

Nº 24  
Cuarto trimestre 2020

# Gabilex

REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

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

**Número 24. Diciembre 2020**

---

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

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA**

**Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO**

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

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

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

## DIRECCIÓN

### **D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Belén López Donaire**

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

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

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### **D. Roberto Mayor Gómez**

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

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Profesor de la Universidad a Distancia de Madrid (acreditado ANECA) y Director del Título de Especialista en Contratos Públicos. Abogado-Consultor. ([www.jaimepintos.com](http://www.jaimepintos.com))

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

### **D. Leopoldo J. Gómez Zamora**

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

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



## COMITÉ CIENTÍFICO

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

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

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

### **D. José Antonio Moreno Molina**

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

### **D. Isaac Martín Delgado**

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

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

## CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

### **D. José Ramón Chaves García**

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

### **D<sup>a</sup> Concepción Campos Acuña**

Directivo Público Profesional.



Secretaría de Gobierno Local del Excmo.  
Ayuntamiento de Vigo.

**D. Jordi Gimeno Bevia**

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

Director Académico de Internacionalización de la  
Universidad de Castilla-La Mancha.

**D. Jorge Fondevila Antolín**

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

Cuerpo de Letrados.

**D. David Larios Risco**

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





## SUMARIO

### EDITORIAL

El Consejo de Redacción..... 11

## **ARTÍCULOS DOCTRINALES**

### **SECCIÓN NACIONAL**

#### LAS MODIFICACIONES DE CONTRATOS PÚBLICOS EN LA LCSP 2017

D<sup>a</sup> Patricia Portero Hernández..... 15

#### CONTRATACIÓN PÚBLICA RESPONSABLE: ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN LA REGIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA

D<sup>a</sup>. Lucía Gómez García de la Torre.....57

#### EL PAISAJE EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA. ESPECIAL MENCIÓN A CASTILLA-LA MANCHA

D. Alberto Campos Jiménez.....95

#### EL DERECHO DE ADAPTACIÓN DE JORNADA PARA LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR, Y SU REDACCIÓN EN EL RDL 6\2019

D<sup>a</sup> Beatriz Sánchez-Girón Martínez ..... 131

#### EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL REY EMÉRITO

D. Javier Garcés Urzainqui .....183

**SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR  
JAIME PINTOS SANTIAGO**

ESTUDIO SOBRE LAS ALIANZAS ESTRATÉGICAS Y  
COMERCIALES EN LA CONTRATACION PÚBLICA  
VENEZOLANA

D. Alejandro Canónico Sarabia .....277

**BASES DE PUBLICACIÓN.....340**



## EDITORIAL

En el número 24 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional cinco artículos doctrinales que se suman a un trabajo de la sección internacional, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el trabajo de D<sup>a</sup>. Patricia Portero Hernández con el artículo que lleva por título "Las modificaciones de contratos públicos en la LCSP." Como señala la autora se trata un aspecto fundamental tanto por la complejidad de su regulación como por el abuso de su uso en la práctica de la contratación pública.

A continuación, D<sup>a</sup> Lucía Gómez García de La Torre analiza en un trabajo brillante la contratación pública responsable: análisis crítico de las medidas adoptadas en la región de Castilla-La Mancha.

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D. Alberto Campos Jiménez, que aborda el paisaje en la legislación española, con especial mención a Castilla-La Mancha, y la futura ley que lo regulará.



Beatriz Sánchez-Girón Martínez en su artículo “El Derecho de adaptación de jornada para la conciliación de la vida laboral y familiar, y su redacción en el RDL 6\2019” analiza cómo la normativa ha ampliado la regulación de algunos derechos laborales contenidos Estatuto de los Trabajadores. Una de estos derechos, el cual constituye el objeto de este trabajo, es la relativa al derecho de adaptación de la jornada laboral contenida en el artículo 34.8 ET, al objeto de modificar el horario laboral para que el trabajador pueda hacer frente a las responsabilidades familiares, sin reducir por ello el tiempo de trabajo efectivo y el salario.

D. Javier Garcés Urzainqui, analiza el régimen jurídico del Rey emérito. El autor realiza un análisis pormenorizado del proceso seguido para hacer efectiva la decisión tomada por el entonces monarca español de apartarse de la Jefatura del Estado.

Por último, la sección nacional se cierra con el trabajo de Alejandro Canónico Sarabia se centra en el estudio de las alianzas estratégicas y comerciales. Estas figuras asociativas se incorporan en las normas de contratación pública con el propósito de agilizar y simplificar algunos trámites y formas en la contratación, pensando en el beneficio del interés general. Los contratos de alianzas estratégicas y comerciales, previstos en las normas de la contratación pública para la adquisición de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras, deben cumplir las reglas fundamentales de esa materia, lo que incluye sus principios generales.

El Consejo de Redacción



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

**SECCIÓN NACIONAL**

**ARTÍCULOS DOCTRINALES**

Gabilex  
N° 24





**“CONTRATACIÓN PÚBLICA  
RESPONSABLE: ANÁLISIS CRÍTICO DE  
LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN LA  
REGIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA<sup>1</sup>”**

**“RESPONSIBLE PUBLIC  
PROCUREMENT: CRITICAL ANALYSIS  
OF THE MEASURES TAKEN IN THE  
CASTILLA-LA MANCHA REGION”**

**D<sup>a</sup>. Lucía Gómez García de la Torre**

Interventora Delegada Adjunta de la Junta de  
Comunidades de Castilla-La Mancha

**Resumen:** La contratación pública ha asumido un papel protagonista en los últimos años como herramienta jurídica en la defensa y promoción de objetivos medioambientales y sociales. Esta perspectiva instrumental, actualmente en desarrollo y constante evolución, ha sido identificada con el nombre de Contratación Pública Responsable.

---

<sup>1</sup> El presente análisis forma parte del Trabajo Final del Máster “Derecho de la Contratación Pública”, impartido por la Universidad de Castilla-La Mancha en el curso 2019-2020.



El presente trabajo tiene como objetivo principal ofrecer una visión general y un análisis crítico de las medidas asumidas a lo largo de los años por la Comunidad de Castilla-La Mancha en el proceso de adopción de la visión instrumental o estratégica de la contratación pública. El grueso del análisis desarrolla la Instrucción de Consejo de Gobierno del año 2016 sobre la inclusión de cláusulas sociales, de perspectiva de género y medioambientales en la contratación del sector público regional, así como los principales problemas planteados en torno a la misma y los nuevos desafíos asumidos en aras de alcanzar un uso estratégico pleno de la contratación pública.

**Palabras clave:** Contratación pública responsable, medioambiente, cláusulas sociales, visión instrumental o estratégica, Comunidad de Castilla-La Mancha.

**Abstract:** Public procurement has assumed a leading role in recent years as a legal tool in the defense and promotion of environmental and social objectives. This instrumental perspective, currently under development and in constant evolution, has been identified as Responsible Public Procurement.

The main objective of this paper is to offer a general vision and a critical analysis of the measures taken over the years by the Castilla-La Mancha Region, in the process of adopting the instrumental or strategic vision of public procurement. Most of the analysis develops the Government Council's Instruction of 2016 on the inclusion of social, gender-related and environmental clauses in the regional public procurement, as well as the main problems raised by this Instruction and the new challenges assumed in order to achieve a full strategic use of public procurement.



**Keywords:** Responsible public procurement, environment, social clauses, instrumental or strategic vision, Castilla-La Mancha Region.

## Sumario:

- I. **CONTRATACIÓN PÚBLICA RESPONSABLE.**
- II. **EVOLUCIÓN Y BASE NORMATIVA.**
- III. **ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN LA REGIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA.**
  - 1. **Primeras medias.**
  - 2. **Instrucción del Consejo de Gobierno de 18 de octubre de 2016.**
  - 3. **Nulidad de la Instrucción de Consejo de Gobierno.**
  - 4. **Resoluciones del TACRC: la obligatoria subrogación del personal empleado.**
  - 5. **Últimas medidas**
- IV. **CONCLUSIONES.**
- V. **BIBLIOGRAFÍA.**

### I. **CONTRATACIÓN PÚBLICA RESPONSABLE.**

Durante muchos años, el ordenamiento jurídico español no ha concretado qué debe entenderse por responsabilidad o sostenibilidad en materia de contratación pública. El término podría definirse como el resultado o la culminación de un proceso marcado en los últimos años por la tensión y el conflicto existente entre la defensa del servicio al interés público y la garantía de libre concurrencia en el mercado interior europeo.

El concepto surgió así a raíz de la siguiente reflexión, *“la contratación no sólo debe tender a la búsqueda de la*



*eficiencia económica, sino también a un mejor y mayor bienestar social de la población*<sup>2</sup>. La idea principal que sustenta la incipiente responsabilidad en la contratación pública es el apoyo mutuo que deben prestarse el crecimiento económico, el progreso social y la sostenibilidad del medio ambiente. Ello implica que la legislación en la materia debe tener en cuenta, además del principal fomento económico, la preocupación por el bienestar de la población, de forma que el precio deje de ser el factor determinante en la adjudicación de los contratos públicos y entre en juego su equilibrio con aquellos que pretenden satisfacer necesidades y exigencias medioambientales y sociales. De este modo, la contratación pública no debe considerarse una política abstracta o ajena de las demás políticas públicas, sino que puede y debe ser un medio relevante para el logro de objetivos medioambientales y sociales<sup>3</sup>.

Se puede afirmar, por tanto, que no existe una única definición del precepto, sino que a lo largo de los años han ido surgiendo diferentes conceptos que representan la integración y el apoyo mutuo de los fines mencionados en el párrafo anterior. De esta forma, compra pública sostenible o responsable hace referencia a *“la integración de aspectos sociales, éticos y ambientales en los procesos y fases de la contratación pública”*<sup>4</sup>, como

---

<sup>2</sup> GIMENO FELIÚ, J.M, *“La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española”*, Civitas, Madrid 2006, pág. 47.

<sup>3</sup> PERNAS GARCÍA, JUAN JOSÉ, *“La dimensión ambiental en la normativa de contratos del sector público”* en *“La contratación pública a debate: presente y futuro”*, Dialnet, 2014, págs. 345-380.

<sup>4</sup> LÓPEZ TOLEDO, PURIFICACIÓN, *“La consideración de aspectos ambientales y sociales en la contratación pública. Régimen de su nueva regulación”*, Gabilex, núm.14, julio 2018, págs. 17-18.



también a *“la herramienta para el logro de los objetivos de las políticas sociales y medioambientales relacionadas con el cambio climático, la integración social, la utilización de recursos y la producción y el consumo sostenibles”*<sup>5</sup>

De un modo reciente, el *“Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la Ley 9/2017”*, aprobado por la Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, sí desarrolla el concepto de contratación pública estratégica socialmente responsable. A tenor del mismo, se define como *“aquella que hace referencia al proceso a través del cual los órganos de contratación del sector público estatal contratan obras, servicios, suministros o celebran contratos de concesión de obras o de concesión de servicios tomando en consideración para el diseño de la licitación, la sustanciación del procedimiento correspondiente y durante la ejecución del contrato resultante de este procedimiento, criterios sociales de acuerdo con lo dispuesto en la LCSP de 2017”*<sup>6</sup>.

## II. EVOLUCIÓN Y BASE NORMATIVA.

Durante años, los poderes públicos no han tenido en cuenta el valor medioambiental y social de los productos, servicios u obras objeto de los contratos públicos. Frente a esa postura y con nuevo criterio, el contexto político y económico global ha ido cambiando y evolucionando

---

<sup>5</sup> CAETANO BARRERA, ABILIO, *“Impacto de la contratación pública sostenible en la lucha contra el cambio climático”*, Proyecto Fin de Master, Ingeniería Química y Ambiental, Universidad de Sevilla, 2007, pág.6.

<sup>6</sup> Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, que publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 12 de abril de 2019.



hasta la aparición del fenómeno de la compra pública responsable. Así, de forma motivada por el aludido cambio de pensamiento y de criterio, se ha ido consolidando la necesidad de tener en cuenta, más allá de las cuestiones económicas, las medioambientales y sociales en las compras públicas. En palabras del profesor Gimeno Feliú, *"la contratación pública no puede ser considerada como un fin en sí mismo sino que debe ser visualizada como una potestad o herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines o políticas públicas"*<sup>7</sup>.

La visión estratégica de la contratación pública fue muy discutida a nivel europeo en la década de los noventa por la cuestionada compatibilidad del derecho de la competencia con la promoción de cláusulas sociales y medioambientales. Como se refirió en el epígrafe anterior, el concepto de contratación pública responsable surge tras años de conflicto y tensión entre la defensa del interés público, por un lado, y la protección de la libre competencia y el mercado interior, por otro. Debe apuntarse, como señala Razquín Lizagarra, que *"la persecución de los objetivos medioambientales y sociales puede ir con contra de la competencia"*<sup>8</sup>. Pese a ello, y sin perder de vista este conflicto europeo que años más tarde inclinará su balanza en favor de la contratación responsable, lo cierto es que a nivel nacional la inclusión de consideraciones sociales en

---

<sup>7</sup> GIMENO FELIÚ, J.M, *"Las nuevas directivas en materia de contratación pública. Hacia una estrategia eficiente en compra pública"*, Revista española de derecho administrativo, núm. 159, julio-septiembre 2013, pág. 42.

<sup>8</sup> RAZQUIN LIZAGARRA, MARTÍN MARÍA, *"Las nuevas directivas sobre contratación pública de 2014: aspectos clave y propuestas para su transformación en España"*, Revista de Administración Pública, núm. 196, Madrid, enero-abril 2015, pág. 112.



materia de contratación pública ya se contempló en las leyes de contratos de las administraciones públicas de los años 1995 y 2000<sup>9</sup>.

Progresivamente, a nivel comunitario se fue instaurando esa la visión instrumental de la contratación pública. La Comisión Europea fue consciente en el año 1996 de que la normativa de contratación pública podía contribuir al desarrollo de políticas sociales y medioambientales<sup>10</sup>. Esta visión tuvo su reflejo directo en dos Comunicaciones de la Comisión Europea del año 2001<sup>11</sup>, las cuales dieron respuesta a la necesidad de abandonar la exclusividad económica y atender objetivos de interés general por medio de la contratación pública.

Conforme a esta nueva visión y en aras de seguridad jurídica, los aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública fueron codificados años más tarde en la normativa europea a través de las Directivas 2004/17/UE y 2004/18/UE del Parlamento Europeo y del

---

<sup>9</sup> La Ley de 1995 contemplaba en su artículo 20 d) como prohibición de contratar la condena por delitos en el orden social y en la DA 8ª la preferencia en los contratos con empresas con trabajadores en plantilla minusválidos. La Ley del 2000 contemplaba en su DA 8ª la contratación con empresas con trabajadores en plantilla minusválidos y con entidades sin ánimo de lucro.

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión Europea, *“Libro Verde. La contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro”*, 27 de noviembre de 1996, a propuesta del señor MONTI, pág. 33.

<sup>11</sup> COM (2001) 274 final, de 4 de julio de 2001 sobre *“la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos medioambientales en la contratación pública”* y COM (2001) 566 final, de 15 de octubre de 2001, sobre *“la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos”*.



Consejo, las cuales consolidaron el marco legal en la materia. En ellas se contempló por primera vez, de manera expresa y específica, la posibilidad de perseguir objetivos de política social con motivo del procedimiento de adjudicación de un contrato público, ya fuera por medio de especificaciones técnicas, criterios de selección y adjudicación o a través de cláusulas de cumplimiento de los contratos. En palabras de Valcárcel Fernández, *"hasta la aprobación de las Directivas de 2004, la incorporación de la vertiente ambiental en los contratos públicos se movió básicamente en el campo de las posibilidades, invitaciones y recomendaciones a las Administraciones Públicas"*<sup>12</sup>.

Tras las referidas Directivas, en los últimos años la normativa europea establece que la contratación pública debe ser un instrumento estratégico para la consecución de cuestiones y políticas medioambientales y sociales<sup>13</sup>. Ello demuestra que el derecho comunitario ya no solo asume su compatibilidad con el mercado interior, sino que fomenta y motiva la utilización estratégica de la contratación pública. Esta última visión tuvo como base la Comunicación de la Comisión Europea del año 2010, denominada *"Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador"*<sup>14</sup>. A partir de ella se interiorizó el importante papel a desempeñar por la contratación pública en la Estrategia Europa 2020 como uno de los instrumentos del mercado a utilizar para el alcance de un uso más racional de los

---

<sup>12</sup> VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, PATRICIA, *"Impulso decisivo en la consolidación de una contratación pública responsable. Contratos verdes; de la posibilidad a la obligación"*, Actualidad Jurídica Ambiental, núm. 1, 2011, pág. 6.

<sup>13</sup> GALLEGO CÓRCOLES, ISABEL, ponencia sobre *"Cláusulas sociales en la contratación pública"*, celebrada en Sevilla, IAAP, 12 de diciembre de 2017.

<sup>14</sup> COM (2010) 2020 final, Bruselas, de 3 de marzo de 2010.



fondos públicos y de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador<sup>15</sup>.

El siguiente hito en la evolución de la contratación pública responsable viene marcado por las llamadas Directivas de Cuarta Generación, en especial la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública (en adelante, Directiva 2014/24/UE), entre cuyos grandes objetivos, incide su considerando segundo en permitir que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes. Con base en el anterior considerando, la nueva directiva incorpora múltiples herramientas al servicio de la contratación pública responsable, aludiendo expresamente a aspectos sociales en la definición del objeto, en los motivos de exclusión de contratistas, en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución de los contratos públicos. La Directiva 2014/24/UE habilita así la incorporación de consideraciones sociales en todo el ciclo contractual, potenciando la contratación reservada a empresas sociales, regulando las denominadas etiquetas sociales, admitiendo criterios sociales para la selección de la mejor oferta o configurando la mejor relación calidad-precio a partir del cálculo del coste del ciclo de vida, que incluye el impacto social, ambiental o de innovación. Entre las razones que justifican esta nueva normativa se encuentran la consecución de los objetivos de la estrategia *Europa 2020*, el aumento de la eficiencia del gasto público, el fomento de la participación de las

---

<sup>15</sup>MORENO MOLINA, J.A, *“Las nuevas directivas de la Unión Europea sobre contratación pública y su necesaria incorporación al derecho español”*, Gabilex, número extraordinario mayo 2015, pág. 233.



PYMES o el uso de la contratación pública en apoyo de objetivos sociales, ambientales y laborales<sup>16</sup>.

La implantación de un modelo estratégico de compra pública a nivel nacional se vio impulsada por la obligación de transposición de la mencionada Directiva y por la Comisión Europea a través de su Comunicación *“Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa”*<sup>17</sup>. Si bien el carácter obligatorio de la contratación responsable no se impuso desde la óptica comunitaria, su transposición en la normativa nacional lleva aparejada un plus de exigencia y obligatoriedad. De este modo, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) no solo ha transpuesto los objetivos de la Directiva 2014/24/UE, sino que, además, ha previsto consideraciones no citadas expresamente en la misma. El propio preámbulo de la norma destaca entre sus principales novedades la incorporación en los contratos públicos de criterios sociales, ambientales y de innovación y precisa su posible introducción como criterios de adjudicación de carácter cualitativo o como condiciones especiales de ejecución, siempre bajo la necesaria relación con el objeto del contrato.

En suma, con apoyo jurídico en la nueva regulación normativa, la visión estratégica se ha convertido en el eje principal de la contratación pública<sup>18</sup>. El propio

---

<sup>16</sup> FERNÁNDEZ ACEVEDO, RAFAEL, *“Los criterios para adjudicar los contratos y el nuevo derecho europeo de la contratación pública”*, en el marco del Proyecto de Investigación titulado: *“Contratación pública y transparencia: alcance y límites de los principios de publicidad y libre competencia”*, 2012, pág. 6.

<sup>17</sup> COM (2017) 572 final, de 3 de octubre de 2017.

<sup>18</sup> GALLEGO CÓRCOLES, ISABEL, *“La introducción de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación”*



articulado de la LCSP, en el trascendental apartado 3 del artículo 1 establece que, *“en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales, siempre que guarden relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos”*. Se impone así, desde el propio pórtico de la norma y con carácter obligatorio para todos los órganos de contratación del sector público, la incorporación de los citados criterios bajo la convicción de que ello contribuye de forma indubitada a conformar la mejor oferta de la prestación contractual, superando el modelo estrictamente economicista de la contratación pública. Con trascendental importancia también, el artículo 28 de la LCSP al regular la necesidad e idoneidad del contrato dispone que, *“las entidades del sector público valorarán la incorporación de consideraciones sociales, medioambientales y de innovación como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública”*.

De este modo, la visión estratégica de la contratación pública a nivel nacional y lo que se ha venido denominando contratación pública responsable, late y tiene su reflejo a través de toda la norma, pudiendo afirmarse que la LCSP ha marcado un antes y un después en la estrategia contractual, pues ya no alude a la inclusión voluntaria de criterios sociales y ambientales,

---

*pública”* D.A Nueva Época, núm. 4, enero-diciembre 2017, pág. 96.



sino que se apostilla por primera vez el carácter imperativo de la contratación pública responsable<sup>19</sup>.

### **III. ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN EL ÁMBITO DE CASTILLA-LA MANCHA.**

#### **1. Primeras medidas.**

Una vez estudiada la evolución, el conflicto inicial existente a nivel europeo y la actual normativa comunitaria y estatal que engloba el concepto de contratación pública responsable y, antes de focalizar el trabajo en el análisis de las medidas concretas y actuales existentes en la materia en Castilla-La Mancha, se pretende por medio de este epígrafe desarrollar los primeros pasos en el recorrido de la región, determinados por una creciente preocupación por el desarrollo de políticas públicas ambientales y sociales.

El primer esfuerzo por mejorar los niveles de salud y calidad de vida de los ciudadanos castellano-manchegos tuvo lugar en 1991, con motivo del nacimiento en la Comunidad de la "*Red de Ciudades Saludables de Castilla-La Mancha*", vinculada al Programa de "*Ciudades Saludables*" de la Organización Mundial de la Salud. En su desarrollo, esta Red fue asumiendo objetivos de sostenibilidad ambiental como parte de su filosofía, combinando así criterios de salud y sostenibilidad, llegando a convertirse en un híbrido denominado "*Red*

---

<sup>19</sup> PUERTA SEGUIDO, FRANCISCO, "*El impacto de los criterios sociales, de género y medioambientales en la contratación pública*", Aula de Contratación Pública Sostenible y Responsable, mayo 2018.



*de Ciudades Saludables y Sostenibles de Castilla-La Mancha”.*

Años más tarde, con motivo de la suscripción de un Protocolo y Convenio de Colaboración entre la Junta de Comunidades y la Federación Española de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha, denominado “*Pacto Ciudad-Habitable*”, surgió en 2001 en sustitución de la anterior, la “*Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla-La Mancha*”, como muestra del compromiso de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de las corporaciones locales de la región en la implantación de políticas de desarrollo sostenible<sup>20</sup>. El compromiso asumido motivó, a partir de ese momento, la integración de consideraciones medioambientales, sociales y económicas en todas las políticas públicas regionales.

Fruto del compromiso referido en el párrafo anterior, se inició a partir del año 2001 el proceso de implantación de la Agenda 21 Local en Castilla-La Mancha, en la que, desde entonces, la mencionada Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla-La Mancha opera como promotora del trabajo conjunto y coordinado de las entidades locales. La Agenda 21 Local surgió a nivel internacional en el año 1992 como muestra del compromiso de los pueblos y ciudades con el desarrollo sostenible, bajo las premisas de la Carta de Aalborg, un programa universal para hacer compatible el progreso con el respeto del medio ambiente<sup>21</sup>. En la propia memoria elaborada por la Red de Ciudades y Pueblos

---

<sup>20</sup><https://www.castillalamancha.es/gobierno/desarrollosostenible/estructura/vicmedamb/actuaciones/sostenibilidad>. [Fecha última consulta: 10 de mayo de 2020]

<sup>21</sup> CAÑIZARES RUIZ, MARÍA DEL CARMEN, “*Bases teóricas de la Agenda 21 Local y su aplicación en Castilla-La Mancha*”, Dialnet, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, núm.52, 2010, pág. 315



Sostenibles de Castilla-La Mancha, la Agenda 21 Local se define como *"un protocolo que implica gestionar los municipios con criterios de calidad"*<sup>22</sup>. Se configuró, por tanto, como una herramienta de gestión local cuyo objetivo principal fue alcanzar el desarrollo sostenible de los municipios, mediante la defensa del equilibrio entre políticas económicas, sociales y ambientales.

A partir de su implantación, las actividades de la Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla-La Mancha se enfocaron en el cumplimiento de objetivos como la integración social y la garantía de cohesión social y económica, en aras de alcanzar el concepto de sostenibilidad<sup>23</sup>. Fruto de esta colaboración, se desarrolló en el año 2004 por parte de la Federación de Municipios y Provincias y la Junta de Castilla-La Mancha una guía para el diseño, implantación y desarrollo de las Agendas 21 Locales en el marco de la Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla-La Mancha<sup>24</sup>.

Tras referir las primeras medidas que demuestran la creciente preocupación de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha por las realidades medioambientales y sociales, su integración tuvo reflejo y comenzó a hacerse patente en una de las principales políticas de la región, la contratación pública. Muestra de ello fue el

---

<sup>22</sup> Memoria de la Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla-La Mancha, 30 de junio de 2006- 21 de febrero de 2007, 2007.

<sup>23</sup> CAÑIZARES RUIZ, *"Bases teóricas de la Agenda 21 Local y su aplicación en Castilla-La Mancha"* (...) *"op. cit."*, pág. 330.

<sup>24</sup> <https://www.dipucuenca.es/documents/12423/d2c27a15-9dcc-4cf5-afa5-ae67f3d87682>. [Fecha última consulta: 28 de mayo de 2020]



Panel de Indicadores de Sostenibilidad Local<sup>25</sup>, una medida de obligado cálculo para los municipios abordada por la Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla-La Mancha. Entre los citados indicadores y con repercusión en las compras públicas, destacó el número 24, *“Gestión sostenible de la autoridad local y las empresas locales”*, el cual contemplaba el gasto público en bienes y servicios que aunaban criterios verdes, responsables y éticos. Otro reflejo que ejemplifica la integración de consideraciones sociales en la contratación pública fue la creación en el año 2001 de la *“Red de Comercio Justo y Consumo Responsable en Castilla-La Mancha”*, la cual nació con intención de crear una conciencia solidaria que promoviera la aplicación de valores y actitudes más justas y equitativas en el desarrollo de las actividades comerciales y desarrolló diferentes áreas como la compra pública ética y sostenible.

Posteriormente en el año 2007, gracias precisamente al trabajo de la Red de Comercio Justo y Consumo Responsable, se elaboró por primera vez una *“Guía para todas las Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha sobre Compra Pública Ética y Sostenible”*, la cual demostró el compromiso de la región por impregnar la solidaridad y el respeto por el medio ambiente en sus políticas de contratación y compra pública. La citada Guía, definió la Compra Pública Ética y Sostenible como *“la compra y contratación por parte de la Administración de bienes y servicios contemplando, además de los criterios económicos, otros de carácter ambiental, social y cultural del producto, servicio o proveedor”*.

---

<sup>25</sup>[https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20130207/panel\\_indicadores\\_sostenibilidad.pdf](https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20130207/panel_indicadores_sostenibilidad.pdf).  
[Fecha última consulta: 12 de mayo de 2020]



El siguiente esfuerzo de la comunidad por conseguir un cambio en el patrón del consumo de sus recursos naturales, fue la publicación en el año 2010 de la *"Guía Práctica sobre Criterios Sociales y Medioambientales en la Contratación Pública"*, promovida por la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha. Su principal objetivo fue facilitar una herramienta práctica a los gestores públicos para la utilización de criterios éticos y sostenibles en la contratación pública, definiendo de nuevo la compra pública sostenible como aquella capaz de integrar aspectos ecológicos, éticos y sociales<sup>26</sup>. Sus principales argumentos y métodos trataron de demostrar, una vez más, la importancia de tomar en consideración criterios de índoles ambiental y social en materia de contratación pública.

## **2. Instrucción del Consejo de Gobierno de 18 de octubre de 2016.**

Tras el análisis de las primeras medidas asumidas en el ámbito de Castilla-La Mancha, se pretende por medio de este epígrafe dar a conocer el contenido de la Instrucción del Consejo de Gobierno de 18 de octubre de 2016, sobre la inclusión de cláusulas sociales, de perspectiva de género y medioambientales en la contratación del sector público regional<sup>27</sup>. Se puede establecer, sin ningún género de dudas, que la misma constituye el mayor impulso del gobierno regional en la defensa y promoción de la contratación pública responsable. La elaboración de la aludida Instrucción se produjo, conforme indica su

---

<sup>26</sup> BRUNETE DE LA LLAVE, MARÍA TERESA, *"Guía práctica: criterios sociales y medioambientales en la contratación pública"*, Federación de Municipios y Provincias de CLM, CR 565-2010, pág. 15.

<sup>27</sup> Publicada mediante Resolución de 19/10/2016, de la Secretaría General de Hacienda y AAPP.



propio anexo introductorio, en un momento normativo en el que, del carácter voluntario de la inclusión de consideraciones sociales en la contratación del sector público, se estaban dando pasos hacia su obligatoria imposición.

Este nuevo impulso regional tuvo como base y justificación la ya vigente Directiva 2014/24/UE y el esfuerzo europeo por promocionar e implantar los criterios sociales y medioambientales en las compras públicas. Desde la aprobación en el año 2014 de la mencionada Directiva, existe en toda Europa y ello tiene su reflejo también en el ámbito regional, una apuesta decidida por la contratación pública socialmente responsable, en aras de conseguir que todos los poderes públicos terminen asumiendo como obligatoria la incorporación de aspectos de índole social y ambiental en los contratos públicos<sup>28</sup>.

El principal objetivo de la Instrucción del Consejo de Gobierno de 2016 fue garantizar la incorporación efectiva de cláusulas sociales en los contratos públicos. Con ese fin pretendió, tanto establecer criterios homogéneos de actuación por parte de los órganos de contratación de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, como servir de guía para la inclusión de criterios sociales en aquellos supuestos en los que la normativa no obligaba a hacerlo, contemplando la posibilidad de incorporar cláusulas sociales en cualquiera de las fases de vida del contrato y asociando, de esta forma, su posible inclusión al objeto, necesidad y finalidad perseguida en cada momento.

---

<sup>28</sup> PUERTA SEGUIDO, *“El impacto de los criterios sociales, de género y medioambientales en la contratación pública”* (...) *“op. cit, p.7”*



Interesa, de este modo, analizar a través de las distintas fases procedimentales, las posibilidades ofrecidas por la Instrucción para la incorporación de criterios sociales o medioambientales.

- Fase de preparación de los contratos públicos:

La primera fase objeto de análisis viene referida a la preparación de los contratos, cuya regulación jurídica aparece reflejada en el Capítulo II de la Instrucción. Se muestran así, en los artículos 6, 7 y 8, tres momentos específicos para la inclusión de cláusulas sociales: con la definición del objeto del contrato, por medio de la redacción de pliegos o mediante las condiciones de solvencia de los licitadores.

Por un lado, el artículo 6 contempla de forma expresa la posibilidad de introducir, con motivo de la definición del objeto del contrato, criterios como la perspectiva de género y el valor social o medioambiental.

Por su parte, artículo 7 impone una serie de cláusulas sociales de inclusión obligatoria en los pliegos administrativos o de prescripciones técnicas particulares. Estas cláusulas se refieren, entre otras, a la obligación de no tributar en paraísos fiscales, a la obligación de redactar toda la documentación en una lengua no sexista o a la adquisición de productos o servicios tecnológicos accesibles para las personas discapacitadas. A su vez, el apartado 6 recoge otra serie de cláusulas sociales de obligada inclusión relacionadas con el respeto de normas laborales, la protección de menores, la igualdad entre hombres y mujeres o la conciliación de la vida personal, laboral y familiar.

Por último, el artículo 8 contempla la posible introducción de cláusulas sociales relacionadas con la solvencia



técnica o profesional requerida a los licitadores, imponiendo así la obligación de acreditar mediante declaración responsable la disposición en plantilla de un número de personas con discapacidad igual o superior al dos por ciento, vinculando la incorporación de dichas cláusulas como requisito de solvencia a la inclusión en el contrato de un fin institucional de carácter específicamente social.

- Fase de adjudicación de los contratos públicos:

La siguiente fase objeto de análisis se refiere a la adjudicación de los contratos. El Capítulo III de la Instrucción regula en los artículos 9, 10 y 11, la introducción de cláusulas sociales por medio de criterios de adjudicación o de desempate.

En primer lugar, el artículo 9 contempla la posibilidad de incluir con carácter facultativo, criterios de adjudicación sociales, medioambientales o basados en la perspectiva de género, siempre bajo su vinculación directa con el objeto del contrato y bajo el respeto de los principios generales del derecho comunitario de la contratación pública. No obstante, esta exigente vinculación con el objeto del contrato se flexibiliza por medio de la citada Instrucción, al igual que ya sucedió a nivel comunitario y posteriormente estatal, con ocasión de los artículos 67.3 de la Directiva 2014/24/UE y 145.6 LCSP, respectivamente. De este modo, se desprende del apartado segundo del artículo 9 de la Instrucción, que los criterios de adjudicación se entienden vinculados al objeto del contrato *"en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en el proceso de producción, prestación o comercialización, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material"*.



Además de las posibilidades mencionadas, el artículo 10 permite al órgano de contratación, en caso de igualdad de proposiciones, establecer unos criterios que marcan la preferencia en la adjudicación de contratos a determinadas empresas. Así, los criterios que deben reunir las empresas para alcanzar el desempate son: la disponibilidad en plantilla de mayor porcentaje de trabajadores con discapacidad superior al dos por ciento, la calificación como empresas de inserción o la calificación como entidades sin ánimo de lucro en contratos relativos a prestaciones de carácter social y asistencial.

El último punto a destacar de la Instrucción en la fase de adjudicación de los contratos públicos se contempla en el artículo 11, el cual atribuye a los criterios sociales el carácter de parámetros que permiten determinar si las ofertas anormales o desproporcionadas pueden ser cumplidas en contratos en los que el componente de mano de obra sea fundamental.

- Fase de ejecución de los contratos públicos:

La introducción de criterios sociales durante la fase de ejecución del contrato encuentra su regulación jurídica en el Capítulo IV de la Instrucción, siendo esta fase, sin lugar a dudas, la que mayores problemas de aplicación y conflictos de redacción ha generado.

El artículo 12 contempla así la posible introducción de criterios sociales como condiciones especiales de ejecución de los contratos públicos, bajo la condición de su previsión en el anuncio de licitación y en el pliego del contrato y de su compatibilidad con el derecho comunitario. El principal conflicto planteado, cuya legalidad ha sido cuestionada por la Abogacía de Estado y enjuiciada por los tribunales recursos contractuales, lo



que será objeto de un análisis más detallado epígrafes posteriores, ha sido la inclusión obligatoria de determinadas cláusulas sociales como condiciones de ejecución de los contratos. De este modo, la Instrucción establece de obligada inclusión disposiciones como la perspectiva de género, el compromiso de subrogación empresarial de trabajadores o la prohibición de contratar nuevo personal durante la ejecución del contrato por jornada inferior a 20 horas semanales.

Por último, merece especial relevancia señalar que el artículo 15 atribuye el carácter de obligación contractual esencial a la obligación de subrogación de trabajadores y a la prohibición de contratación de personal por jornada inferior a 20 horas semanales, cuyo incumplimiento constituye causa de resolución contractual. Esta disposición ha sido una de las referencias contenidas en la Instrucción más polémicas y conflictivas, lo que ha llevado a la Abogacía del Estado a cuestionar su legalidad.

### **3. Nulidad de la Instrucción del Consejo de Gobierno.**

Tras el análisis de su contenido, se aborda por medio de este epígrafe el razonamiento llevado a cabo por Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (en adelante, TSJ) sobre la referida Instrucción, el cual condujo a sentenciar su nulidad.

Si bien la Instrucción del Consejo de Gobierno de 2016 ha sido la mayor plasmación regional de la contratación pública responsable, su legalidad ha sido enjuiciada en los últimos años por causa de su propia naturaleza y forma jurídica. La Abogacía del Estado recurrió y el TSJ de Castilla-La Mancha enjuició, por medio de la Sentencia de 5 de noviembre de 2018, que la forma



normativa adoptada como Instrucción no fue la adecuada, pues su marcado carácter y contenido normativo debió conducir al gobierno regional a respetar el procedimiento legalmente establecido para la elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general<sup>29</sup>.

La Abogacía del Estado en su recurso invocó, en primer lugar, la nulidad de la Instrucción por regular derechos y obligaciones que afectaban directamente a futuros adjudicatarios y, producir con ello, efectos jurídicos frente a terceros. En segundo lugar, aludió de forma más explícita a la nulidad de determinados preceptos de la misma por entender que excedían del ámbito subjetivo del contrato administrativo, referidos concretamente a la subrogación de trabajadores o a la prohibición de celebrar contratos de duración inferior 20 horas semanales, argumentando además, que se trataba de cuestiones laborales sobre las que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha carecía incluso de competencias.

De este modo, el recurso planteado por la Abogacía del Estado condujo al TSJ de Castilla-La Mancha a fallar la nulidad de la Instrucción, fundamentada en cuestiones formales y de naturaleza normativa. A tenor de la sentencia *"no se puede admitir que la disposición en cuestión, tenga efectos meramente internos. La eficacia extramuros de la disposición es indiscutible desde el momento en que prevé que las condiciones especiales de ejecución contempladas en el artículo 12.3 b) y c) tienen el carácter de obligación contractual esencial, constituyendo una causa de resolución contractual. Es*

---

<sup>29</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 5 de noviembre de 2018, nº 280/2018, Rec. 532/2016, pág. 5.



*decir, no puede asumirse que la disposición únicamente presenta efectos internos a modo de reglamentación auto organizativa, pues de su simple lectura se aprecia la influencia material sobre el desarrollo de los propios contratos y, lo que es más importante, sobre los propios contratistas. Además, esa eficacia a terceros se observa nítidamente a través de una visión del conjunto normativo, pues se impone al órgano de contratación el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas”.*

En suma, se puede concluir que si bien la aludida Instrucción fomentó e impulso en la región el uso de la contratación pública responsable y nació con una vocación organizativa a fin de homogeneizar los criterios de trabajo de los gestores de la contratación pública y de servir de guía para la inclusión de cláusulas sociales, lo cierto es que su propio contenido excedió el ámbito de dichas funciones, imponiendo obligaciones en la configuración de los pliegos que han conducido, junto a su inapropiada forma normativa, al TSJ de Castilla-La Mancha a sentenciar su nulidad.

#### **4. Resoluciones del TACRC: la obligatoria subrogación del personal empleado.**

Una vez desglosada la importancia y el contenido principal de la Instrucción de 2016 y a pesar de su reciente nulidad sentenciada por el TSJ, resulta importante focalizar el análisis por medio de este epígrafe en uno de los principales problemas y conflictos generados en torno a la misma: la obligada imposición como condición especial de ejecución de subrogación del personal empleado. Para ello, resulta de interés el razonamiento efectuado por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante TACRC), a través de las Resoluciones nº 662/2018 y nº 910/2018,



referidas ambas al ámbito regional de Castilla-La Mancha.

El punto de conflicto encuentra su justificación normativa en el artículo 12.3 b) de la Instrucción del Consejo de Gobierno, a través del cual se impone que los pliegos de cláusulas administrativas contemplen como condición de ejecución, la obligación de los nuevos adjudicatarios de contratos de servicios o de gestión de servicios públicos, de subrogarse en los contratos de los trabajadores que la empresa que cesa en la prestación del servicio hubiera adscrito a la realización del mismo, con independencia de lo previsto al respecto en el convenio colectivo que resulte de aplicación.

El razonamiento llevado a cabo por el TACRC en las aludidas resoluciones, se resume en la insuficiente fuerza de la Instrucción del Gobierno de Castilla-La Mancha para imponer por sí misma que el pliego de condiciones obligue a la subrogación. Se argumenta además, la necesidad de poner en relación dicha previsión con el contenido del ahora vigente artículo 130 de la LCSP, el cual dispone que la obligación de subrogación debe venir impuesta por una norma de rango legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva.

No obstante, este último avance normativo, la doctrina favorable a la necesaria previsión legal o por convenio colectivo ya venía siendo común entre los tribunales de recursos contractuales, mediante el argumento de que la subrogación de trabajadores es una cuestión de derecho laboral exigible en un contrato público exclusivamente bajo la previsión de ley o de convenio colectivo. Así, por medio de la Resolución del TACRC, nº 134/2013, de 5 de abril de 2013 ya se argumentaba que *"la existencia o no de la obligación de subrogarse en los contratos de*



*trabajo depende de si esta obligación está contemplada en el convenio colectivo del sector. Si no lo está, el establecimiento ex novo de esta obligación en los pliegos excederá de su contenido jurídicamente admisible, por lo que deberían ser anulados en este punto".*

De un modo similar, pero referido ahora al ámbito regional de Castilla-La Mancha, el TACRC razona textualmente, *"debe considerarse contraria a los principios que rigen la contratación, la fijación de la cláusula de subrogación, al ser ajena al ámbito de las relaciones que rigen el vínculo entre la Administración y el adjudicatario incidiendo en cuestiones cuyo conocimiento si quiera corresponde al ámbito contencioso-administrativo"*<sup>30</sup>. En el mismo sentido y abordando la Instrucción del Consejo de Gobierno de 2016, el TACRC justifica que *"la citada Instrucción en la que se apoya la obligación de subrogación, no recoge o expresa ser el resultado de una negociación entre los representantes de los trabajadores y los empresarios, ni resulta posible concluir que la misma es el resultado de una negociación colectiva. De este modo, la falta de previsión en un convenio colectivo o acuerdo, resultante de la negociación colectiva de la subrogación laboral, unido a que tampoco la misma tiene apoyo en una norma legal, supone encontrarnos ante una obligación con origen en una previsión de los pliegos, que conforme a la doctrina de este tribunal, y ahora también de*

---

<sup>30</sup> Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Recurso nº 529/2018 CLM 37/2018, Resolución nº 662/2018, de 6 de julio de 2018, pág. 17.



*conformidad con la previsión del artículo 130 LCSP, no es posible considerarla ajustada a derecho*<sup>31</sup>.

Con base en estos razonamientos, resulta oportuno señalar que, a día de hoy, éste es el único ámbito en el que existe uniformidad en la contratación responsable. Tanto los tribunales contractuales como el propio Tribunal Supremo, se muestran de acuerdo en negar que los pliegos puedan legislar y establecer la subrogación de trabajadores como criterios de adjudicación o como condiciones de ejecución, sin que ello esté previsto en el estatuto de los trabajadores ni en el convenio colectivo que resulte de aplicación<sup>32</sup>.

## 5. Últimas medidas

Una vez analizada la evolución de la compra pública responsable en la región de Castilla-La Mancha, su impulso por medio de la Instrucción del Consejo de Gobierno de 2016 y los conflictos planteados en torno a la misma, resulta oportuno desembocar el trabajo en el estudio de las últimas medidas adoptadas en la materia.

- Aula de Contratación Pública Responsable y Sostenible.

En esta línea de análisis, el siguiente hito destacable en la compra pública responsable, enfocado en el ámbito docente y universitario, fue la constitución del Aula de Contratación Pública Responsable y Sostenible en el área de derecho administrativo del campus de Cuenca, mediante un convenio de colaboración firmado el 6 de

---

<sup>31</sup> Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Recurso nº 770/2018 CLM 52/2018, Resolución nº 910/2018, de 11 de octubre de 2018, págs. 8-9.

<sup>32</sup> Sentencia Tribunal Supremo nº 227/2017, Recurso nº 1874/2015, 23 de enero de 2017.



junio de 2018 entre el Ayuntamiento de Cuenca y la Universidad de Castilla-La Mancha. El mismo se plantea como un espacio de colaboración entre el Ayuntamiento de Cuenca y la Universidad para el mejor cumplimiento de los objetivos de la nueva legislación española y europea en la materia<sup>33</sup>. Además, se constituye como un foro de debate y de capacitación sobre cuestiones como políticas y prácticas de innovación en la contratación pública, planes de acción en el marco de la aplicación de medidas antifraude en la aplicación de fondos europeos, diseños de planes de formación y difusión de buenas prácticas y diseños de códigos de conducta e integridad institucional en contratación pública<sup>34</sup>.

- Nueva Consejería de Desarrollo Sostenible.

Más allá del avance en el ámbito docente referido en el párrafo anterior, se analiza ahora con una trascendencia general en la región de Castilla-La Mancha, la creación de la Consejería de Desarrollo Sostenible en julio de 2019, como el órgano de la administración autonómica encargado de la propuesta y ejecución de directrices del Consejo de Gobierno en materias como medio ambiente, economía circular, agenda 2030 y consumo, entre otras. Su importancia en materia de contratación responsable se justifica bajo la reflexión de que los poderes públicos deben utilizar los contratos públicos para apoyar objetivos sociales comunes como los objetivos de desarrollo sostenible, configurándose como una suerte de alianza público-privada entre la administración y sus proveedores para desarrollar políticas sociales y facilitar

---

<sup>33</sup>[https://www.uclm.es/perfiles/empresa/colaboracionmecena-zgo/catedrasaulasempresa/aula\\_ayuntcuenca](https://www.uclm.es/perfiles/empresa/colaboracionmecena-zgo/catedrasaulasempresa/aula_ayuntcuenca). [Fecha última consulta: 8 de mayo del 2020]

<sup>34</sup><https://feder.cuenca.es/aula-contratacion-publica-responsable> [Fecha última consulta: 8 de mayo de 2020]



los deberes constitucionales en relación con el medio ambiente<sup>35</sup>. Así, las obligaciones de los poderes públicos obligan a obrar en pro del desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado, en una economía social de mercado y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente<sup>36</sup>.

Como parte de la estructura de la nueva Consejería de Desarrollo Sostenible surgen dos direcciones generales con repercusión en materia de contratación responsable, la Dirección General de Agenda 2030 y Consumo y la de Economía Circular.

La Agenda 2030 fue adoptada en el año 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas y constituye un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, con intención de favorecer la paz universal y el acceso a la justicia. En definitiva, se trata de una hoja de ruta que compagina lo social, medioambiental y económico. Se compone de 17 objetivos para el desarrollo sostenible, dentro de los cuales y de suma importancia en contratación responsable, destaca el objetivo número 12, el cual sirve de impulso para garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles. Tal y como se define en la página web ofrecida por Naciones Unidas para el tratamiento de los

---

<sup>35</sup> MESEGUER SÁNCHEZ, J. VICTOR, *“La contratación pública como herramienta de fomento de la RSC y los ODS”* como parte del libro *“Contratación pública responsable: consideraciones jurídicas, percepciones y experiencias desde la Región de Murcia”*, cesrm cuadernos, 2019, pág. 17.

<sup>36</sup> FERNÁNDEZ ACEVEDO, RAFAEL, *“Los criterios de adjudicación de los contratos públicos”*, trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación titulado, *“El tiempo de las reformas administrativas: hacia la excelencia en la contratación pública a través de compras eficaces, estratégicas y transnacionales”*, 2015, pág. 1389.



Objetivos de Desarrollo Sostenible, *"el consumo y la producción sostenible consisten en fomentar el uso eficiente de los recursos y la energía, la construcción de infraestructuras que no dañen el medio ambiente, la mejora del acceso a los servicios básicos y la creación de empleos ecológicos, justamente remunerados y con buenas condiciones laborales"*<sup>37</sup>. De la lectura del precepto puede intuirse la importancia que tiene en contratación responsable la Agenda 2030, el desarrollo de sus objetivos y la creación a nivel regional de una Dirección General que sirve de soporte y motor a su cumplimiento. En este sentido, la séptima meta del citado objetivo número 12, persigue textualmente la promoción de prácticas de adquisición pública sostenibles. En palabras del propio Director General de Agenda 2030 y Consumo, *"la Consejería de Desarrollo Sostenible está trabajando con el departamento de Hacienda en la elaboración de unas instrucciones o un futuro Decreto de compra pública responsable"*<sup>38</sup>.

Por otro lado, la creación de la nueva Dirección General de Economía Circular, también ha resultado favorable al desarrollo responsable de la contratación pública. Tal y como se describe en la propia página web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, *"la economía circular constituye un cambio de paradigma en el modo de utilizar nuestros recursos naturales y, por tanto, de relacionarnos con el medio ambiente. En la economía circular se optimiza el valor de los productos, materiales y recursos, manteniéndolos el mayor tiempo posible en*

---

<sup>37</sup><https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/>. [Fecha última consulta: 8 de mayo de 2020]

<sup>38</sup>[https://www.eldiario.es/clm/Castilla-La-Mancha-clausulas-responsable-contratos\\_0\\_949105283.html](https://www.eldiario.es/clm/Castilla-La-Mancha-clausulas-responsable-contratos_0_949105283.html). [Fecha última consulta: 10 de mayo de 2020]



*el ciclo económico y reduciendo al mínimo la generación de residuos”<sup>39</sup>.*

En el marco de este ambiente regional, influenciado a su vez por la Comisión Europea a través de su Comunicación de 2 de diciembre de 2015 titulada, “*Cerrar el círculo: un plan de acción de la Unión Europea para la Economía Circular*”, el gobierno de la región aprobó la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha, con el fin de imponer con carácter transversal los objetivos de la economía circular como principios rectores de toda la política económica y social de la región. En su propia exposición de motivos el legislador señala que se trata de impulsar la adaptación de la sociedad castellano-manchega a las directrices de la lucha contra el cambio climático, al uso eficiente de los recursos y al impulso de la competitividad, la innovación, el ahorro, la eficiencia energética, el uso de energías renovables, la creación de puestos de trabajo y la integración y cohesión social, a la vez que señala el compromiso de incentivar la implantación de empresas en el ámbito de la economía circular mediante la contratación del sector público regional. Se advierte de este modo, la incidencia que la promulgación de esta nueva ley tiene en materia de contratación pública responsable, pues la mayoría de objetivos y principios promovidos por la economía circular, son a su vez perseguidos por la compra pública responsable. Además de ello, la ley manifiesta la necesidad de elaborar una estrategia regional de economía circular que, conforme su artículo 6,

---

<sup>39</sup><https://www.castillalamancha.es/gobierno/desarrollosostenible/estructura/dgecocir/actuaciones/consulta-p%C3%BAblica-sobre-la-estrategia-de-econom%C3%ADa-circular-de-castilla-la-mancha>. [Fecha última consulta: 22 de mayo de 2020]



*"contemplará medidas transversales específicas relacionadas con la administración y el buen gobierno, especialmente con el fomento de la copra pública verde y la contratación pública circular". Se observa así, claramente, como uno de los objetivos particulares de la Ley de Economía Circular se basa en la adopción de la contratación pública circular, definida como "un proceso por el cual las autoridades tratan de adquirir mercancías, servicios y obras con un impacto medioambiental reducido durante su ciclo de vida"<sup>40</sup>.*

- Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha.

Conviene poner de manifiesto, por último y antes de concluir el trabajo, la influencia que las entidades del tercer sector social de la región pueden desplegar como fomento de los criterios sociales en la contratación pública. Así, como complemento de la visión estratégica de la contratación pública destaca la previsión regional respecto las especialidades de contratación pública de los servicios sociales. Su normativa ha sido recientemente objeto de desarrollo por la Ley 1/2020, de 3 de febrero, del Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha, revelando su fundamental colaboración en el desarrollo de las políticas públicas de la administración autonómica.

Con carácter general el artículo 114 de la Directiva 2014/24/UE y el artículo 11.6 de la LCSP, excluyen de su ámbito de aplicación la prestación de servicios sociales por entidades privadas, siempre que esta se realice sin necesidad de celebrar contratos públicos. En relación a ello, la nueva LCSP incluye en su disposición adicional

---

<sup>40</sup>[https://www.eldiario.es/clm/Castilla-La-Mancha-fomentara-objetivo-Espana\\_0\\_847266062.html](https://www.eldiario.es/clm/Castilla-La-Mancha-fomentara-objetivo-Espana_0_847266062.html). [Fecha última consulta: 22 de mayo de 2020]



cuadragésima novena que *“lo establecido en esta Ley no obsta para que las Comunidades Autónomas, legislen articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social”*. De este modo, las citadas disposiciones reconocen a las Comunidades Autónomas la posibilidad de gestionar los servicios sociales por vías alternativas a la contratación pública, pudiendo aplicar diversas vías de gestión de servicios sociales. Con base en ello, la disposición adicional tercera de la citada Ley 1/2020, dispone que la provisión de los servicios sociales por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se encomiende prioritariamente a las entidades del tercer sector social mediante concierto, convenio o contrato, lo que significa a su vez, que las prestaciones del sistema público de servicios sociales puedan ser provistas mediante cualquiera de las fórmulas de gestión indirecta o de colaboración previstas en el ordenamiento jurídico<sup>41</sup>.

No obstante, lo anterior y, sin perjuicio de las distintas formas disponibles por la administración autonómica para la prestación de servicios sociales, la previsión de la citada ley demuestra la todavía importante influencia que tiene el tercer sector social en el desarrollo de la contratación pública responsable. Si bien la fórmula del concierto social empezó a ser objeto de desarrollo por diversas Comunidades Autónomas y la propia disposición final segunda de la ley impone al gobierno regional el desarrollo de un decreto sobre el concierto social, lo cierto es que muchos de los servicios sociales promovidos o financiados por la administración de la

---

<sup>41</sup><https://www.castillalamancha.es/gobierno/bienestarsocial/situaciones/consulta-publica-sobre-el-proyecto-de-decreto-por-el-que-se-regula-el-concierto-social-para-la>. [Fecha última consulta: 25 de mayo de 2020]



Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se instrumentan por el procedimiento de contratación pública, siendo numerosas, todavía, las entidades del tercer sector social que continúan acudiendo a la contratación pública para la prestación de servicios a sus beneficiarios.

En definitiva, pese a la singularidad reconocida por la normativa a los servicios sociales, lo cierto es que en la región de Castilla-La Mancha la contratación pública sigue siendo uno de los principales medios utilizados por las administraciones públicas en su provisión. Es evidente que los cambios legislativos y la promoción del concierto social suponen reconfigurar las fórmulas tradicionales de gestión de los servicios sociales, sin embargo habrá que esperar todavía tiempo para ver reflejada esa virtualidad en la práctica, lo que a su vez resalta la gran importancia que sigue desempeñando la contratación pública responsable en la prestación de este tipo de servicios.

#### **IV. CONCLUSIONES.**

La visión estratégica de la contratación pública nació y se vio impulsada por un cambio de pensamiento político y social, generado tras la superación del primer rechazo europeo a la introducción de criterios sociales y medioambientales motivado por la rigurosa defensa de la competencia y del mercado interior. Fruto de ese cambio, las normativas comunitarias, estatales y autonómicas avanzaron, otorgando a la contratación pública el papel y valor fundamental que merece en la defensa y promoción de intereses generales y configurando una nueva forma de entender la



contratación pública desde una perspectiva de responsabilidad social y medioambiental.

Una vez instaurada a nivel europeo y estatal la visión estratégica de la contratación pública, defendida principalmente por la Directiva 2014/24/UE y la LCSP, se forjó conveniente también en el ámbito autonómico de Castilla-La Mancha, e incluso en algunos aspectos preceptiva, la incorporación de valores éticos, sociales, de perspectiva de género y medioambientales en la contratación pública. Con ese fin, por medio de la Instrucción del Consejo de Gobierno del año 2016, el gobierno regional demostró su intención de emplear estratégicamente la contratación pública como una nueva forma de provisión de los bienes, obras y servicios, ya no solo al menor coste posible, sino mediante la consecución simultánea de fines de interés general de carácter medioambiental, social y laboral.

Tras el importante impulso ofrecido por la referida Instrucción, a día de hoy en la región de Castilla-La Mancha se siguen desarrollando mecanismos y medidas que defienden y apuestan por la contratación pública responsable, como lo demuestra la reciente creación de la Consejería de Desarrollo Sostenible llevada a cabo en 2019 con motivo de la formación de gobierno tras la celebración de las últimas elecciones autonómicas. El gobierno regional sigue defendiendo e impulsando el carácter instrumental o estratégico de la contratación pública como eje del cumplimiento efectivo de los objetivos de desarrollo sostenible. La creación de diferentes direcciones generales y la promulgación de nuevas leyes, como la de Economía Circular o la del Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha, demuestran que la contratación pública es y debe ser uno de los principales pilares sobre los que se asiente la



consecución de un desarrollo económico, social y medioambientalmente sostenible.

Estas últimas medidas desarrolladas constatan en la práctica la normativa regional existente en materia de contratación responsable, construyendo de este modo un nuevo modelo de contratación pública en el territorio de Castilla-La Mancha. Como señala el profesor Gimeno Feliú, en uno de sus trabajos más recientes, *"es tiempo de rearmar un modelo de crecimiento sostenible que integre lo social, ambiental y la equidad como señas de identidad del modelo económico para conseguir un adecuado reequilibrio de riqueza y de derechos y deberes para avanzar en una sociedad realmente inclusiva"*<sup>42</sup>

En suma, se puede concluir este trabajo resaltando el importante esfuerzo y estímulo desarrollado en los últimos años por las administraciones públicas de todos los niveles territoriales en la promoción y defensa de la contratación responsable, si bien se debe reconocer al mismo tiempo la existencia de importantes limitaciones en su desarrollo, pues el mismo se ve influenciado por multitud de variables como la calidad de normas, el compromiso político, la profesionalización o la claridad de estrategias. A pesar del esfuerzo, estas limitaciones siguen constatando, como puso de manifiesto la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación en el Informe anual de supervisión de la contratación pública en España, aprobado el 18 de diciembre de 2019, la todavía importante ausencia de un uso estratégico global de la contratación pública, lo que

---

<sup>42</sup> GIMENO FELIÚ, J.M, *"La visión estratégica en la contratación pública en la LCSP: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad"*, Revista Economía Industrial, núm. 415, 2020. pág. 95.



hace patente el necesario y constante esfuerzo por su implantación en todos los niveles territoriales y en cada uno de los procedimientos de contratación.

## V. BIBLIOGRAFÍA.

BRUNETE DE LA LLAVE, MARÍA TERESA, *"Guía práctica: criterios sociales y medioambientales en la contratación pública"*, Federación de Municipios y Provincias de CLM, CR 565-2010, pág. 15.

CAETANO BARRERA, ABILIO, *"Impacto de la contratación pública sostenible en la lucha contra el cambio climático"*, Proyecto Fin de Master, Ingeniería Química y Ambiental, Universidad de Sevilla, 2007, pág.6.

CAÑIZARES RUIZ, MARÍA DEL CARMEN, *"Bases teóricas de la Agenda 21 Local y su aplicación en Castilla-La Mancha"*, Dialnet, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, núm.52, 2010, pág. 315

FERNÁNDEZ ACEVEDO, RAFAEL, *"Los criterios para adjudicar los contratos y el nuevo derecho europeo de la contratación pública"*, en el marco del Proyecto de Investigación titulado: *"Contratación pública y transparencia: alcance y límites de los principios de publicidad y libre competencia"*, 2012, pág. 6.

FERNÁNDEZ ACEVEDO, RAFAEL, *"Los criterios de adjudicación de los contratos públicos"*, trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación titulado, *"El tiempo de las reformas administrativas: hacia la excelencia en la contratación pública a través de*



*compras eficaces, estratégicas y transnacionales*", 2015, pág. 1389.

GALLEGO CÓRCOLES, ISABEL, *"La introducción de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública"* D.A Nueva Época, núm. 4, enero-diciembre 2017, pág. 96.

GIMENO FELIÚ, J.M, *"La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española"*, Civitas, Madrid 2006, pág. 47.

GIMENO FELIÚ, J.M, *"Las nuevas directivas en materia de contratación pública. Hacia una estrategia eficiente en compra pública"*, Revista española de derecho administrativo, núm. 159, julio-septiembre 2013, pág. 42.

GIMENO FELIÚ, J.M, *"La visión estratégica en la contratación pública en la LCSP: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad"*, Revista Economía Industrial, núm. 415, 2020. pág. 95.

LÓPEZ TOLEDO, PURIFICACIÓN, *"La consideración de aspectos ambientales y sociales en la contratación pública. Régimen de su nueva regulación"*, Gabilex, núm. 14, julio 2018, págs. 17-18.

MESEGUER SÁNCHEZ, J. VICTOR, *"La contratación pública como herramienta de fomento de la RSC y los ODS"* como parte del libro *"Contratación pública responsable: consideraciones jurídicas, percepciones y experiencias desde la Región de Murcia"*, cesrm cuadernos, 2019, pág. 17.

MORENO MOLINA, J.A, *"Las nuevas directivas de la Unión Europea sobre contratación pública y su necesaria"*



*incorporación al derecho español"*, Gabilex, número extraordinario mayo 2015, pág. 233.

PERNAS GARCÍA, JUAN JOSÉ, *"La dimensión ambiental en la normativa de contratos del sector público"* en *"La contratación pública a debate: presente y futuro"*, Dialnet, 2014, págs. 345-380.

PUERTA SEGUIDO, FRANCISCO, *"El impacto de los criterios sociales, de género y medioambientales en la contratación pública"*, Aula de Contratación Pública Sostenible y Responsable, mayo 2018.

RAZQUIN LIZAGARRA, MARTÍN MARÍA, *"Las nuevas directivas sobre contratación pública de 2014: aspectos clave y propuestas para su transformación en España"*, Revista de Administración Pública, núm. 196, Madrid, enero-abril 2015, pág. 112.

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, PATRICIA, *"Impuso decisivo en la consolidación de una contratación pública responsable. Contratos verdes; de la posibilidad a la obligación"*, Actualidad Jurídica Ambiental, núm. 1, 2011, pág. 6.

