

Informe 10/2023, de 24 de octubre de 2023, de la Junta de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Inclusión en los contratos públicos de servicios de cláusulas sociales relativas a la mejora de los salarios, planes de conciliación de la vida laboral y personal, mejoras relacionadas con la jornada, horarios y tiempo de trabajo y aplicabilidad de los artículos 31 y 35 de la Ley 11/2023 de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

I. ANTECEDENTES

La Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Sabiñánigo se dirige, con fecha el 18 de julio de 2023, a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante oficio en el que formula consulta relacionada con la inclusión de cláusulas sociales en los contratos públicos de servicios, así como la incidencia de los artículos 31 y 35 de la Ley 11/2023 en la aplicación de criterios de valoración en contratos de suministros del siguiente tenor literal:

“Dado que a lo largo del articulado de la LCSP se impulsa la inclusión de consideraciones sociales en el ciclo contractual, en la última licitación del contrato de servicios de limpieza de edificios municipales realizada en el año 2020, el Ayuntamiento de Sabiñánigo incluyó diversas cláusulas sociales en los pliegos que rigen la licitación del contrato mencionado con el fin de tratar de conseguir unas mínimas garantías de empleo digno en un sector que, tal y como se ha puesto de manifiesto en los últimos meses en la provincia de Huesca, necesita realizar diversas mejoras en ese sentido.

No obstante, el último informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado número 38/2022 concluye señalando en relación a un contrato de servicios de atención a las personas dependientes y de desarrollo de la autonomía personal que: “En un contrato como el descrito en la consulta una cláusula que exija que la prestación se realice con una jornada laboral inferior a la establecida en el convenio colectivo aplicable no resulta ajustada a derecho ni como criterio de adjudicación ni como condición especial de ejecución del contrato”

Además, en la citada licitación se incluyeron una serie de criterios medioambientales, que tras la publicación de la Ley 11/2023, genera dudas sobre si es posible su inclusión como criterios de adjudicación o es una exigencia a incluir en el pliego de prescripciones técnicas.

Por ello, ante las dudas suscitadas en los Servicios municipales, se realizan las siguientes consultas a la Junta Consultiva de Contratación de la Comunidad Autónoma de Aragón:

1) Es posible la inclusión como criterio de adjudicación o condición especial de ejecución de un criterio que valore las mejoras salariales sobre lo previsto en el convenio colectivo o salario mínimo interprofesional con el fin de conseguir la finalidad social de mejora de

la calidad del empleo en un sector, como el de la limpieza de edificios municipales, en el que en muchos supuestos nos encontramos con un empleo sumamente precario.

2) Es posible la inclusión como criterios de adjudicación la existencia de un Plan de Conciliación de la vida laboral y profesional, la realización de actividades de formación relacionadas con los puestos de trabajo y la mejora de la jornada, horario y distribución del tiempo de trabajo como forma de implantación de políticas encaminadas a la dignificación de las condiciones sociales y laborales de las personas y con el fin de conseguir la finalidad social de mejorar la conciliación de la vida laboral, personal y familiar de los trabajadores adscritos a la prestación del servicio y la mejora en la calidad del servicio. Por tanto, estos criterios estarían vinculados directamente con la productividad, ejecución y resultado de la prestación objeto del contrato, donde la mano de obra es un componente esencial.

3) El artículo 35 de la Ley 11/2023 señala que en los contratos de servicios que tengan por objeto la prestación de servicios de limpieza, los productos de limpieza a utilizar reunirán las condiciones necesarias para obtener el reconocimiento de la etiqueta europea ecológica. Esta exigencia resultará igualmente aplicable a los contratos de suministro que tengan por objeto la adquisición de productos de limpieza para el desarrollo de dichos servicios. Asimismo, se incluirá como criterio de adjudicación que la empresa reúna las condiciones necesarias para obtener el reconocimiento de la etiqueta europea ecológica de servicios de limpieza.

Por ello, se entiende que ya no puede incluirse como criterio de adjudicación que los productos de limpieza reúnan las condiciones necesarias para obtener el reconocimiento de la etiqueta europea ecológica al ser un requisito del PPT, pero se plantean dudas sobre los requisitos a exigir a otros suministros como papel higiénico o bolsas de basura, que no son propiamente productos de limpieza, pero sí directamente vinculados al objeto del contrato, y si resulta o no aplicable en dicho supuesto los artículos 31 y 35 de la Ley 11/2023 como exigencia a incluir en el PPT.

4) Existe algún modelo o guía de cláusulas de tipo social que la Junta Consultiva o el Gobierno de Aragón haya aprobado y que puedan servir de ejemplo a las entidades locales”

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 24 de octubre de 2023, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Legitimación y naturaleza de la cuestión sometida a informe de la Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, conforme al artículo 1 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón; es el órgano consultivo en materia

de contratación pública de la Administración, de los organismos públicos, empresas y fundaciones del sector público de la Comunidad, así como de las Universidades Públicas y Entidades Locales radicados en su territorio.

La consulta ha sido planteada por el órgano competente para ello, la Alcaldesa de Sabiñánigo, conforme a lo dispuesto en el artículo 6.g) del Decreto 81/2006 que atribuye a los órganos de gobierno de las entidades locales aragonesas, en el ámbito de sus competencias, a través del Alcalde o Presidente, la competencia para formular la solicitud de informe.

Se trata además de una consulta de carácter general en relación a la interpretación y análisis de las normas jurídicas en materia de contratación administrativa que encuentra perfecto acomodo en el artículo 3.2 del Reglamento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

II. Las Cláusulas sociales en los contratos públicos, su consideración como condición especial de ejecución o criterios de adjudicación.

Plantea la Sra. Alcaldesa de Sabiñánigo en su consulta la posibilidad de incluir en contratos de servicios, donde la mano de obra es un componente esencial, determinadas cláusulas sociales como criterio de adjudicación o condición especial de ejecución.

Esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la integración de aspectos sociales, laborales y medioambientales en la contratación pública, entre otros en informes, 1/2006, 16/2014 y 1/2015. Las reflexiones contenidas en dichos informes siguen siendo, en la actualidad, plenamente vigentes, y recogen el criterio general sobre la cuestión de esta Junta, que no es otro que «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 sus políticas públicas. Es decir, la contratación puede y debería ser una técnica que permitiera conseguir objetivos sociales, ambientales o de investigación, en la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos».

Los citados informes de 2014 y 2015 tenían en cuenta el nuevo marco normativo de los contratos públicos, Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 23, 24 y 25, de 26 de febrero de 2014, y analizaban la inclusión de cláusulas sociales como condiciones de

ejecución de los contratos, si bien las referencias normativas lo eran a la Ley 30/2007 o a su Texto Refundido de 2011, sus consideraciones se dan por reproducidas, al no haber perdido su vigencia.

Nuestro informe 16/2014 analizaba la regulación contenida en la Directiva 2014/24 sobre las Condiciones de ejecución de los contratos, en especial sus Considerandos 37, 39 y 98 así como los artículos 18.2 y 70 y ponía de manifiesto como el vigente Derecho de la Unión Europea en materia de contratación pública ha incorporado con rotundidad condiciones especiales de ejecución relativas al empleo, con mención expresa al cumplimiento de los convenios colectivos, siempre que de las mismas no se derive una discriminación directa o indirecta, se respete la autonomía de la voluntad de las partes, y no se coarte el derecho a la negociación colectiva y, se concluía que: “La inclusión en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de una condición especial de ejecución en virtud de la cual se obligue a las empresas adjudicatarias a no minorar las condiciones de trabajo (jornada, salario y mejoras sobre la legislación básica) de los trabajadores adscritos al contrato en el que se incorpora la misma, en función del convenio colectivo que resulte de aplicación al presentarse la oferta, no vulnera el ordenamiento jurídico español ni el Derecho de la Unión Europea, siempre que no sea discriminatoria y se respete el principio de publicidad”.

La citada Directiva diferencia los fines que persiguen las condiciones de ejecución de los contratos de los de los criterios de adjudicación, señalando su considerando 104 que el propósito de las condiciones de ejecución de un contrato es establecer requisitos específicos en relación con dicha ejecución, que no inciden en la evaluación de las ofertas, e indica que las condiciones de ejecución de un contrato deben ser compatibles con la presente Directiva, siempre que no sean directa o indirectamente discriminatorias y estén vinculadas al objeto del contrato (en el sentido del artículo 67, apartado 3), que comprende todos los factores que intervienen en el proceso específico de producción, prestación o comercialización. Lo anterior incluye las condiciones relativas al proceso de ejecución del contrato, pero excluye los requisitos relativos a la política general de la empresa.

En cuanto a los criterios de adjudicación, la Directiva en su Considerando 89, 90 y 92 define la noción de criterio de adjudicación, entendiéndolo como la mejor relación calidad-precio, exigiendo que se basen en criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato con el fin de garantizar una comparación objetiva del valor relativo de los licitadores que permita determinar, en condiciones de competencia efectiva, qué oferta es la oferta económicamente más ventajosa, señalando

explícitamente que la oferta económicamente más ventajosa debería evaluarse sobre la base de la mejor relación calidad – precio, debiendo incluir siempre un elemento de precio o coste para finalmente el considerando 92 señalar que los mismos deben permitir efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal y como se define en las especificaciones técnicas. En consecuencia, los criterios de adjudicación constituyen la base para hacer una evaluación comparativa de la calidad de las ofertas (considerando 104).

Por otra parte, la Directiva no es ajena a la importancia que tiene el personal empleado en la ejecución del contrato, y permite tener en cuenta la evaluación del personal adscrito a la ejecución del mismo siempre que la calidad de tal personal sea pertinente para el nivel de rendimiento del contrato, pudiendo utilizar en esos casos como criterio de adjudicación la organización, la cualificación y la experiencia del personal, tal y como se recoge en el considerando 94.

El artículo 67.2 de la Directiva 2014/24 nos indica ejemplos de aspectos que pueden incluirse como criterios de adjudicación, aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales siempre que estén vinculados al objeto del contrato como los relativos a la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, en el caso de que la calidad del personal empleado pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato, se constata que en el mismo no hace referencia a las condiciones salariales. Por otra parte su apartado 3, considera que existe vinculación cuando se refieran a las obras, suministros o servicios que deban facilitarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen: a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de las obras, suministros o servicios, o b) en un proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material.

Nuestra vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por el que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP) también establece la necesidad de incorporar a los contratos públicos consideraciones de tipo social, que podrán tenerse en cuenta al diseñar los criterios de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución, si bien su introducción está supeditada a que se relacionen con el objeto del contrato a celebrar, regulando en el artículo 145 los “Requisitos y clases de criterios de adjudicación”, sin definir como si hace la Directiva qué es un criterio de adjudicación, en el

artículo 201 las “Obligaciones en materia social y laboral” y finalmente en su artículo 202 las “Condiciones especiales de ejecución de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden”.

La Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón (en adelante Ley 11/2023), considera la contratación pública al igual que las Directivas y la LCSP, como instrumento favorecedor de políticas medioambientales, sociales y de innovación, regulando expresamente en su Título II, Sección 1ª Normas generales y en la Sección 3ª la “Contratación pública socialmente responsable”, instando a los poderes públicos a la elaboración de Directrices y Catálogos de cláusulas y exigiendo a las empresas compromisos de mantener o mejorar, durante la ejecución del contrato, las condiciones laborales, y en ese sentido su artículo 37 regula una cláusula de indemnidad de las condiciones laborales, del siguiente tenor literal:

“1. Con la presentación de sus ofertas, las empresas licitadoras adquirirán el compromiso de mantener o mejorar, durante la ejecución del contrato, las condiciones laborales de los trabajadores adscritos a la ejecución de aquél, especialmente las relativas al salario, la duración de la jornada, la conciliación de la vida personal y familiar y permisos. Esta obligación subsistirá incluso si decae la vigencia del convenio colectivo de referencia.

2. Este compromiso alcanzará también a las empresas subcontratistas, siendo responsabilidad de la contratista principal asegurar su cumplimiento”.

La aplicación e interpretación que debe hacerse de estas normas, LCSP y Ley 11/2023, no puede ser ajena a las Directivas y deberá ser conforme con ellas.

III. Consideraciones sobre las Cláusulas propuestas, su vinculación con el objeto del contrato.

Debemos analizar por tanto si cláusulas como las propuestas, de mejora de los salarios, planes de conciliación y mejoras de las condiciones laborales, son conformes a la Directiva 2014/24/UE y de serlo lo sería también con la LCSP y en concreto con su artículo 145.2.1º, que permite que los criterios de adjudicación que se establezcan se refieran a las finalidades de conciliación de la vida laboral, personal y familiar, y de mejora de las condiciones laborales y salariales.

a) Inclusión en los contratos públicos, bien como criterio de adjudicación o como condición especial de ejecución, de un criterio que valore las mejoras salariales sobre lo previsto en los convenios.

Este tipo de cláusulas, bien se considere como criterio de adjudicación o como condición especial de ejecución, implican una intervención de los poderes adjudicadores en la determinación del salario de los trabajadores de las empresas que contraten con ellos. En nuestro informe 16/2014 ya anticipábamos que no era posible su consideración como condición especial de ejecución, y en el mismo sentido se ha pronunciado la Junta consultiva de la Generalitat de Catalunya, en su informe 6/2018, de 16 de noviembre. El Tribunal de Justicia Europeo, en Sentencia “RegioPost Landau”, de 17 de noviembre de 2015, indicaba que la cuantía del salario mínimo está fijada por disposición legal que, como norma imperativa de protección mínima, se aplica de modo general a la adjudicación de todo contrato público, con independencia del sector económico de que se trate.

Cláusulas como las propuestas han sido objeto de estudio con distintos argumentos por otras Juntas consultivas, por los Tribunales de contratos, así como por la Jurisdicción contenciosa que en ejercicio de su función revisora ha anulado cláusulas de este tenor que habían sido admitidas. La inclusión en los pliegos de mejoras salariales no ha sido aceptada como regla general, los Tribunales de contratos no han tenido un criterio uniforme, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid había admitido cláusulas de adjudicación de “mejora de las condiciones laborales”, entre otras, en sus Resoluciones 16/2016, 85/2016, 150/2017 y 319/2017. Sin embargo, esta última fue objeto de impugnación ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que en sentencia de 14 de marzo de 2019, ante una cláusula del mismo tenor literal que la propuesta por la Alcaldesa de Sabiñánigo, incluida como criterio de valoración -si bien es cierto que en el supuesto concreto era de aplicación el TRLCSP-, considera que los pliegos objeto de impugnación “priman a las empresas que mejoren las condiciones retributivas del personal que presta el servicio aunque no repercuta en la mejora del servicio (...), valorándose positivamente a la empresa cuya oferta no sea económicamente más ventajosa para la administración, pudiendo producir un efecto discriminatorio favoreciendo a las empresas que tengan una mayor capacidad de financiación”. En consecuencia, declara la nulidad de la misma por los siguientes motivos: Falta de vinculación con el objeto del contrato; gran desproporción en la puntuación; criterio discriminatorio; vulneración del sistema de fuentes de la relación laboral y ausencia de la más mínima justificación del criterio”.

Otros tribunales, como el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público en su resolución 359/2019, señalaba que a la vista del artículo 145 de la LCSP, el criterio puede tener vinculación con el objeto del contrato, sin embargo, no es menos cierto que debe cumplir con la totalidad de los requisitos, tanto del citado artículo como del 67 de la Directiva 2014/24 en coherencia con el artículo 132 de la LCSP.

En el mismo sentido, el Tribunal Administrativo Foral de Recursos Contractuales de la Diputación Foral de Bizkaia, Acuerdo de 8 de julio de 2021, al analizar el pliego de cláusulas de redacción similar a la planteada, señala que *“Ciertamente nos encontramos ante una cuestión litigiosa, ampliamente discutida por la doctrina y resuelta de forma dispar, en la que finalmente se ha concitado un común denominador cual es que en todo caso han de cumplirse los requisitos exigidos por la Unión Europea, de forma y manera que para admitir la inclusión de la mejora de las condiciones salariales como criterio de adjudicación en el contrato, criterio al cual hace mención expresa el artículo 145.2 LCSP, debe estar vinculada directamente al objeto del mismo, porque de no ser así dicha mejora supondría un incremento automático de su precio sin una contraprestación que redunde en un mejor rendimiento del servicio como tal y no ha de ocasionar una ventaja injustificada a determinados operadores ni conceder ayudas, aunque sea de forma indirecta porque exigir salarios por encima de previsiones establecidas por el convenio colectivo favorecería a contratistas con mayor capacidad económica y supondría un obstáculo para las pequeñas o medianas empresas y exceptuar la aplicación de la norma laboral requiere una justificación razonable y proporcional, así como concretar la necesidad de tales condiciones salariales y vincularlas con la prestación del servicio”*.

En una reciente resolución, el Tribunal administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad de Canarias la nº 289/2022 de 21 de noviembre, analiza las previsiones de las Directivas, la jurisprudencia comunitaria y el criterio seguido por los tribunales y señala que el criterio de mejora de las condiciones salariales de la plantilla adscrita al servicio, no es ajustado a lo previsto en la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública y en el artículo 145 LCSP porque no está directamente vinculado al objeto del contrato y no existe una relación causa efecto entre el aumento del salario y un mayor rendimiento en la ejecución del contrato, pudiendo además resultar discriminatorio entre los licitadores que se presenten.

Con cada criterio se ha de medir el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, por tanto, solo son admisibles los criterios de adjudicación, incluidos los sociales y medioambientales que sean objetivos que permitan evaluar el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, tal y como esté definido en el PPT, y obtener los que mejor

respondan a sus necesidades. En el mismo sentido, la Resolución 235/2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que indica además que carecen de vinculación con el objeto del contrato y son discriminatorias, siendo contrarias al principio de estabilidad presupuestaria y el control de gasto establecido en el artículo 1 de la LCSP y atentaría contra la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 de la Constitución.

La Junta Consultiva de la Generalitat de Catalunya, en el citado informe 6/2018, indicaba que un criterio de adjudicación que valore las mejoras salariales puede estar vinculado a los objetos contractuales en los que la mano de obra es un componente esencial, pero en ningún caso el establecimiento de este criterio puede suponer vulnerar los principios rectores de la contratación pública, motivo por el cual se debe analizar detalladamente, tanto la idoneidad de su inclusión, como también la forma en que se incluye en los pliegos, por tanto se deberá estar al caso concreto.

En conclusión, si bien inicialmente podía haber dudas acerca de su admisión, en estos momentos han quedado despejadas y, en consecuencia, la inclusión de este tipo de cláusulas no se ajusta ni a las Directivas europeas ni a la LCSP, no pudiéndose incluir ni como criterio de adjudicación ni como condición especial de ejecución, ni siquiera para aquellos contratos en los que la mano de obra sea intensiva. Evidentemente, una contratación estratégica exige que se tengan en cuenta criterios sociales y medioambientales en la contratación pública, pero no es menos cierto que su utilización exige el cumplimiento de la normativa, su vinculación al objeto del contrato, debiendo permitir en el caso de los criterios de adjudicación evaluar el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, una adecuada ponderación de los mismos y que se preserve la identidad de la prestación licitada.

En todo caso y tal y como decíamos en nuestro informe 4/2022, de 1 de marzo, al Anteproyecto de Ley de Uso estratégico, la oportunidad y conveniencia de incorporar cláusulas sociales a la contratación es una decisión cuya valoración corresponde al órgano de contratación y debe realizarse de forma singularizada.

b) Inclusión como criterio de adjudicación de la existencia en la empresa de un Plan de Conciliación, mejoras relacionadas con la jornada, el horario, la distribución del tiempo de trabajo y la formación.

En cuanto a la inclusión de los otros criterios de adjudicación indicados en la consulta, como la valoración de la existencia en la empresa de un Plan de Conciliación de la vida laboral y profesional, y la mejora de la jornada, horario y distribución del tiempo de trabajo, las

conclusiones a las que llegamos son las mismas que para la mejora de los salarios. Cuestión distinta es la relativa a la realización de actividades de formación relacionadas con los puestos de trabajo, como veremos más adelante.

La regulación de esta materia la encontramos en la Ley 39/1999, de 5 de noviembre para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras; con posterioridad la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que, además de ampliar los derechos en esta materia, se propone como objetivos adoptar las medidas que garanticen la conciliación de la vida laboral, familiar y personal y fomentar la corresponsabilidad en la asunción de responsabilidades familiares y domésticas entre mujeres y hombres, exigiendo en su artículo 45 la elaboración y aplicación de un plan de igualdad, el Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, de Garantía de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y ocupación, y finalmente el Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio, que amplía las medidas de conciliación.

En todas ellas se impulsan medidas de conciliación dirigidas a las empresas, y no a todas por igual, sino en función del número de trabajadores, medidas que deberán aplicar con independencia de la actividad económica que realicen.

El TACRC, en su resolución 235/2019, analiza algunas medidas concretas de conciliación y concluye que no mejoran el rendimiento del contrato o de su ejecución, y que mediante el análisis de los pliegos no se puede conocer en qué medida se conecta con el objeto del contrato, si bien es cierto que esta resolución tiene un voto particular que en lo que afecta a la conciliación de la vida personal y familiar que no comparte el criterio del tribunal en este aspecto, y señala que *“aunque, al igual que en el caso anterior, sea muy indirecta e hipotética su vinculación con el objeto de contrato, pues tampoco se garantiza que vaya a repercutir en una mejora de la prestación, lo cierto es que su establecimiento, visto el pliego y su ponderación, no parece vulnerar ninguno de los principios contractuales de la normativa europea y nacional que antes hemos enumerado, siempre que guarde la debida proporcionalidad y no produzca discriminaciones directas o indirectas respecto de los restantes licitadores”*.

En consecuencia, la vinculación con el objeto del contrato o no existe o es escasa, por lo que en principio no se pueden considerar como criterio de adjudicación, puesto que no permite efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento del contrato.

Respecto de otras mejoras laborales, como la reducción de la jornada laboral, compartimos el criterio establecido en el informe 38/2022 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado al que se alude en la consulta, en el que, tras analizar la normativa y la doctrina de la propia Junta y del Tribunal Central, concluye que este tipo de cláusulas son discriminatorias y afectan al principio de igualdad. Por otra parte, no podemos dejar de mencionar que cláusulas de ese tenor pueden tener una gran incidencia en la organización empresarial del trabajo y en la forma de prestación del contrato, pudiendo tener un impacto económico en el presupuesto del mismo, cuestión que se deberá considerar.

Cuestión distinta es el criterio relativo a la formación relacionada con el puesto de trabajo, que igualmente está recogida expresamente en el artículo 145, y tiene vinculación con el objeto del contrato y además incide de forma favorable en la ejecución de la prestación; por tanto, se podrá considerar como criterio de adjudicación siempre que se pueda evaluar el nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato.

IV Los criterios medioambientales en la Ley 11/2023, de 30 de marzo, aplicabilidad de los artículos 31 y 35.

La Ley 11/2023 como hemos anticipado en el apartado II de este informe, regula en su Título II el Uso estratégico de la contratación, entendiéndose por tal la implantación de medidas que garanticen el cumplimiento de los principios rectores de la contratación pública, desde una perspectiva medioambiental, regulando expresamente su Sección 2ª la contratación pública ecológica.

Lo primero que tenemos que poner de manifiesto es que la citada Ley, tal y como indica el apartado III de su Preámbulo, considera la contratación pública como instrumento favorecedor de políticas medioambientales, sociales y de innovación y para ello en línea con lo propuesto por la Comisión Europea da paso a un modelo en el que los medios para cumplir los fines se establecen de antemano y, en ese sentido y teniendo en cuenta que no se puede abarcar toda la casuística contractual, selecciona una serie de áreas de actuación que se consideran representativas o relevantes dentro de las políticas sociales y medioambientales, regulando dos tipos de preceptos, aquellos dirigidos a promover e impulsar este tipo de contratación con expresiones como “podrán, promoverán” y otros preceptos que exigen la inclusión de requisitos medioambientales y sociales, bien en los pliegos de prescripciones técnicas y de

cláusulas administrativas, bien como criterio de adjudicación o como condiciones de ejecución, para los que utiliza expresiones tales como “deberán, ponderarán, incluirán”.

Los artículos a los que se refiere la consulta se enmarcan dentro de esta perspectiva medioambiental, en cuanto al artículo 35 de la ley 11/2023, en la consulta se indica que les genera dudas de aplicación, en concreto sobre si es posible su inclusión como criterio de adjudicación o si deberá ser una exigencia del pliego de prescripciones técnicas.

El citado artículo 35, ha establecido las siguientes obligaciones respecto de los contratos de servicios y suministros, ***“1...los productos de limpieza a utilizar reunirán las condiciones necesarias para obtener el reconocimiento de la etiqueta europea ecológica. Esta exigencia resultará igualmente aplicable a los contratos de suministro que tengan por objeto la adquisición de productos de limpieza para el desarrollo de dichos servicios. 2. Cuando el valor estimado de los contratos de limpieza del apartado anterior supere el umbral económico del contrato menor de servicios, se incluirá como criterio de adjudicación que la empresa reúna las condiciones necesarias para obtener el reconocimiento de la etiqueta europea ecológica de servicios de limpieza”.***

Lo primero que tenemos que decir es que su redacción es clara y no requiere de interpretación, regula expresamente las características técnicas que deben tener los productos, aspecto propio del pliego de prescripciones técnicas y además establece un criterio de adjudicación obligatorio, haciendo referencia únicamente a los productos de limpieza, y no a otros como los señalados en la consulta.

En cuanto al artículo 31 de la ley, que menciona la consulta, se refiere a la compra pública responsable de productos forestales, y en concreto a los contratos de suministros de madera, productos derivados de la madera o productos fabricados principalmente con esta materia prima. Como se indica en el mismo, afecta igualmente a ambos tipos de suministros, por tanto, atendido que el papel higiénico puede provenir de derivados de la madera, podría serle de aplicación el precepto, pero para ello deberán tenerse en cuenta las características de los productos definidas en los pliegos de prescripciones técnicas.

Finalmente en cuanto a modelos de guías, debemos tener en cuenta lo previsto en los artículos 24 y 25 de la Ley 11/2023 que insta a los órganos con competencias en materia de contratación a la elaboración Directrices de Contratación y Catálogos, pudiendo tener en cuenta en su elaboración, entre otras, la Guía de la Comisión Europea “Adquisiciones sociales” de 18 de junio de 2021, o la Resolución de 21 de diciembre de 2022 de la Dirección

General de Contratación del Gobierno de Aragón, por la que se aprueban Directrices de contratación pública socialmente responsable.

Por tanto, de acuerdo con las consideraciones efectuadas, se formula las siguientes:

III. CONCLUSIONES

Primera. - Para que un criterio de carácter social o medioambiental pueda considerarse criterio de adjudicación, deberá cumplir con la totalidad de los requisitos establecidos en la Directiva y, por tanto, deben estar vinculados al objeto del contrato, deben ser específicos y cuantificables objetivamente, deben respetar los principios del derecho europeo, especialmente el principio de no discriminación, y como correlato, la libre prestación de servicios y de establecimiento, debiendo publicarse y por tanto no pueden generalizarse, de modo que si no es posible evaluar en qué medida un criterio de adjudicación mejora el rendimiento del contrato y no permite una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta, no se podrán incluir en los pliegos de cláusulas administrativas como criterio de adjudicación.

Segunda.- Se deberá estar a la literalidad de los artículos 31 y 35 de la Ley 11/2023.

Informe 10/2023, de 24 de octubre de 2023, de la Junta de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.