

Notas a la sentencia del TJUE sobre la inclusión de cláusulas sociales en los contratos públicos

Referencia a la posibilidad de exigir salarios superiores a los convenios sectoriales

La reciente sentencia¹ del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, a 5 de marzo de 2026) sobre un contrato público de servicios de atención a la dependencia plantea una cuestión de gran relevancia para la acción sindical y para la gestión de los recursos públicos: **hasta qué punto las administraciones pueden utilizar la contratación pública para incentivar mejoras salariales por encima de lo establecido en los convenios colectivos sectoriales.**

El pronunciamiento del Tribunal responde a varias dudas planteadas en relación con un procedimiento de contratación impulsado por el Ayuntamiento de Ortuella (Vizcaya) y ofrece orientaciones importantes sobre el uso de criterios sociales en la adjudicación de contratos públicos, especialmente en servicios intensivos en mano de obra y dirigidos a colectivos vulnerables.

En esta nota se analizan las principales cuestiones abordadas por la sentencia y sus posibles implicaciones para la acción sindical y para las políticas públicas en materia de contratación.

¿A qué conflicto se refiere la sentencia?

El origen de la sentencia se encuentra en una petición de decisión prejudicial planteada por el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (OARC)

¹ Para ver el contenido de la sentencia:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62024CJ0210>

en el marco de un procedimiento que enfrenta a la Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE) con el Ayuntamiento de Ortuella.

El litigio surge en el contexto de un procedimiento de contratación pública en el que el ayuntamiento había introducido determinadas cláusulas de carácter social vinculadas a las condiciones salariales del personal de la empresa que debía ejecutar el contrato.

1. La primera controversia se refiere precisamente a la ***adecuación de los criterios de adjudicación de carácter social*** incluidos en los pliegos del contrato.

En concreto, el ayuntamiento había establecido una cláusula que permitía otorgar hasta un máximo de 40 puntos adicionales a aquellas ofertas que se comprometieran a incrementar los salarios del personal adscrito al contrato por encima de lo establecido en el convenio colectivo sectorial aplicable.

La cuestión planteada es si un criterio de estas características resulta compatible con la normativa europea de contratación pública o, por el contrario, si introduce un elemento que puede distorsionar el proceso de adjudicación.

2. La segunda controversia se centra en ***la forma en que debía materializarse*** ese eventual incremento salarial.

El pliego obligaba a la empresa adjudicataria a concretar, previa negociación colectiva, los conceptos retributivos en los que se traduciría la mejora salarial, debiendo formalizarse mediante un convenio colectivo aplicable al personal adscrito al contrato.

A partir de este requisito surge la duda de si la administración contratante estaría interfiriendo en la autonomía de la negociación colectiva, al condicionar el contenido de un eventual acuerdo entre las partes negociadoras.

3. Por último, el litigio plantea una tercera cuestión relacionada con la ***posible afectación a la libre competencia*** entre empresas.

Según la parte recurrente, la imposición de este tipo de condiciones sociales extraordinarias podría generar situaciones de desigualdad entre las empresas licitadoras, al introducir obligaciones adicionales que, en su opinión, restringirían la libertad de prestación de servicios y la competencia efectiva en el mercado, especialmente para PYMES.

Estas dudas llevaron al órgano administrativo vasco a plantear varias cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) con el fin de aclarar si este tipo de cláusulas sociales se ajustan al marco jurídico europeo en materia de contratación pública.

¿Qué dice la sentencia sobre añadir criterios de incremento salarial por encima del convenio sectorial en los pliegos?

En primer lugar, el TJUE analiza la naturaleza del servicio objeto del contrato. Afirma que se trata de un servicio de atención en el ámbito de la dependencia caracterizado por una elevada intensidad de mano de obra, donde el factor humano resulta determinante para su correcta prestación.

Además, el Tribunal subraya que las administraciones suelen encontrarse con dificultades para poder “ofrecer un servicio continuo y de calidad” a los sujetos destinatarios, que son personas en situación de vulnerabilidad.

A partir de este contexto, el Tribunal examina si el criterio de adjudicación basado en incrementar los salarios del personal por encima de lo establecido en el convenio colectivo sectorial puede considerarse realmente vinculado al objeto del contrato.

La respuesta del TJUE es afirmativa: entiende que el coste de la prestación está estrechamente ligado a los costes salariales del personal que ejecuta el servicio, de modo que la retribución del adjudicatario se encuentra en gran medida determinada por ese factor.

El Tribunal va más allá y sostiene que este tipo de criterios puede contribuir directamente a mejorar la prestación del servicio.

En su razonamiento señala que una mejora de las condiciones retributivas puede favorecer la estabilidad y fidelización del personal, así como facilitar la contratación de trabajadores y trabajadoras con mayor cualificación.

Todo ello repercute, en última instancia, en una mejor calidad del servicio, algo especialmente relevante cuando las personas usuarias son colectivos vulnerables que dependen de una atención continuada.

Esta interpretación encuentra además respaldo en la propia normativa europea de contratación pública. El Tribunal recuerda que el artículo 76 de la Directiva 2014/24/UE permite que, en el ámbito de los servicios sociales, las administraciones tengan en cuenta criterios relacionados con “la calidad, la continuidad, la accesibilidad o la disponibilidad de los servicios”.

Desde esta perspectiva, la introducción de incentivos vinculados a la mejora de las condiciones laborales del personal que ejecuta el contrato es compatible con el derecho europeo, y además puede considerarse una herramienta legítima para garantizar una prestación adecuada de este tipo de servicios.

¿Qué dice la sentencia sobre la forma en la que podría materializarse el incremento salarial?

Otra de las cuestiones analizada por el Tribunal se refiere a cómo debía concretarse el incremento salarial comprometido en la oferta.

Los pliegos del contrato establecían que el adjudicatario debía definir, previa negociación colectiva con la representación de las personas trabajadoras, los conceptos retributivos concretos en los que se materializaría la mejora salarial.

Además, se exigía que la empresa intentara formalizar un acuerdo o convenio que regulase las condiciones laborales del personal adscrito al contrato.

De forma más precisa, el pliego imponía a la empresa adjudicataria la obligación de concretar en el plazo máximo de un mes desde la formalización del contrato, y tras negociar con la representación de las personas trabajadoras, qué conceptos salariales integrarían ese incremento retributivo.

Paralelamente, se establecía el deber de promover la formalización de un acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal vinculado al contrato, de modo que la mejora salarial no quedara en una declaración genérica, sino que se integrara en un marco de regulación colectiva.

Ante la duda planteada sobre si esta exigencia podía suponer una intromisión en la negociación colectiva, el Tribunal de Justicia responde de forma clara: ninguno de los elementos del criterio parece menoscabar la autonomía de los interlocutores sociales.

Por el contrario, el hecho de que la administración exija que la mejora salarial se concrete mediante negociación con la representación de las personas trabajadoras no supone sustituir ni condicionar el contenido de la negociación colectiva, sino incentivarla.

Además, subraya que esta exigencia no interfiere en el derecho del personal afectado a participar en la determinación de los conceptos retributivos concretos ni en la definición de sus condiciones de trabajo, que siguen siendo objeto de negociación entre las partes.

Cuestiones que quedan por responder en el litigio.

Otra de las dudas planteadas en el procedimiento se refería a la posible afectación a la igualdad de trato entre las empresas licitadoras, en particular por el impacto que este tipo de criterios podría tener sobre las pequeñas y medianas empresas.

En este punto, el TJUE señala que no dispone de elementos suficientes para determinar si el criterio de mejora salarial podría generar un efecto discriminatorio o de exclusión para determinados operadores económicos.

Es decir, el TJUE no entra a resolver directamente esta cuestión porque la información remitida en la petición prejudicial no permite evaluar si, en la práctica, el criterio podría dificultar la participación de algunas empresas.

No obstante, el Tribunal sí introduce una advertencia relevante. Recuerda que corresponde al órgano que planteó la cuestión, en este caso el órgano de recursos contractuales, analizar si existe realmente ese posible efecto de exclusión. Y para hacerlo, deberá examinar la documentación con la que contaba la administración contratante cuando definió el contrato: las necesidades identificadas por el poder adjudicador, las consultas que hubiera podido realizar a personas usuarias del servicio o al personal que lo presta, así como eventuales consultas preliminares al mercado.

En definitiva, el análisis debe basarse en si la administración justificó adecuadamente el criterio y si existen indicios reales de que este pudiera restringir injustificadamente la competencia.

Por otra parte, también se planteó si la aplicación de este tipo de cláusulas podría generar diferencias salariales entre personas trabajadoras de una misma empresa, en función de si están adscritos o no al contrato público concreto.

El Tribunal señala igualmente que tampoco dispone de información suficiente para pronunciarse sobre esta cuestión, ya que la resolución de remisión no aportaba datos sobre los efectos concretos que el criterio podría tener en la estructura retributiva de la empresa adjudicataria.

En consecuencia, el TJUE se limita a constatar esa falta de información sin entrar a valorar el fondo de esta posible desigualdad.

¿Cómo concluye la sentencia?

En su conclusión, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea confirma que las administraciones públicas pueden utilizar criterios de adjudicación que tengan en cuenta mejoras salariales por encima de lo establecido en el convenio colectivo sectorial cuando se trate de contratos públicos.

Según el TJUE, un criterio de este tipo permite valorar mejor qué oferta resulta más ventajosa, ya que en determinados servicios, especialmente los de carácter social y con gran peso de la mano de obra, las condiciones laborales del personal influyen directamente en la calidad del servicio que se presta.

Además, el Tribunal considera compatible con el derecho europeo que el pliego del contrato exija que ese incremento salarial se concrete mediante negociación con la representación de las personas trabajadoras y que se promueva la formalización de un acuerdo colectivo aplicable al personal adscrito al contrato.

Lejos de suponer una intromisión en la negociación colectiva, este mecanismo se entiende como una forma de impulsar el diálogo social y garantizar que las mejoras salariales comprometidas en la oferta se traduzcan efectivamente en mejores condiciones para el personal que presta el servicio.

¿Por qué es importante para el sindicato?

La sentencia refuerza una línea de trabajo relevante para la acción sindical en el ámbito de la contratación pública. El fallo confirma que las administraciones pueden introducir criterios que premien a las empresas que mejoren las condiciones salariales del personal que ejecuta los contratos públicos.

Esto abre una vía para que, en los distintos espacios de participación institucional, el sindicato pueda reclamar que los recursos públicos se orienten a adjudicar contratos a empresas que eleven los salarios y mejoren las condiciones laborales, en lugar de limitar la competencia exclusivamente al precio más bajo.

Esta cuestión adquiere aún más relevancia en el contexto actual de Canarias. El Gobierno autonómico ha planteado medidas que pretenden subvencionar a las empresas que incrementen salarios por encima del convenio, mediante bonificaciones en las cotizaciones sociales, cubriendo el 50% de la cuota patronal por contingencias comunes.

Desde nuestra visión, esta vía supone destinar recursos públicos a subvencionar directamente a las empresas, mientras que la lógica que respalda la sentencia del TJUE apunta a otra dirección: utilizar la contratación pública y los presupuestos de las administraciones para incentivar mejores condiciones laborales en los servicios que se financian con dinero público.

En todo caso, la sentencia también obliga a actuar con cierta cautela en la estrategia sindical. El hecho de que el Tribunal avale este tipo de criterios no significa que puedan aplicarse de forma automática o generalizada en cualquier contrato público.

La propia resolución insiste en la necesidad de analizar cada caso concreto, atendiendo a la naturaleza del servicio, a su vinculación con el objeto del contrato y a las justificaciones que aporte la administración contratante.

Por tanto, la introducción de este tipo de cláusulas deberá plantearse siempre de manera fundamentada y adaptada a las características de cada contratación.

Por último, aún queda por ver cómo se resuelve definitivamente el litigio en el ámbito interno, una vez que el órgano que planteó la cuestión prejudicial, el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aplique los criterios fijados por el Tribunal de Justicia.

Algunas de las dudas planteadas en el procedimiento no han sido respondidas de forma concluyente por el TJUE, por lo que la decisión final del órgano vasco puede aportar orientaciones adicionales sobre los límites y las condiciones de aplicación de este tipo de cláusulas sociales, algo que también puede ayudar a afinar la estrategia sindical en este terreno.

Marco normativo de referencia:

- Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2014-80598>

- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj/spa

Elaborado por el Gabinete Técnico de CCOO Canarias, a 06 de marzo de 2026