ 6).

48. La RTACPCan 31/2022, de 2 de febrero, llega a manifestar que “aplicar restrictivamente el concepto de vinculación al objeto del contrato nos conduce a interpretar que, el único interés general a satisfacer es aquél que la ejecución del contrato satisface directamente, excluyendo otros intereses generales de carácter social que también pueden verse satisfechos a través de su ejecución” (FJ 7.2).

misible cualquier cláusula social, pues la apreciación de si un criterio social concreto guarda o no relación con dicho objeto debe realizarse caso por caso y atendiendo a los requisitos contemplados por la normativa. No existen pautas generales a este respecto y la cuestión continúa siendo controvertida y no está plenamente resuelta.

En este contexto, el principal avance radica en que los tribunales de recursos ya no rechazan de forma automática las cláusulas sociales, sino que, partiendo de la potestad discrecional de la que disponen los órganos de contratación en el diseño de la licitación, valoran la suficiencia de la motivación y la justificación de las decisiones adoptadas. En efecto, para la admisión de este tipo de cláusulas –ya sea como requisito de solvencia, criterio de adjudicación o condición especial de ejecución– se exige una justificación adecuada por parte del órgano de contratación. Dicha justificación específica debe incorporarse al expediente del contrato, conforme a lo dispuesto en el art. 116.4 LCSP, y, precisamente en virtud de esta exigencia, el órgano de contratación ha de concretar de qué modo la cláusula social se vincula al objeto del contrato y cómo contribuye a generar un valor añadido en la fase de ejecución.

En esta línea, el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (TCatCSP) mantiene una argumentación que considero particularmente acertada: partiendo de una posición favorable a la inclusión de cláusulas sociales y laborales en la contratación pública –en coherencia con el actual marco normativo–, exige de los órganos de contratación una justificación suficiente tanto de su vinculación con el objeto del contrato como de su adecuación a los fines sociales pretendidos⁴⁹.

4.3.2. La reserva de contratos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social

La LCSP ofrece distintas posibilidades para integrar la dimensión social en la contratación pública. Una de las más importantes, se refiere a los conocidos como «contratos reservados» que permite que determinadas entidades compitan entre ellas en el acceso a determinados contratos, pero alejadas de las normas propias de un régimen de libre concurrencia (Mendoza et al., 2019).

Los contratos reservados constituyen una excepción al principio de concurrencia competitiva, sin que ello implique una vulneración de los principios de igualdad y no discriminación. Ello se debe a que nos encontramos ante un mecanismo de

49. Una de las últimas resoluciones que sigue esta línea argumentativa es la RTCatCSP 290/2025, de 10 de julio, que resuelve el recurso contra el anuncio de licitación y las especificaciones que debe regir la licitación de un contrato de servicios en una escuela infantil y que, entre los criterios de adjudicación, contempla un aumento en la remuneración del personal adscrito a la ejecución del contrato.

discriminación positiva orientado a fomentar la inserción laboral de personas con discapacidad y personas en situación de exclusión social (Burzaco, 2019).

Ahora bien, al tratarse de una excepción, la reserva de contratos solo cabe aplicarse en los términos expresamente previstos en la normativa, y por lo que se refiere a la LCSP, esta regulación se encuentra en la Disposición adicional cuarta, titulada Contratos reservados, que trae causa de la transposición del art. 20 de la Directiva 2014/24/UE (Martín Lorenzo, 2019).

Sobre esta figura se ha pronunciado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias en su informe 10/2022, de 6 de octubre. En él enumera las características de esta figura legal que, a juicio de esta junta consultiva, son las siguientes:

- a) Constituye una figura legal que implica que, en una determinada licitación, únicamente pueden participar y, por tanto, ser adjudicatarios, determinados operadores económicos.
- b) Los operadores económicos que pueden ser adjudicatarios únicamente pueden ser: los centros especiales de empleo de iniciativa social (CEEIS) y las empresas de inserción (EI), que cuentan con legislación específica regulatoria, requisitos y características predeterminadas, así como con registros obligatorios para su inscripción.
- c) El carácter de centro especial de empleo (CEE) o de EI es una condición legal de aptitud y no un requisito de solvencia.
- d) No existe limitación respecto a las actividades que pueden ser objeto de un contrato reservado; ahora bien, debe tenerse en cuenta cuáles son las actividades que realizan estas entidades.
- e) Utilizar la división en lotes para hacer efectiva la reserva de determinadas actividades a estas entidades, según sus objetos sociales y ámbitos de actividad.
- f) En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia expresa a que se tratan de contratos reservados.

El debate, que acaba de ser zanjado por el TS, no se centra en la existencia de esta figura legal, ni en su carácter de medida de acción positiva orientada a la inclusión laboral de colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo, ni siquiera en la obligación de fijar unos porcentajes mínimos de reserva. La controversia reside en la designación de los operadores económicos que pueden participar –y, por tanto, resultar adjudicatarios– de un contrato reservado; o lo que es lo mismo, la discrepancia versa sobre el alcance de la reserva únicamente a favor de CEEIS y de EI, en detrimento de los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial (CEEIE).

En efecto, el legislador español ha limitado los destinatarios de esta reserva a favor de dos únicos operadores económicos⁵⁰. Esta posibilidad supone que la calificación del licitador como CEEIS o EI constituye un requisito previo para concurrir a la licitación, quedando excluidos del procedimiento de adjudicación todos aquellos operadores que no cumplan con el requisito de aptitud exigido.

La decisión del legislador de restringir la reserva a determinados operadores económicos –aun cuando existen otros que también desempeñan la función social de promover la integración laboral de las personas con discapacidad– ha sido objeto de análisis en diversas resoluciones de los tribunales administrativos de recursos contractuales y ha generado criterios dispares también entre distintos órganos jurisdiccionales⁵¹, máxime cuando la STJUE *Conacee* de 6 de octubre de 2021 (EU:C:2021:810) no había zanjado esta cuestión.

En esta sentencia, el TJUE ha considerado que el art. 20 Directiva 2014/24/UE no se opone a la posibilidad de que un Estado miembro imponga requerimientos adicionales a los incluidos en dicho precepto, de forma que excluya de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos reservados a determinados operadores económicos, aunque cumplan los requerimientos establecidos en la Directiva⁵².

Así pues, ante la ausencia de una respuesta concluyente por parte del TJUE, los criterios interpretativos divergentes se han puesto de manifiesto en los razonamientos contenidos en dos sentencias –las SSTSJ de Cataluña 495/2022, de 14 de febrero (ECLI:ES:TSJCAT:2022:2927) y de Castilla y León 1307/2022, de 23 de noviembre de 2022, (ECLI:ES:TSJCL:2022:4751)– en contraposición con la posición

50. En estos momentos se encuentra en tramitación parlamentaria el *Proyecto de Ley integral de impulso de la economía social* que, además de pretender la modificación de las tres leyes más significativas en esta materia, modifica también la DA 4ª de la LCSP, para incorporar la posibilidad que el pliego de cláusulas administrativas particulares prevea que, “en el caso de no haberse presentado ninguna oferta admisible, el órgano de contratación, tras declarar el contrato desierto, publicará un nuevo anuncio de licitación y se abrirá un nuevo plazo de presentación de ofertas de igual duración al inicial en el que no será exigible para participar tener la condición de centro especial de empleo de iniciativa social o empresa de inserción (BOCG. Congreso de los Diputados núm. A-36-1 de 18 de octubre de 2024).

51. Sin ánimo de exhaustividad, y al margen de los pronunciamientos que serán objeto de un análisis más detallado, cabe citar las SSTSJ de Cataluña 495/2022, 14 de febrero (ECLI:ES:TSJCAT:2022:2927), de Murcia 308/2022, de 17 de junio (ECLI:ES:TSJMU:2022:1377), de Cantabria 352/2022, de 7 de octubre (308/2022, de 17 de junio (ECLI:ES:TSJMU:2022:1377), y de Madrid 1383/2022, de 10 de octubre (ECLI:ES:TSJM:2022:12366).

52. Esta sentencia del TJUE trae causa de una cuestión prejudicial planteada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ del País Vasco al TJUE, sobre la interpretación del art. 20 de la Directiva 2014/24/UE. El TJUE se remite al órgano jurisdiccional nacional para que aplique un juicio de conformidad de la norma interna a efectos de precisar si los requisitos de la Disposición adicional 4ª de la LCSP, justifica la reserva de contratación únicamente a favor de Centros Especiales de Empleo de iniciativa social.

mantenida por la STSJ del País Vasco 215/2022, de 26 de mayo, (ECLI:ES:TS-JPV:2022:1688).

Si bien es legítima la duda de la actora sobre la razonabilidad de la discriminación de la que han sido objeto los centros especiales de empleo que no sean de iniciativa social, la opción del legislador no se presenta como arbitraria o carencia de justificación considerando que la discriminación se fundamenta en la garantía del perfil social de las entidades y, especialmente, la obligación de reinversión de los resultados de la actividad en la propia finalidad de integración de personas con disminución. Unas características que inicialmente le permiten prever una dedicación más intensa y una mayor eficiencia de la reserva de contratos para el propósito que lo justifique

FJ 3 STSJ de Cataluña 495/2022, de 14 de febrero

La cuestión se reconduce a comprobar si los centros especiales de empleo de iniciativa social, debido a sus características específicas, están en condiciones de poner en práctica de manera más eficaz el objetivo de integración social del art. 20.1 Directiva 2014/24, lo que podría justificar objetivamente una diferencia de trato en relación con los centros especiales de iniciativa empresarial (...). Concluimos, que la opción del legislador no es arbitraria ni está falta de justificación, considerando que la discriminación se fundamenta en la garantía del perfil social de las entidades y, especialmente, en la obligación de reinversión de los resultados de la actividad en la propia finalidad de integración de las personas con discapacidad que tienen los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social, características que inicialmente permiten prever una dedicación más intensa y una mayor eficacia de la reserva de contratos en orden a la finalidad que la justifica

FJ 3 STSJ de Castilla y León 1307/2022, de 23 de noviembre

Por mucho que la naturaleza, constitución y funcionamiento de los centros especiales de empleo que la disposición final 14[.4] de la Ley 9/2017 considera de iniciativa social, justifiquen «objetivamente», en abstracto, un régimen más favorable al acceso de esos centros a la contratación pública, en el ámbito de la reserva amparada por el art. 20.1 de la Directiva 2014/24/CE no puede estimarse justificado el diferente trato que la antedicha disposición interna dispensa a esos centros respecto a los de iniciativa empresarial (...). Estimamos que la tal regulación interna excede de la necesaria y proporcionalmente adecuada para garantizar sus objetivos a la vez que comporta efectos señaladamente restrictivos a la participación de los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial en la contratación pública

FFJJ 2 y 4 STSJ País Vasco 215/2022, de 26 de mayo

Pues bien, recientemente, las SSTS 1302/2025, de 16 de octubre (ECLI:ES:TS:2025:4471) y 1347/2025, de 23 de octubre (ECLI:ES:TS:2025:4746) han asumido el criterio de las SSTSJ de Cataluña y Castilla y León extractadas al determinar, en unificación de doctrina, que la regulación de la reserva de los contratos públicos o de algún lote de los mismos a favor de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social (...) no vulnera el principio de igualdad de trato ni el principio de proporcionalidad que se enumeran en el artículo 18, apartado primero, de la Directiva 2014/2024/UE (...) como principios de la contratación pública.

El TS afirma que “la reserva de los contratos públicos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social se ha establecido para alcanzar una finalidad que es legítima atendiendo a los principios recogidos tanto en el artículo 49 de la Constitución como en la Directiva 2014/2024/UE” (FJ 7 STS 1347/2025, de 23 de octubre). La opción del legislador no se presenta arbitraria ni carente de justificación considerando que la discriminación se fundamenta en la garantía del perfil social de las entidades. En atención a ello, el TS manifiesta que no es posible apreciar identidad entre los Centros Especiales de Empleo de iniciativa empresarial y los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social. Esta diferencia es lo que justifica que pueda existir un tratamiento diferente para cada uno de esos centros en relación con la reserva de contratos públicos sin que ello suponga un trato discriminatorio entre licitadores.

4.3.3. El establecimiento de mejoras salariales

La viabilidad jurídica de incorporar en los contratos del sector público –ya sea como condición especial de ejecución o como criterio de adjudicación– mejoras de carácter social que supongan un incremento salarial para el personal adscrito a la ejecución del contrato, constituye otro de los aspectos objeto de controversia.

La posición mayoritaria en esta materia considera inadecuado incluir, como criterios de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución, incrementos salariales que excedan lo previsto en las normas legales y convencionales aplicables, al entender que tales medidas carecen de vinculación suficiente con el objeto del contrato o que, en su caso, no permiten hacer una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta. En este sentido, la RTACRC 235/2019, de 8 de marzo, dice no apreciar cómo las “mejoras de las condiciones salariales pueden mejorar el rendimiento del contrato o de su ejecución, ni cómo por ello pueden afectar de

manera significativa a la mejor ejecución del contrato” (FJ 10)⁵³; es más, se plantea cómo este criterio incide en la prestación contractual.

Otro de los argumentos invocados para rechazar la inclusión de cláusulas de mejora salarial en los contratos públicos se fundamenta en el sistema de fuentes de las relaciones laborales, en la medida en que se considera que las condiciones retributivas de los trabajadores adscritos al contrato deben ser las fijadas por la normativa laboral, legal o convencional vigente y aplicable, resultando, por tanto, indisponibles para los pliegos que rigen dicha contratación (resolución 58/2025, de 3 de marzo, del TACPCan).

Así pues, y sin perjuicio de lo loables que sean los fines perseguidos, este mismo tribunal entiende que no resulta conforme a derecho que “el órgano de contratación pueda modificar las previsiones legales mediante la imposición de determinadas obligaciones extras para el futuro contratista, que no se encuentran recogidas, ni en el Estatuto de los Trabajadores, ni en ningún Convenio Colectivo que sea aplicable y que, no sólo pueden originar evidentes efectos discriminatorios y restrictivos de la competencia entre las operadoras económicas que pretendan concurrir a la licitación del contrato, sino que también pueden suponer un tratamiento desigualitario entre los trabajadores de una misma empresa sin base legal alguna para ello” (FJ 5 RTACP-Can 58/2025, de 3 de marzo).

La STSJ de Madrid 181/2019, de 14 de marzo (ECLI:ES:TSJM:2019:2283), añade un argumento adicional: el criterio de mejora del sistema de remuneración puede considerarse discriminatorio, en la medida en que favorece a aquellas empresas que disponen de una mayor capacidad de financiación, propia o ajena

Ahora bien, pese a la contundencia de estos pronunciamientos, lo cierto es que no se trata de una cuestión definitivamente resuelta y, sobre todo, no puede afirmarse que exista una solución uniforme aplicable a todos los tipos contractuales o a cualquier sector de actividad económica. Ello resulta aún más evidente si se tiene en cuenta que la propia LCSP reconoce expresamente, aunque a título meramente ejemplificativo, que la mejora de las condiciones laborales y salariales constituye una característica social del contrato que puede servir como criterio de adjudicación en base a una mejor relación calidad-precio.

53. El TACRC se ha pronunciado en varias ocasiones sobre este tipo de mejoras, por ejemplo, en sus resoluciones 897/2019, de 31 de julio y 858/2020, de 31 de julio. En la RTACRC 1672/2023, de 28 de diciembre, incide más en este argumento al señalar que “el mayor salario de los trabajadores que ejecuten la prestación respecto del establecido en el Convenio colectivo sectorial de aplicación nada tiene que ver con el nivel de rendimiento de cada oferta, tal y como se define en las prescripciones técnicas, ni con las características permitidas por la Directiva para evaluar la calidad del personal: cómo se organizan, su cualificación y experiencia” (FJ 6).

Así, un criterio de adjudicación consistente en valorar la mejora en los salarios de las personas adscritas a la ejecución de un contrato público puede justificarse, en función del ámbito o sector en el que se desarrollan las prestaciones, por su coherencia con la política pública social que la motive y por su contribución a la consecución de objetivos, como reducir el absentismo o las huelgas, los cuales tienen también, además, el efecto de comportar una potencial mejora en el contrato que consiste en evitar disfunciones en la prestación o en reducir la rotación del personal que lo ejecuta, evitando la pérdida de cualificación, formación y experiencia (*cf.* CJ 2 del informe 7/2025, de 12 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña)⁵⁴.

En consecuencia, y en línea con lo sostenido respecto de las restantes cláusulas sociales analizadas, el examen de legalidad de este criterio no puede efectuarse en abstracto ni de manera uniforme para todos los contratos, sino que debe realizarse atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso. Corresponde a cada órgano de contratación –y para contrato de manera individualizada– justificar adecuadamente la adecuación de dicho criterio a los requisitos legales establecidos en el art. 145.5 LCSP, argumentando, además, que su aplicación representa una ventaja o un valor añadido en la calidad de la prestación del servicio.

En este sentido, el TCatCSP ha recordado que dicha justificación exige tener en cuenta el sector de actividad sobre el que recae el objeto del contrato, con el fin de identificar la realidad social y las condiciones laborales en las que el contrato público concreto puede convertirse en un instrumento de mejora. Asimismo, ha reiterado en diversas resoluciones la importancia de una motivación detallada para valorar si la mejora salarial permite efectivamente materializar la finalidad social que la sustenta⁵⁵ (por ej. RTCatCSP 249/2024, de 27 de junio).

54. En este mismo sentido, la RTARCAnd 63/2024, de 1 de febrero, considera que la mejora salarial puede ser un criterio de adjudicación válido que puede contribuir a “una reducción de la movilidad del personal evitando pérdida de habilidades, formación y experiencia en un ámbito de actividad específico” e indica en este caso que “la mejora salarial favorece objetivamente la estabilidad y por ende, la reducción de la movilidad del personal en un servicio crítico, sensible y de cierto nivel de complejidad, donde la experiencia y formación adquiridas son claves” (FJ 5.3).

55. La RTARCAnd 434/2025, de 18 de julio, con cita de su resolución 63/2024, de 1 de febrero, ha llegado a afirmar que “la insuficiente o inadecuada justificación de la vinculación del criterio de adjudicación al objeto del contrato lo que ha determinado la anulación de las mejoras salariales como criterio de adjudicación” (FJ 6.3). Para reseñar la importancia de esta justificación, manifiesta además, que “no hay dato objetivo alguno que avale la mayor calidad por el mero hecho del mayor salario, pues se hace depender la mejor ejecución de una mayor motivación y rendimiento del trabajador al que se le incrementa el sueldo; circunstancia que es puramente hipotética y en última instancia va a depender de las cualidades personales de cada trabajador” (FJ 6.3).

En efecto, el carácter excesivamente hipotético en la justificación de un criterio de adjudicación relativo al incremento salarial del personal encargado de la ejecución de un contrato de servicios de asistencia a domicilio, recurrido por la Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE), ha llevado al Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi a plantear una petición de decisión prejudicial ante el TJUE (asunto AESTE, C-210/24, ECLI:EU:C:2025:529). Las dudas se refieren básicamente a cuatro aspectos:

- a) Si constituye un criterio adecuado a efectos de identificar la “oferta económicamente más ventajosa”.
- b) Si se puede entender vinculado al objeto del contrato.
- c) Si puede perjudicar de forma discriminatoria a los operadores con menor capacidad económica.
- d) Si el criterio controvertido constituye una injerencia en el derecho a la negociación colectiva.

En estos momentos, el TJUE aún no se ha pronunciado sobre esta cuestión prejudicial. No obstante, el Abogado General Sr. Andrea Biondi, en sus conclusiones presentadas el 3 de julio de 2025, se ha mostrado favorable a considerar que el criterio controvertido pueda servir para identificar la “oferta económicamente más ventajosa” en el sentido del art. 67 Directiva 2014/24/UE, “siempre que dicho criterio respete los principios de proporcionalidad, de igualdad de trato y de no discriminación, extremo que corresponde determinar al órgano jurisdiccional remitente” (ap. 73). Además, sostiene de manera categórica que el criterio controvertido, lejos de perjudicar el derecho a la negociación colectiva, lo incentiva.

5. La revisión de las directivas sobre contratación pública

Las Orientaciones políticas de la Comisión Europea para el periodo 2024-2029 proyectan “hacer un mejor uso de la contratación pública” y, para lograrlo, se ha anunciado la revisión del marco europeo de la contratación pública en el año 2026.

Esta revisión perseguirá, entre otros objetivos, establecer criterios de preferencia a los productos europeos en la contratación pública de determinados sectores estratégicos, así como simplificar la aplicación de la normativa teniendo en cuenta, especialmente, a las empresas emergentes e innovadoras. Este anuncio coincide, además, con el interés mostrado por las instituciones europeas en incorporar requisitos y criterios distintos del precio en los procedimientos de contratación pública en consonancia

con diversos objetivos políticos, entre los que destaca el fomento de la protección del medio ambiente y la consecución de objetivos sociales⁵⁶.

La idea que subyace es que competitividad y progreso social deben ir de la mano –tal y como se afirma en el informe Draghi *The future of European competitiveness* (2024)– y, aunque la dimensión social suele quedar relegada por la narrativa de la productividad, se debe avanzar en medidas que propicien una competencia leal, pero a su vez permitan cumplir los requisitos para una economía social de mercado, de conformidad con el art. 3.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

5.1. Una atención renovada al uso de la contratación pública como herramienta estratégica

La inestabilidad del contexto internacional y las crecientes dependencias estratégicas han suscitado una renovada atención hacia el uso de la contratación pública –incluidas la contratación conjunta, la contratación de proximidad, la relocalización de la producción en Europa y el abastecimiento preferente de productos procedentes de la Unión– como instrumento de política económica destinado a reforzar la autonomía estratégica de la Unión y a respaldar los esfuerzos de resiliencia de su economía (Gimeno, 2024).

Así pues, a pesar de los limitados resultados que ha presentado la utilización de la contratación pública como herramienta política⁵⁷, en la agenda legislativa europea se sigue apostando por el papel estratégico de la contratación pública para reforzar una competitividad sostenible e inclusiva en la UE⁵⁸. El Consejo Europeo insiste en la necesidad de impulsar una contratación pública estratégica para canalizar la inversión pública en el logro de objetivos clave para la Unión, a la vez que pide que se complete un plan de acción estratégico para guiar y sustentar el programa de revisión y reforma de la contratación en la UE⁵⁹.

56. *Una Brújula para la Competitividad de la UE*, COM (2025) 30 final, de 29 de enero, pág. 18 y *Pacto por una Industria Limpia: una hoja de ruta conjunta para la competitividad y la descarbonización*, COM (2025) 85 final, de 26 de febrero de 2025, pág. 9.

57. Así se indica en el *Informe anual sobre el mercado único y la competitividad de 2025*, COM (2025) 26 final, de 29 de enero, pág. 24 y en el informe especial TCEu 28/2023 *Contratación pública en la UE – La competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años anteriores a 2021*, pág. 57, apartado 114.

58. *Una Brújula para la Competitividad de la UE*, COM (2025) 30 final, de 29 de enero, pág. 18.

59. Así se ha manifestado en el documento *Mejorar la competencia equitativa y eficaz para los contratos públicos en la UE adjudicados para obras, bienes y servicios* (C/2024/3521).

Este renovado impulso se manifiesta, asimismo, en una orientación cada vez más definida hacia la neutralización del componente lucrativo y la desincentivación de la demanda de productos procedentes del trabajo forzoso o del trabajo infantil. En este contexto, la UE avanza en la elaboración de un marco normativo orientado a contrarrestar los efectos adversos derivados de la obtención de ventajas económicas por parte de las empresas y otros operadores económicos por incumplir las disposiciones del Derecho internacional en materia de derechos humanos.

Este bloque normativo está compuesto, principalmente, por:

- a) Reglamento (UE) 2024/3015 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre, por el que se prohíben en el mercado de la Unión los productos realizados con trabajo forzoso.
- b) Directiva 2024/1760/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio, sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad.
- c) Directiva 2024/1712/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio, por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.
- d) Reglamento (UE) 2023/1542 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio, relativo a las pilas y baterías y sus residuos⁶⁰.
- e) Reglamento (UE) 2017/821 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo, por el que se establecen obligaciones en materia de diligencia debida en la cadena de suministro por lo que respecta a los importadores de la Unión de estaño, tantalio y wolframio, sus minerales y oro originarios de zonas de conflicto o de alto riesgo.
- f) Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal.

Por lo que se refiere a la prohibición en el mercado de la Unión de productos realizados con trabajo forzoso, el Reglamento (UE) 2024/3015 –que será aplicable a partir del 14 de diciembre de 2027– contiene un mandato claro y rotundo en su art. 3: “Los operadores económicos no introducirán ni comercializarán en el mercado de la Unión productos realizados con trabajo forzoso, ni tampoco exportarán dichos productos”, incluyendo en el concepto de trabajo forzoso también el trabajo infantil.

60. Este Reglamento contiene obligaciones para que los operadores económicos observen la diligencia debida en sus cadenas de suministro, también en lo que respecta a los derechos laborales.

La prohibición va dirigida a los operadores económicos y se les prohíbe tanto operar, es decir introducir o comercializar, estos productos dentro del mercado europeo como exportarlos desde la UE. Se trata de una prohibición general dado que el Reglamento se aplica a todos los productos independientemente del sector, de la actividad empresarial, del tipo de operador económico, puesto que se centra en las cadenas de suministro, lo que le permite tratar a todos los productos por igual, independientemente del lugar de la producción⁶¹ (Bürgin, 2025).

Con el fin de dotar de operatividad a la prohibición, se prevé que la Comisión proceda a la creación de una base de datos destinada a ofrecer información de carácter indicativo, sustentada en pruebas objetivas, verificable y sujeta a actualizaciones periódicas, acerca del riesgo de existencia de trabajo forzoso en determinadas áreas geográficas o en relación con productos concretos o categorías de productos. Este riesgo, asociado a determinadas regiones y sectores, configura una suerte de presunción *iuris tantum* de producción de bienes mediante trabajo forzoso. En este mismo sentido, la detección de posibles riesgos de trabajo forzoso en sus cadenas de suministro, a modo de «banderas rojas», es posible desde hace años con la publicación bienal de la conocida *List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor* (TVPRAList)⁶². Esta lista de bienes producidos por trabajo infantil o trabajo forzoso, del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, ya permite a las empresas detectar los sectores y países donde existe un alto riesgo de trabajo infantil o forzoso⁶³.

En la idea de eliminar la complicidad del sector público en la trata de personas, el trabajo infantil o el trabajo forzoso, también deben articularse medidas para exigir cambios en el comportamiento de las entidades públicas en sus adquisiciones para garantizar que los fondos públicos no contribuyen, ni legitiman actividades que vulneran los derechos humanos fundamentales.

61. El considerando cuarenta y octavo del Reglamento señala que “la prohibición de los productos realizados con trabajo forzoso debe aplicarse a los productos para los que se haya utilizado trabajo forzoso en cualquier fase de su producción, fabricación, cosecha o extracción, lo que incluye las operaciones de elaboración o de transformación relacionadas con dichos productos. Además, esa prohibición debe aplicarse a todos los productos, de cualquier tipo, incluidos sus componentes, y debe aplicarse a los productos independientemente del sector, del origen, de que sean nacionales o importados, o de que se introduzcan o se comercialicen en el mercado de la Unión o se exporten”.

62. https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ilab/child_labor_reports/tda2023/2024-tvpra-list-of-goods.pdf [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2025].

63. En su versión del año 2024, la lista incluye 204 bienes de 82 países abarcando distintos sectores (industria, sector minero y metalúrgico y productos incluidos bienes de consumo, de electrónica, textiles).

5.2. Hacia una compra pública ética que promueva un trabajo decente

Aunque se está avanzando en una contratación pública social (OCDE, 2025), la realidad nos muestra que, en la práctica, la inclusión de consideraciones sobre derechos humanos no resulta frecuente (Martín Ortega, 2018). Con carácter general, tampoco la legislación sobre contratación pública aborda esta finalidad y, por otro lado, la exigibilidad del respeto de los derechos humanos por parte de las empresas aún tiene una regulación poco precisa, y las directrices en este sentido están contenidas mayoritariamente en normas de *soft law*, actuando más como recomendaciones y propuestas de actuación que como normas vinculantes (Tornos, 2020:14).

Los Estados, sin embargo, se encuentran vinculados por normas de carácter prescriptivo derivadas de su condición de miembros signatarios de relevantes instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos –entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Protocolo de Palermo–. En consecuencia, recae sobre ellos la obligación de adoptar medidas positivas encaminadas a la erradicación de prácticas incompatibles con la dignidad humana, tales como la servidumbre, la trata de personas o el trabajo forzoso.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su sentencia de 20 octubre de 2016 (*Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*), señalaba que es importante que “el Estado adopte medidas para desalentar la demanda que alimenta la explotación del trabajo, tanto a través de trabajo forzoso, como de servidumbre y esclavitud” (§ 318).

Este marco recoge la responsabilidad del Estado de hacer cumplir, bajo su jurisdicción, los derechos humanos por parte de terceros, incluidas las empresas y, si bien la trata de seres humanos o el trabajo forzoso puede superar las fronteras de un país y tener una dimensión transfronteriza⁶⁴, este hecho no debiera suponer un obstáculo para que la normativa contractual de un Estado concretara las obligaciones que deben cumplir aquellos operadores económicos que quieren llegar a ser contratistas. La dificultad se encuentra en cómo extender el respeto y promoción de los derechos humanos más allá de las fronteras del Estado donde se lleva a cabo la contratación.

A pesar de las dificultades, la necesidad de superar tales obstáculos reviste una doble justificación. En primer lugar, desde una perspectiva jurídico-pública, los Es-

64. Es importante señalar que la trata de seres humanos, a diferencia del tráfico ilícito de migrantes, se efectúa siempre con la finalidad de explotar a la víctima y no requiere necesariamente el cruce de fronteras. Puede existir trata de seres humanos y explotación laboral vinculada al trabajo forzoso y al trabajo infantil también dentro de las fronteras de cada Estado. Sin embargo, el objetivo del tráfico de seres humanos es el transporte transfronterizo ilícito con el fin de obtener, directa o indirectamente, beneficios financieros u otros beneficios materiales.

tados no pueden convertirse en cómplices indirectos de estas conductas a través de su posición como demandantes de bienes y servicios. Así, del mismo modo que se exige a los operadores económicos abstenerse de obtener ventajas competitivas mediante la vulneración de derechos fundamentales, resultaría jurídicamente exigible a los poderes públicos que se abstengan de destinar fondos públicos a cadenas de suministro sostenidas en prácticas de trabajo forzoso o infantil.

En segundo lugar, concurre una razón de carácter económico. La inclusión en los contratos públicos de cláusulas expresas referidas al respeto de los derechos humanos y a la prohibición del trabajo forzoso e infantil no solo constituiría un instrumento idóneo para combatir la vertiente económica de estas prácticas, sino que, además, tendría un efecto positivo sobre el propio funcionamiento del mercado. Así lo destaca el Protocolo de la OIT, de 11 de junio de 2014, relativo al Convenio núm. 29 sobre trabajo forzoso, al reconocer que “la supresión efectiva y sostenida del trabajo forzoso contribuye a garantizar una competencia leal entre los empleadores, así como a proporcionar una mayor protección a los trabajadores”.

En este mismo sentido, los Principios Orientadores sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas (principios quinto y sexto) requieren a los Estados a adoptar medidas que, además de supervisar el cumplimiento de los derechos humanos por parte de las empresas licitadoras, se dirijan a promover la concienciación y el respeto de los derechos humanos por parte de éstas (Agoués, 2022:467). El principio rector 5 señala que “los Estados deben ejercer una supervisión adecuada con vistas a cumplir sus obligaciones internacionales de derechos humanos cuando contratan los servicios de empresas, o promulgan leyes a tal fin, que puedan tener un impacto sobre el disfrute de los derechos humanos” y el principio rector 6 aclara que los Estados también deben “promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas con las que lleven a cabo transacciones comerciales”, especialmente a través de sus actividades de adquisición.

6. A modo de conclusión final

La incorporación de la sostenibilidad social en la contratación pública se configura como un objetivo necesario de las próximas reformas normativas, tanto en el ámbito europeo como en el español.

A modo de cierre, pueden extraerse las siguientes conclusiones principales de este análisis doctrinal:

- a) La contratación pública se ha redefinido como una herramienta de política pública de carácter estratégico, con un elevado potencial para la promoción de fines sociales. Ya no se concibe únicamente como un mecanismo de aprovisionamiento, sino como un instrumento eficaz a través del cual las entidades públicas pueden impulsar objetivos de interés general tales como el trabajo digno, la inclusión social de colectivos desfavorecidos o la igualdad de género.
- b) Pese al reconocimiento normativo y jurisprudencial de la dimensión social de la contratación pública desde hace décadas, su aplicación práctica sigue enfrentando numerosos obstáculos. Entre los más relevantes cabe destacar la resistencia al cambio institucional, la complejidad inherente a una contratación estratégica —que exige capacidades y competencias especializadas no siempre presentes en los órganos de contratación—, así como la ausencia de indicadores claros, metodologías homogéneas y mecanismos técnicos suficientes para el control de la fase de ejecución contractual. A ello se suman las incertidumbres interpretativas de las disposiciones normativas, que tampoco contribuyen a consolidar una contratación pública socialmente responsable.
- c) La revisión del marco normativo de la UE en materia de contratación pública, prevista para 2026, podría representar una oportunidad decisiva para afianzar una contratación pública socialmente responsable. Todo parece indicar que las instituciones europeas se muestran dispuestas a reforzar las exigencias sociales en la contratación, a partir de las lecciones aprendidas en la última década, e incorporando una dimensión ética que hasta ahora era insuficiente.

En definitiva, la evolución de la contratación pública hacia un modelo que integre la dimensión social de la sostenibilidad no solo exige cambios normativos, sino también un cambio cultural y organizativo que consolide la buena administración como principio rector de la acción pública y el valor por encima del precio.

Bibliografía

- Agoués Mendizábal, Carmen (2022). Los derechos humanos y las prohibiciones de contratar con el sector público en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. En: María Gorrochategui Polo, (Coord.), Olga Fotinopoulou Basurko y Nerea Magallón Elósegui, (Dir.), *Derecho transnacional del trabajo: Derechos humanos y multinacionales. Una mirada interdisciplinar* (pp. 465-497). Atelier.
- Alea Arrate, Beloke (2024). Hacia un análisis del retorno social de la contratación pública mediante la contabilidad social, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (45), 155-180.
<https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.45.27182>
- Almodóvar Iñesta, María (2022). Los criterios sociales de adjudicación. Especial referencia a la doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales, *Revista General de Derecho Administrativo* (60), 1-38.
- Birgillito, Maríalaura (2024). Cláusulas de trabajos en contrata públicas. En: Joaquín García Murcia, (Dir.), *La influencia de los convenios y recomendaciones de la OIT en la legislación social española* (pp. 505-530). Boletín Oficial del Estado, BOE.
- Bürgin, Annina Cristina (2025). La Unión Europea y el trabajo forzoso: análisis del Reglamento (UE) 2024/3015 que prohíbe productos realizados con trabajo forzoso, *Revista General de Derecho Europeo* (66), 54-99.
- Burzaco Samper, María (2016). Contrataciones públicas socialmente responsables: la necesidad de reconsiderar el potencial de la contratación pública en la consecución de objetivos sociales, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (86), 281-310. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.86.6935>
- Burzaco Samper, María (2019). Concurrencia competitiva, igualdad entre licitadores y discriminación positiva en las reservas de contratos: un análisis desde los conflictos, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (35), 169-212. <https://turia.uv.es/index.php/juridicaciriec/article/view/15933>
- Caranta, Roberto (2022). Towards socially responsible public procurement, *ERA Forum* (23), 149-164. <https://doi.org/10.1007/s12027-022-00718-5>
- Díez Sastre, Silvia (2017). Las cláusulas sociales en la contratación pública, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* (21), 195-219.

- Fernández Acevedo, Rafael (2022). La apuesta por la calidad pone en jaque al precio. *Observatorio de Contratación pública*.
<https://www.obcp.es/opiniones/la-apuesta-por-la-calidad-pone-en-jaque-al-precio>
- Fondevila Antolín, Jorge (2019). La exigencia o baremación de empleabilidad de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión. En: María Magnolia Pardo López y Alfonso Sánchez García, (Dir.), *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos. Guía práctica profesional* (pp. 303-317).
- Gallego Córcoles, Isabel (2021). Cláusulas sociales y contratación pública: la experiencia del Derecho de la Unión Europea, *IUS ET VERITAS* (62), 82-97.
- Gallego Córcoles, María Isabel (2017). La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública, *Documentación Administrativa* (4), 92-113.
- Gimeno, Feliú, José María (2020). La visión estratégica en la contratación pública en la Ley de Contratos del Sector Público. Hacia una contratación socialmente responsable y de calidad, *Economía Industrial* (415), 89-97.
- Gimeno Feliú, José María (2021). Los objetivos de sostenibilidad en inclusividad en la Agenda de Naciones Unidas y su incidencia en la contratación pública: de las ideas a la acción. En: José Esteve Pardo, (Coord.), *La Agenda 2030: implicaciones y retos para las administraciones locales* (pp. 67-100). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Gimeno Feliú, José María (2024). *Hacia una buena administración desde la contratación pública. De la cultura de la burocracia y el precio a la estrategia y el valor de los resultados*, Marcial Pons, Barcelona.
- Lamprinidis, Lampros (2025). Socially responsible public procurement and the social economy: European and global institutional approaches, *Journal of Public Policy and Administration* (10), 46-62.
- Martín Lorenzo, Beatriz (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 Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (35), 33-63.
<https://turia.uv.es/index.php/juridicaciriec/article/view/16104>
- Martín Ortega, Olga (2018). Public Procurement as a Tool for the Protection and Promotion of Human Rights: a Study of Collaboration, Due Diligence and Leverage in the Electronics Industry, *Business and Human Rights Journal* 3(1), 75-95.
- Martín Ortega, Olga & Methven O'Brien, Claire (Eds.) (2019). *Public procurement and human rights: Opportunities, risks and dilemmas for the state as buyer*, Edward Elgar Publishing.

- Medina Arnáiz, Teresa (2020). La contratación pública estratégica. En: Tomás Quintana López, (Dir.), *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público* (pp. 81-99). Tirant lo Blanch.
- Medina Arnáiz, Teresa (2023). La necesaria profesionalización como apuesta para una compra pública de futuro. En: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y Enrique Díaz Bravo, (Dir.), *La profesionalización en la contratación pública estratégica* (pp. 123-162). Tirant lo Blanch.
- Medina Arnáiz, Teresa (2025). El tortuoso camino para la creación de una Comisión Interministerial para la inclusión de las cláusulas sociales en la contratación pública ¿A la tercera irá la vencida? En: José María Gimeno Feliú, (Dir.), *Observatorio de los Contratos Públicos 2024* (pp. 361-383). Aranzadi.
- Méndez Núñez, María Isabel (2025). *Régimen jurídico de la contratación pública estratégica de género*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- Mendoza Jiménez, Javier, Román Cervantes, Cándido & Hernández López, Montserrat (2019). La Economía Social y la contratación pública: la herramienta de los contratos reservados, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (97), 213-244. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.97.14657>
- Miranzo Díaz, Javier (2019). La exigencia de la división en lotes como garantía de acceso de las pymes al mercado de la contratación pública. En: María Magnolia Pardo López y Alfonso Sánchez García, (Dir.), *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos. Guía práctica profesional* (pp. 163-180). Aranzadi.
- Moreno Molina, José Antonio (2018). *Hacia una compra pública responsable y sostenible. Novedades principales de la Ley de Contratos del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Moreno Molina, José Antonio (2021). Criterios sociales de adjudicación en el marco de la contratación pública estratégica y sostenible post-covid-19, *Revista Española de Derecho Administrativo* (210), 45-78.
- Moreno Molina, José Antonio (2022). *Compra pública socialmente responsable. Inclusión de las personas con discapacidad*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Nicoli, Francesco (2025). *Mapping the road ahead for EU public procurement reform* [«Trazar la hoja de ruta para la reforma de la contratación pública de la UE», documento en inglés]
<https://www.bruegel.org/first-glance/mapping-road-ahead-eu-public-procurement-reform>

- OCDE (2025). *Implementing the OECD Recommendation Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries: 2020-2024 Report*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
<https://doi.org/10.1787/02a46a58-en>
- Palacín Sáenz, Bernabé (2025). Estrategia social en las compras públicas. Un camino hacia la sostenibilidad y, por tanto, hacia la eficiente utilización de los fondos públicos, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (23), 81-98.
- Selviaridis, Kostas, Luzzini, Davide y Mena, Carlos (2023). How strategic public procurement creates social value: Evidence from UK anchor institutions, *Public Management Review*, 1-29. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2277814>
- Tornos Mas, Joaquín (2020). Contratación pública y derechos humanos, *Revista Digital de Derecho Administrativo* 24, 11-41.
- Vluggen, Rob, Kuijpers, Relus, Semeijn, Janjaap & Gelderman, Cees J. (2020). Social return on investment in the public sector, *Journal of Public Procurement* 20(3), 235-264. <https://doi.org/10.1108/JOPP-06-2018-0023>