

La validez de los criterios de adjudicación que incentivan el incremento salarial en los contratos de sector público. Comentario a raíz de la STJUE de 5 de marzo de 2026 (C-210/24) y la ROARC del País Vasco 75/2026, de 22 de abril

The validity of award criteria that incentivize salary increases in public sector contracts. Commentary following the CJEU judgment of 5 March 2026 (C-210/24) and the Basque Country's ROARC 75/2026 of 22 April

José Miguel Sánchez Ocaña

Profesor Ayudante Doctor

Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Facultad de Derecho de la Universitat de València

ORCID ID: 0009-0008-8874-7227

Recibido: 7/4/2026

Aceptado: 5/5/2026

doi: 10.20318/labos.2026.10647

Resumen: Las cláusulas sociales en los contratos del sector público han sido escasamente abordadas por el TJUE en la última década. La vigente generación de directivas, más proclive a la contratación pública socialmente responsable que su predecesora, ha convivido con una doctrina judicial europea escasa, ambigua y basada, en algunos casos, en cuerpos normativos derogados. Esta vez el TJUE se pronuncia en la sentencia de 5 de marzo de 2026, con motivo de una cuestión prejudicial remitida por Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi. En la sentencia se respalda, en abstracto, una cláusula social en forma de criterio de adjudicación que valora el incremento del salario de los trabajadores por encima de la cuantía señalada por el convenio sectorial. En este comentario se analiza la resolución del TJUE y la posterior resolución del órgano administrativo remitente, para lo que se traen a colación doctrinas judiciales y administrativas precedentes y de contraste, con el fin de comprender cómo afecta al futuro de las cláusulas laborales.

Palabras clave: Cláusulas sociales, criterio de adjudicación, contratos del sector público, TJUE, salario mínimo, convenio colectivo.

Abstract: Social clauses in public sector contracts have been only sparsely addressed by the Court of Justice of the European Union (CJEU) over the past decade. The current generation of directives, more conducive to socially responsible public procurement than its predecessor, has coexisted with a limited and ambiguous

body of European case law, in some instances grounded in repealed legislative frameworks. On this occasion, the CJEU delivered its ruling in the judgment of 5 March 2026, following a request for a preliminary ruling referred by the Basque Administrative Tribunal for Public Procurement Appeals. In its judgment, the Court upheld, in abstract terms, a social clause framed as an award criterion that assessed wage increases for workers above the amount established in the applicable sectoral collective agreement. This commentary analyses both the CJEU judgment and the subsequent decision adopted by the referring administrative body, drawing on previous and contrasting judicial and administrative doctrines in order to understand the implications of this ruling for the future of labour-related social clauses.

Keywords: Social clauses, award criteria, public procurement, CJEU, minimum wage, collective agreement.

1. Un nuevo caso sobre un viejo asunto

Los marcos normativos, europeo e interno, han ido acogiendo, no sin vacilaciones, una concepción socialmente más responsable de la contratación pública desde el año 2004. No es menos cierto que, por entonces, ya existían ciertos posicionamientos de la Comisión Europea y del TJUE que caminaban en la dirección de compatibilizar los principios clásicos de la contratación pública con la toma en consideración de aspectos sociales y ambientales, contextuales o periféricos, relacionados con el objeto contractual. La cuarta generación de directivas europeas (Directivas 2014/23, 24 y 25/UE) y, en mayor medida, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público –sin obviar algunos textos autonómicos–, supusieron una validación y legitimación jurídico-política de esta concepción de los contratos del sector público.

En este contexto normativo, el TJUE se pronuncia nuevamente, en la STJUE de 5 de marzo de 2026 (asunto C-210/24, *AESTE*), sobre la validez jurídica de las cláusulas sociales en los contratos del sector público, y lo hace en relación con una disposición sobre el salario mínimo que se abona a los trabajadores de una contrata pública durante su ejecución. En el caso *AESTE*, que parte de una cuestión prejudicial remitida por el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales del País Vasco (en adelante, OARC), el núcleo del asunto radica en el análisis de un criterio de adjudicación (también conocido como criterio de valoración de ofertas) que otorga mayor puntuación a aquellas ofertas que propongan salarios superiores a los previstos en el convenio colectivo estatutario del sector.

Quienes hayan afrontado la lectura de este asunto probablemente hayan rememorado otros casos en los que el TJUE abordaba cláusulas de contenido salarial mínimo en la contratación pública. Por ello, y dado que tal asociación resulta plenamente razonable, considero oportuno advertir de que la resolución no hace alusión alguna a las ya clásicas sentencias del Tribunal en esta materia: los casos *Rüffert* (2008), *Bundesdruckerei* (2014) y *RegioPost* (2015). Tampoco el Abogado General (en adelante, AG) da cuenta de estas resoluciones en sus conclusiones. Por su parte, el OARC sí las trae a colación al formular una de las cuestiones. Sin embargo, y a pesar del calado doctrinal de esta tríada de sentencias, la Sala omite la mención por las razones que más adelante se expondrán.

En los casos *Rüffert*, *Bundesdruckerei* y *RegioPost* el TJUE resolvió diversas cuestiones prejudiciales relacionadas con una condición de ejecución prevista en el pliego de cláusulas administrativas. En ella se establecía la obligación, dirigida a los adjudicatarios y a sus subcontratistas, de abonar a los trabajadores encargados de ejecutar el contrato la cuantía salarial mínima fijada en una norma aprobada por el gobierno de un Land alemán. Es decir, el pliego se remitía a una norma regional, sin determinar directamente cuantía alguna. En los dos primeros casos, los magistrados rechazaron la validez de las cláusulas, mientras que en el último fue admitida. Sin perjuicio de que más adelante se profundice en esta cuestión, cabe preguntarse qué elementos son comunes y cuáles difieren respecto de la STJUE de 5 de marzo de 2026.

Por lo que se refiere a los elementos compartidos, en primer lugar, todos los litigios se enmarcan en el ámbito de la contratación del sector público. En segundo lugar, las cláusulas controvertidas consisten en disposiciones de los pliegos relativas a determinadas condiciones salariales mínimas del personal adscrito a la ejecución del contrato. No obstante, también concurren diferencias relevantes. En primer lugar, el asunto actual se sitúa bajo la vigencia del cuarto paquete de directivas en materia de contratación pública, mientras que los casos precedentes se regían por las directivas de 2004. En segundo lugar, en dos de los casos precedentes (*Rüffert* y *RegioPost*), el TJUE apreciaba elementos transnacionales que permitían aplicar la Directiva 96/71/CE (sobre desplazamiento de trabajadores) y el artículo 56 TFUE (sobre libre prestación de servicios). En cambio, en el caso *AESTE*, los magistrados rechazan que concurra relevancia transfronteriza, a la vista de la información disponible. En tercer lugar, la sentencia de 5 de marzo de 2026 examina una cláusula orientada a promover, mediante un criterio de adjudicación, un incremento salarial de los trabajadores de la contrata, tomando como referencia el convenio colectivo estatutario aplicable. Por el contrario, en la jurisprudencia anterior, las cláusulas exigían directamente la aplicación de salarios fijados en normas regionales que, en algunos casos, no reunían –a juicio del Tribunal– el requisito de eficacia general. En este sentido, el núcleo del debate viene a situarse en la naturaleza y el alcance de la norma salarial de referencia, habida cuenta de la exigencia de eficacia general derivada de la Directiva 96/71/CE en su versión aplicable al caso.

Los pronunciamientos del TJUE en esta materia provocaron, por entonces, un auténtico seísmo jurídico y político, no tanto por la solución dada a los litigios específicos, sino, sobre todo, por su motivación o fundamentación. En primer lugar, el Tribunal de Justicia rechazaba que una norma carente de eficacia general pudiera establecer un salario mínimo, por lo que cabía entender que también rechazaba que el propio pliego determinase directamente dicha cuantía. Por otro lado –y en ello residía el núcleo dogmático más criticado–, entendía que la competencia vía costes laborales constituía una medida legítima, razón por la cual el establecimiento de un salario mínimo mediante una norma aplicable únicamente a los contratistas del sector público no resultaba razonable. Incluso llegaba a cuestionar las medidas dirigidas a limitar el *dumping social*, al considerar que podían mermar las ventajas competitivas de empresas situadas, por ejemplo, en países con menores salarios.

Sea como fuere, de la lectura de la sentencia del caso *AESTE* –que nos trae hasta estas páginas– se desprende un cambio jurídico en una dirección, cuando menos, parcialmente distinta de la marcada por esta famosa tríada de resoluciones. En esta ocasión, el TJUE ha aplicado con mayor intensidad los fundamentos axiológicos y técnicos de las directivas de contratación pública para validar el criterio de adjudicación discutido. En este contexto, insisto, resulta particularmente llamativa la ausencia total, en el marco del caso *AESTE*, de referencias a esta línea jurisprudencial previa. Ello sucede pese a que, más allá de las diferencias señaladas, nos encontramos ante un supuesto que comparte elementos fácticos, axiológicos, normativos e institucionales en torno a la validez jurídica, en abstracto, de las cláusulas sociolaborales de carácter salarial. Por ello, he optado por introducir esta mención y por recuperar más adelante estos asuntos.

Además, no debe soslayarse que este caso recuerda, a su vez, a otros que han sido resueltos plenamente en el ámbito interno español, por el TACRC o por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCP), con un resultado anulatorio. A modo de ejemplo, y por su trascendencia doctrinal administrativa, cabe destacar el Informe 28/22 de la JCCP, en el cual se considera ilegal un criterio sobre la reducción de la jornada laboral en el sector de Ayuda a Domicilio por motivos como los que se esgrimen por la asociación empresarial recurrente en el caso en cuestión.

Por todo ello, no cabe duda de que la sentencia del TJUE necesita de una revisión pausada que acometa detalladamente sus pasajes con el fin de alcanzar conclusiones certeras sobre su posición acerca de la contratación pública socialmente responsable.

2. La cláusula laboral en disputa y las dudas del órgano remitente

La cuestión prejudicial que ha dado lugar a la sentencia que nos ocupa deriva de un litigio originado en España entre la Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (*AESTE*) y el Ayuntamiento de Ortuella (Euskadi). La citada asociación –patronal más representativa del sector– impugna un criterio de adjudicación del pliego de cláusulas administrativas elaborado por el órgano de contratación municipal en el marco de un contrato para la prestación de un servicio de ayuda a domicilio sin alojamiento. Las funciones específicas consisten en el desarrollo de actividades preventivas, educativas y asistenciales dirigidas a familias o personas con dificultades para mantener o preservar su bienestar físico, social o afectivo en su domicilio.

El criterio de adjudicación impugnado por *AESTE* otorga hasta 40 puntos (de un total de 100) a la oferta que contemple un “incremento de la masa salarial” del personal adscrito a la ejecución del contrato, respecto de las “retribuciones salariales establecidas en el convenio colectivo del sector”. Con ello, el órgano de contratación atribuye un peso relativo superior a un tercio de la puntuación total al factor salario (salario base y complementos salariales) de los trabajadores que participarán directamente en la ejecución del contrato. Además –y este aspecto no es menor, a la vista de una de las cuestiones planteadas al TJUE–, el criterio de adjudicación incorpora una obligación complementaria

relativa a su implementación: “en el plazo máximo de un mes desde la formalización del contrato deberá concretarse, previa negociación con los representantes de las trabajadoras, los conceptos en los que se materializa ese incremento retributivo. Asimismo, la empresa adjudicataria procurará formalizar un acuerdo regulador (convenio colectivo del SAD de Ortuella) de las condiciones de trabajo del personal adscrito al contrato”.

A la luz del documento de remisión de la cuestión prejudicial, el órgano administrativo de recursos expone que AESTE solicita la declaración de nulidad de dicho criterio sobre la base de las siguientes razones: vulneración de la libertad de acceso al procedimiento debido a que se impide la libre competencia o concurrencia; falta de vinculación con el objeto del contrato; desproporcionalidad de sus términos; y, por último, interferencia en el derecho a la negociación colectiva.

En esta ocasión, es el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi el que decide suspender el procedimiento y plantear tres cuestiones prejudiciales al TJUE directamente relacionadas con la cláusula controvertida.

La primera cuestión plantea si la cláusula en liza permite identificar la oferta económicamente más ventajosa conforme al artículo 67 de la Directiva 2014/24/UE.

La segunda cuestión versa sobre si dicha cláusula se opone a la libre prestación de servicios o restringe la libre competencia, en contravención del artículo 56 TFUE y de las directivas en materia de contratación pública y de desplazamiento de trabajadores.

En tercer y último lugar, el órgano administrativo plantea si una cláusula como la descrita vulnera el derecho a la negociación colectiva reconocido en el artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En definitiva, el TJUE asume la misión de interpretar, fundamentalmente, el artículo 67.1 de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública, la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, el artículo 56 TFUE y el artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En definitiva, las dos primeras cuestiones se centran en determinar el cumplimiento de requisitos expresamente previstos en la normativa de contratación del sector público. Por su parte, la tercera cuestión se vincula con la posible afectación de una institución propia del Derecho del trabajo: el derecho a la negociación colectiva de trabajadores y empleadores.

Debe precisarse que, con posterioridad a la sentencia del TJUE, el OARC dictó la Resolución 75/2026, de 22 de abril, mediante la cual resuelve el litigio interno. Por ello, el presente comentario no se limita al análisis de la doctrina europea, sino que incorpora en el punto final la aplicación efectuada por el órgano administrativo remitente que, salvo por alguna precisión, se alinea con el TJUE.

3. Los dos aspectos formales relevantes

La resolución del TJUE aborda, con carácter previo al análisis de las tres cuestiones prejudiciales, un primer aspecto formal relacionado con el marco institucional español de

la contratación pública (apdos. 24 a 29). En efecto, tal y como se ha señalado, el órgano que plantea las cuestiones prejudiciales es el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de una comunidad autónoma. El TJUE analiza si dicho órgano tiene capacidad para plantear cuestiones prejudiciales, habida cuenta de que del artículo 267 TFUE se deriva la exigencia de que estas sean formuladas por un “órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros”.

En el ordenamiento jurídico interno, este tipo de órganos no tiene carácter jurisdiccional, pues carece de la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en el marco del poder judicial. En efecto, se trata de órganos que resuelven recursos (o impugnaciones) en materia de contratos del sector público, están integrados en el poder ejecutivo y presentan una naturaleza administrativa. Ahora bien, como sucede con frecuencia en el ámbito jurídico, lo relevante es determinar si, desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea, y en particular a efectos del mecanismo prejudicial, estos órganos pueden ser considerados jurisdiccionales, con independencia del significado que el concepto “órgano jurisdiccional” tiene en el Derecho interno.

Pues bien, el TJUE concluye que el órgano de recursos reúne las características que el TFUE y la doctrina del propio Tribunal exigen para ser considerado un órgano jurisdiccional a efectos de plantear cuestiones prejudiciales (objetividad, imparcialidad, autonomía, inamovilidad y obligatoriedad de su jurisdicción).

Una vez aclarado este extremo, el TJUE pasa a analizar las tres cuestiones planteadas por el órgano de recursos contractuales de Euskadi. Sin embargo, al abordar la primera cuestión surge el interrogante de si el Tribunal debe pronunciarse en el marco de un litigio relativo a un contrato cuyo valor estimado (166.250 euros) es inferior al umbral que la Directiva establece para su aplicación a este tipo de contratos (750.000 euros).

La clave para resolver esta cuestión radica en el papel que el legislador español ha atribuido a la Directiva 2014/24/UE al transponerla mediante la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. En efecto, la LCSP transpone la Directiva 2014/24/UE aplicando sus disposiciones relativas a los criterios de adjudicación al conjunto de contratos comprendidos en su ámbito objetivo de aplicación, con independencia de su valor estimado. Es decir, la LCSP se basa expresa y directamente en un instrumento normativo de la Unión, como es la Directiva 2014/24/UE, para resolver situaciones no necesariamente comprendidas en su ámbito de aplicación. En estos casos, afirma el Tribunal, existe “un interés manifiesto de la Unión en que las disposiciones procedentes del Derecho de la Unión reciban una interpretación uniforme” (apdo. 33).

En efecto, al abordar el Derecho de la Unión en materia de contratación pública, no debe olvidarse que este resulta aplicable únicamente a los contratos que superan determinados umbrales económicos. Esta circunstancia no solo es relevante para determinar si el TJUE debe pronunciarse, sino que también permite al legislador nacional establecer regulaciones diferenciadas en función de la cuantía del contrato. De este modo, es posible que el legislador español adopte soluciones más ambiciosas que el legislador europeo en materia de cláusulas sociales para contratos inferiores a los umbrales que determinan la aplicación de la Directiva. En el ordenamiento español, no obstante, la

transposición se realizó trasladando a la LCSP el espíritu de la Directiva, aunque con un mayor desarrollo de las cláusulas sociales.

Una vez aclarados estos dos aspectos formales, que resultan relevantes para la comprensión del marco normativo e institucional, puede centrarse la atención en la doctrina de la Sala Segunda del TJUE en relación con las tres cuestiones prejudiciales.

4. Cuestiones prejudiciales

En relación con el criterio de adjudicación controvertido, el órgano de recursos contractuales formula tres cuestiones cuya respuesta aborda el TJUE sin dejar de tener en cuenta el posicionamiento del Abogado General y, en su caso, de la Comisión Europea y del Gobierno de España.

4.1. Sobre la idoneidad para escoger la oferta económicamente más ventajosa

Para responder a esta cuestión, el Tribunal toma en consideración, en primer lugar, el concepto de “oferta económicamente más ventajosa” y la tipología de criterios que, conforme al artículo 67 de la Directiva, puede emplear el órgano de contratación para determinarla. En segundo lugar, se centra en los requisitos que la Directiva exige, con carácter general, a los criterios de adjudicación para su validez, con especial atención a la vinculación con el objeto del contrato y al principio de igualdad de trato.

En cuanto al primer aspecto, no cabe duda de que, con la aprobación de la cuarta generación de directivas, el Derecho de la Unión positivizó una doctrina que el TJUE ya había asumido en diversas ocasiones respecto de las cláusulas sociales y medioambientales. En efecto, el artículo 67 de la Directiva, en consonancia con los considerandos 90 y 92, establece que la mejor relación calidad-precio puede apreciarse mediante criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate. A tal efecto, el precepto recurre a una lista no exhaustiva (*numerus apertus*) de criterios, lo que permite a los órganos de contratación emplear otros distintos. Sobre esta base, el TJUE, en línea con las conclusiones del Abogado General, considera que el criterio de adjudicación objeto de análisis puede subsumirse en la categoría de “criterio social”. Y ello debido a que la normativa europea y la interna, más allá de si el criterio contribuye o no esencial y directamente a la mejora del rendimiento operativo inmediato del contrato, ha permitido integrar dichas cláusulas sociales (como también las ambientales y las innovadoras) en los criterios de valoración como un posible indicador de calidad de la prestación en su conjunto. No debe pasarse por alto que la redacción del artículo 145 de la LCSP (relativo a los criterios de adjudicación) es considerablemente más detallada que la del artículo 67 de la Directiva, al mencionar expresamente finalidades de carácter laboral que pueden ser tomadas en consideración por el órgano de contratación, entre ellas, las “condiciones laborales y salariales”.

A mi juicio, el elemento más relevante para analizar la validez del criterio es el segundo grupo de requisitos que se examina: el cumplimiento de los requisitos de vinculación con el objeto del contrato y del principio de igualdad de trato. Aunque el OARC, en su resolución posterior, parece criticar que el TJUE desarrolle el requisito de relación con el objeto cuando, en puridad, no le remitió dicha pregunta¹, considero que tratarlo era imprescindible. Más si cabe cuando las partes en conflicto se referían a esta cuestión de forma reiterada, como consta en el documento de cuestión prejudicial.

En primer lugar, el TJUE recuerda que la relación de los criterios con el objeto del contrato no ha de ser directa, sino que se entenderá existente “cuando se refieran a los 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 en el proceso específico de prestación de esos servicios, incluso cuando tales factores no formen parte de su sustancia material” (en términos coherentes con el artículo 67.3 de la Directiva). Aunque la Sala no enjuicia si, en el caso concreto, concurre dicha vinculación, sí deja entrever que, *prima facie*, una cláusula como la controvertida guarda tal relación. En cualquier caso, tal y como indica el OARC en su resolución final, tal vinculación no había sido cuestionada por este en ningún momento.

Asimismo, el Tribunal aporta un argumento que, más que reforzar la mera vinculación con el objeto contractual, parece indicar que, en este caso, la cláusula controvertida, además, contribuye directamente a mejorar el rendimiento del contrato: se trata de un sector caracterizado por la “gran intensidad que exige en mano de obra y [...] por la dificultad a la que se enfrenta el poder adjudicador para ofrecer un servicio continuo y de calidad a las personas destinatarias de ese servicio, a saber, personas desfavorecidas y en situación de vulnerabilidad” (apdo. 46). Este planteamiento cuenta, además, con el respaldo del Abogado General, quien afirma la estrecha relación entre el coste salarial del personal que ejecuta el servicio y el objeto contractual. Incluso señala que, en este tipo de servicios intensivos en mano de obra, no resulta irrazonable considerar que “una mejor retribución tendría por efecto fidelizar al personal que ejecuta el contrato y permitir la contratación de personal más cualificado” (conclusiones 46 a 48).

En mi opinión, la exigencia de vinculación con el objeto del contrato no siempre ha sido correctamente interpretada –o incluso ha sido objeto de una oposición *contra legem*– por parte de diversos órganos administrativos españoles. Esta circunstancia explica que algo tan evidente, a la luz de la doctrina del TJUE y de la normativa vigente, continúe siendo cuestionado de forma reiterada en numerosas resoluciones internas. A ello se añade que la literalidad del artículo 67.3 de la Directiva ha sido transpuesta íntegramente en el artículo 145 de la LCSP. Además, la jurisprudencia del TJUE es clara desde comienzos del siglo XXI: la vinculación no ha de ser directa, sino que puede referirse a cualquiera de los factores productivos implicados durante la ejecución del contrato.

En segundo lugar, una vez afirmada dicha vinculación, el Tribunal señala que un criterio de adjudicación como el examinado no se opone necesariamente al principio de

¹ ROARC 75/2026, de 22 de abril (FJ. 11, a, 3).

igualdad de trato. La clave, según el TJUE, reside en que los licitadores “se encuentren en igualdad de condiciones tanto en el momento en el que preparan sus ofertas como en el momento en que se evalúan” (apdo. 52). Ello implica que el órgano de contratación no puede diseñar criterios que “favorezcan o perjudiquen indebidamente a determinados operadores económicos sobre la base de características propias o que creen barreras artificiales para determinados operadores económicos” (apdo. 53).

Se remite, por tanto, al órgano administrativo la determinación de si, en el caso concreto, el criterio de adjudicación beneficia de manera particular a determinados operadores o introduce barreras injustificadas. Ahora bien, no debe interpretarse esta exigencia de forma maximalista: todo criterio de adjudicación favorece necesariamente a unas empresas frente a otras. En este sentido, la medida debe valorarse a la luz del margen de discrecionalidad del poder adjudicador y de los elementos reglados derivados de las directivas y de la LCSP.

En definitiva, el TJUE concluye que el criterio controvertido no puede considerarse, *a priori*, contrario al Derecho de la Unión, ni a los principios del Derecho originario ni a las disposiciones de la Directiva sobre contratación pública. Cuestión distinta es que, atendiendo a las circunstancias concretas del caso, pueda apreciarse una eventual vulneración que traiga causa del diseño específico de la cláusula.

4.2. Sobre la libertad de circulación de servicios y trabajadores

El TJUE, en consonancia con las alegaciones de la Comisión Europea y del Gobierno de España, declara inadmisibile la segunda cuestión prejudicial. La pregunta pretendía obtener un pronunciamiento sobre la compatibilidad del criterio social con el artículo 56 TFUE y con la Directiva 96/71/CE relativa al desplazamiento de trabajadores. Resulta oportuno reproducir las palabras del Tribunal, por su carácter sintético al exponer las razones de dicha inadmisión: en primer lugar, “ningún licitador establecido en el territorio de un Estado miembro distinto del Estado del poder adjudicador participó en el procedimiento de adjudicación del contrato controvertido; en segundo lugar, la prestación que es objeto de dicho contrato no es una prestación de servicios transnacional con desplazamiento de trabajadores; y, en tercer lugar, ni la naturaleza del contrato ni su escaso valor se caracterizan por la existencia de un elemento transfronterizo” (apdo. 58).

Conviene realizar algunas precisiones explicativas, no solo sobre la respuesta del Tribunal, sino también sobre el propio fundamento de la cuestión prejudicial. Es frecuente que el TJUE –como ocurrió en los asuntos *Rüffert* o *RegioPost*, en los que sí concurrían elementos transfronterizos– analice si las cláusulas sociales afectan a la libre prestación de servicios a la luz del artículo 56 TFUE y de la Directiva 96/71/CE. No obstante, ello no debe interpretarse en el sentido de que la afectación de la competencia quede exclusivamente vinculada a la existencia de un elemento transfronterizo.

En efecto, como ya se ha señalado al analizar la primera cuestión, el examen de la compatibilidad del criterio con el principio de igualdad de trato implica ya una valo-

ración de su impacto sobre la competencia. La segunda cuestión persigue, en realidad, determinar si se ven específicamente perjudicadas las posibilidades de participación de empresas de otros Estados miembros, esto es, si se restringe la libre prestación de servicios en sentido estricto.

Podría sostenerse que, aun en ausencia de un elemento transfronterizo efectivo, cabría apreciar uno potencial. Sin embargo, corresponde al órgano remitente acreditar –o, al menos, fundamentar de manera suficiente– la existencia de tal elemento. En este punto, la Sala Segunda reprocha al órgano administrativo no haber cumplido adecuadamente esta carga, al limitarse a aportar indicios o planteamientos meramente hipotéticos.

Es precisamente en esta segunda cuestión donde el órgano de recursos contractuales invocaba expresamente los asuntos *Rüffert* y *RegioPost*, a los que ya se ha hecho referencia. No menciona, sin embargo, el asunto *Bundesdruckerei*, debido a la ausencia en este de un elemento transnacional. Para comprender el sentido de estas referencias y explicar el giro –al menos parcial– que representa la sentencia en el caso *AESTE*, es conveniente detenerse brevemente en esta tríada jurisprudencial.

En primer lugar, la STJUE de 3 de abril de 2008 (asunto C-346/06, *Rüffert*) partía de un supuesto en el que una empresa alemana adjudicataria de un contrato de obra subcontrataba a una empresa polaca para su ejecución. La normativa del *Land* en el que se ejecutaba el contrato exigía que los operadores abonasen a sus trabajadores el salario previsto en los convenios colectivos del lugar de ejecución. El Tribunal, apoyándose en la Directiva 96/71/CE, declaró que las condiciones de trabajo –incluida la cuantía del salario mínimo– de los trabajadores desplazados debían garantizarse conforme a disposiciones legales, reglamentarias o convenios colectivos de aplicación general. En este sentido, negó, por un lado, que la norma regional constituyera una disposición legal a efectos de la Directiva, al no fijar directamente una cuantía mínima, y, por otro, que el convenio colectivo aplicable tuviera eficacia general, al limitarse al ámbito de la contratación pública. Además, el Tribunal introdujo una valoración de carácter axiológico al señalar que una medida de este tipo podía “imponer a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro [...] una carga económica adicional que puede impedir, obstaculizar o hacer menos interesante la ejecución de sus prestaciones” (apdo. 37).

Años más tarde, la STJUE 18 de septiembre de 2014 (asunto C-549/13, *Bundesdruckerei*) ahondaba en la doctrina del caso *Rüffert*. No obstante, en esta ocasión ni los trabajadores de la empresa subcontratista ejecutan el contrato íntegramente en Polonia ni el Tribunal aplica la Directiva 96/71/CE, sino la Directiva 2004/18/CE. Los pliegos exigían la aplicación de una Ley de un Land alemán que establecía un salario mínimo sólo respecto de los adjudicatarios del sector público para los casos en los que la prestación no conllevara la aplicación de la Directiva 96/71. Si bien el Tribunal considera tal decisión como una condición de ejecución de tipo social (siendo en realidad un criterio de selección de licitadores) conforme a la directiva de contratos, entiende que se opone al Derecho de la Unión por dos motivos. En primer lugar, señala que una disposición como la enjuiciada “puede impedir, obstaculizar o hacer menos interesante la ejecución

de sus prestaciones en el Estado miembro de acogida”, vulnerando la libre prestación de servicios del art. 56 TFUE. Razona, asimismo, que a pesar de que una medida como la adoptada podría estar justificada para evitar el *dumping social*, la aplicación de la ley únicamente respecto del sector público sirve de argumento al Tribunal para rechazar que esa sea la justificación. En segundo lugar, la medida es rechazada por considerarse desproporcionada, al desarrollarse la prestación íntegramente en otro Estado con un salario mínimo inferior.

El último paso de esta tríada judicial se dio con la STJUE 17 de noviembre de 2015 (asunto C-115/14, *RegioPost*), en la que se dilucidaba si era conforme a Derecho la aprobación de una ley por parte de un Land alemán que establece un salario mínimo para el sector en su conjunto. En esta ocasión, aunque no interviene ningún elemento transfronterizo, se da un pronunciamiento sobre la compatibilidad de la norma con la Directiva 96/71/CE y con la libre prestación de servicios reconocida en el art. 56 TFUE². Se reconoce la doctrina de las dos sentencias anteriores, pero se admite que, en esta ocasión, la norma enjuiciada es válida por cuanto tiene carácter imperativo, eficacia general, es apropiada y proporcionada. Es decir, simplemente se recordaba en el pliego que existe un salario mínimo aplicable a todo el sector en cuestión (no solo para adjudicatarios de entidades públicas).

En los años en los que se dieron estos pronunciamientos algunos autores de doctrina laboralista advirtieron de que la doctrina del TJUE sobre la protección y promoción de las libertades económicas parecía diseñar un contexto desfavorable a la CPSR (Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, 2016). Estas opiniones se basaban, como he adelantado en el primer apartado, en que el TJUE parecía negar a los pliegos la capacidad de crear nuevas exigencias salariales respecto de los adjudicatarios e, incluso, limitaba considerablemente la capacidad discrecional de las entidades públicas a la hora de implementar medidas contra la competencia basada en la reducción de costes laborales.

Resultaba, asimismo, paradójico, puesto que la Directiva 2014/24/UE supuso un revulsivo en el ámbito de la contratación pública estratégica y socialmente responsable. Este enfoque disponía de un claro potencial para compensar y condicionar los enfoques más economicistas del TJUE. Por ello parecía más que razonable que este paquete de directivas permitiera al tribunal “reconsiderar o revisar esa tajante visión mercantilista” (Molina Navarrete, 2016, p. 100).

Pues bien, aunque el contenido de las directivas de cuarta generación difuminó, en cierto modo, el significado de estos pronunciamientos restrictivos sigue dejando algunos interrogantes por el camino. El considerando 98 de la Directiva 2014/24/UE parece realizar una advertencia respecto de la doctrina de estas sentencias, en tanto en

² Parece responder así el TJUE tanto a las conclusiones del Abogado General como a la inquietud del tribunal remitente, que se pregunta sobre “los efectos de la norma nacional controvertida en el asunto principal sobre las empresas establecidas fuera del territorio alemán que hayan podido tener interés en participar en el procedimiento de adjudicación del contrato público considerado y que hayan podido analizar la posibilidad de desplazar a sus trabajadores a ese territorio, dado que esas empresas pueden haber renunciado a esa participación a causa de la obligación que se les imponía de comprometerse a respetar el salario mínimo establecido [...]”.

cuanto señala que las cláusulas sociales deben aplicarse conforme a la Directiva 96/71/CE, según es interpretada por el TJUE, y no elegirse o aplicarse de una forma que discrimine los empresarios de otros EM. Asimismo, señala que “los requisitos que afecten a las condiciones básicas de trabajo [...] como las cuantías de salario mínimo, deben seguir situándose en el nivel establecido por la legislación nacional o por convenios colectivos”.

En definitiva, puede parecer que al inadmitir esta cuestión prejudicial el TJUE desaprovecha la ocasión de replantear su doctrina explícitamente. Sin embargo, ya en el caso *Bundesdruckerei*, sin aplicar la Directiva de desplazamiento de trabajadores, determinó que una norma que obligaba a abonar un salario mínimo a un subsector de adjudicatarios era contraria al Derecho de la UE. Además recalca que una cláusula de ese tipo suponía un perjuicio para las libertades económicas. Llegados a este punto, corresponde hacerse, al menos, dos preguntas. La primera es la que cuestiona qué habría cambiado en la respuesta del tribunal si hubiese un elemento transfronterizo. La segunda: si la respuesta favorable al criterio de adjudicación es extrapolable a las condiciones de ejecución.

4.3. Sobre la compatibilidad con la negociación colectiva

En último lugar, el Tribunal entra a valorar un aspecto especialmente trascendente en orden a analizar, no solo la validez jurídica de las cláusulas sociales, sino la operatividad práctica de estas. El órgano remitente se pregunta si la cláusula vulnera el derecho a la negociación colectiva. Este interrogante lo despiertan dos extremos del criterio. En primer lugar, debido a que en ella se insta al empleador a “concretar, previa negociación con los representantes de las trabajadoras, los conceptos en los que se materializa ese incremento retributivo”. En segundo lugar, porque, seguidamente, se conmina a la empresa adjudicataria a “[procurar la formalización] de un acuerdo regulador (convenio colectivo del SAD de Ortuella) de las condiciones de trabajo del personal adscrito al contrato”.

El TJUE basa su reflexión jurídica, fundamentalmente, en dos normas: el art. 152 del TFUE y el art. 28 de la Carta de Derechos Fundamentales de los trabajadores. En el primer precepto se establece el deber de la UE de reconocer y de promover el diálogo de los interlocutores sociales, “dentro del respeto a su autonomía”. El segundo, se basa en el reconocimiento general del derecho a la negociación colectiva, del cual se deriva el derecho a la autonomía colectiva.

El derecho a la negociación colectiva entre los representantes de los trabajadores y de los empresarios emerge de fuentes del Derecho internacional (como el Convenio 154 OIT) y de la Constitución Española (art. 37.1) como un elemento constituyente del pacto social propio de los Estados sociales de Derecho. La autonomía colectiva se erige en uno de esos mecanismos tuitivos que instituye el Derecho del trabajo para que los trabajadores tengan un protagonismo más acentuado en la defensa de sus intereses y en la regulación de las relaciones laborales. A su vez, el ordenamiento reconoce

que los convenios colectivos no serán meros acuerdos programáticos, sino que tendrán fuerza vinculante, ya sea desde su naturaleza contractual (especialmente en los convenios extraestatutarios) ya sea como efecto de su naturaleza normativa (en el caso de los convenios estatutarios). De este modo, autonomía colectiva y fuerza vinculante de los convenios son un tándem que determinan la naturaleza de la negociación colectiva en nuestros ordenamientos.

Así las cosas, el propio TJUE rememora su jurisprudencia (pues cita la STJUE de 16 de diciembre de 2022, C-311/21) al afirmar que la autonomía colectiva implica el derecho de dialogar, negociar y acordar libremente “sin recibir órdenes o instrucciones de nadie, en particular de los Estados miembros o de las instituciones de la Unión”. Una vez citada esta doctrina, el TJUE se remite casi por entero a los argumentos del Abogado General para ratificar el criterio de adjudicación impugnado. Este entiende que no hay una vulneración del derecho a la negociación colectiva porque la propia redacción de los pliegos revela que no hay imposición por parte del órgano de contratación. En cambio, el criterio de adjudicación busca “facilitar el diálogo” o “incentivar el ejercicio” del derecho a la negociación colectiva, “limitándose a imponer al adjudicatario una obligación de medios para que se esfuerce en formalizar un convenio” para trasladar a él los incrementos retributivos a los que se compromete en el marco del contrato con el sector público.

En definitiva, el quid de la cuestión es si la cláusula de los pliegos obliga a negociar o a alcanzar un acuerdo. Esto sería abiertamente antijurídico por vulnerar el derecho a la autonomía colectiva. Tanto el Abogado General como los magistrados de la Sala segunda del TJUE consideran que la formulación del criterio no hace ni lo uno ni lo otro. Incluso, puede decirse que en ambas sedes se alaba la labor del órgano de contratación, pues se entiende que, lejos de vulnerar el derecho a la negociación colectiva, fomenta el ejercicio de la autonomía colectiva. Estamos ante una solución compartida por algunos autores de la doctrina laboralista que han analizado la resolución (Pastor, 2026; Rojo, 2026)

Sin duda, las cláusulas laborales pueden llegar a tensionar algunos elementos tuitivos del Derecho laboral, como puede suceder con los derechos de autonomía colectiva en el marco de las relaciones laborales. Esto diferencia las cláusulas laborales de otros aspectos de las cláusulas estratégicas que no cuentan con un acervo normativo e institucional similar. Regular las características ecológicas de un producto o proceso es una labor que no afecta a la voluntad del elemento sobre el que recae la mejora. Sin embargo, el abordaje de aspectos sociolaborales afecta a personas que, en sus relaciones con la parte empleadora, disponen de capacidad para regular aspectos de la relación de trabajo. Además, desde una perspectiva colectiva, el derecho fundamental a la negociación colectiva que la Constitución atribuye a los agentes sociales puede verse afectado, aunque no necesariamente verse comprometido, por consideraciones de corte laboral previstas en los pliegos y en los contratos. Sea como fuere, queda fuera de toda duda que la redacción de esta cláusula en concreto respeta el contexto de la autonomía colectiva, pues no obliga a negociar ni determina el contenido exacto de un acuerdo.

5. Conclusiones y reflexiones críticas

5.1. Las certezas y los interrogantes que deja el TJUE

La STJUE de 5 de marzo de 2026 y la posterior resolución del OARC de Euskadi son solo un indicador más sobre el estado jurídico de las cláusulas laborales en la contratación pública. Hasta estas resoluciones, la evolución normativa, doctrinal y de *soft law* favorable a una contratación sostenible desde el punto de vista social y ambiental no ha frenado, sin embargo, –especialmente en España– la litigiosidad en torno a aspectos básicos de las cláusulas sociales. Las dimensiones de la contratación estratégica relativas a la incorporación de aspectos medioambientales o innovadores no han sido cuestionadas, confrontadas o rechazadas con la misma intensidad que las de índole social. A su vez, dentro de estas últimas, las cláusulas orientadas a incidir en los derechos laborales son las que mayor contestación han suscitado tanto por parte de las organizaciones patronales como de los órganos administrativos de recursos contractuales, en particular el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC). En la cúspide de esta conflictividad se sitúan las cláusulas laborales relativas al salario de las personas que ejecutan el contrato.

El TACRC ha constituido, en buena medida, el epicentro de una doctrina administrativa reticente a la contratación pública socialmente responsable. Resulta especialmente ilustrativa la Resolución 235/2019, de 8 de marzo, en la que se sintetiza una posición contraria a las cláusulas sociolaborales mantenida incluso tras la entrada en vigor de las Directivas de 2014 y de la LCSP de 2017. En un sentido similar, aun con matices más indulgentes con ciertos criterios de adjudicación, se ha pronunciado la JCCP del Estado en el Informe 1/2020 respecto de un conjunto de diversas cláusulas laborales. Entre las razones esgrimidas expresamente por estos órganos para oponerse a la validez de las cláusulas sociales de forma general están la falta de vinculación con el objeto del contrato (especialmente para los criterios de adjudicación), la injerencia en las relaciones laborales, el perjuicio para la competitividad empresarial o la discriminación de otros operadores.

Estos posicionamientos obvian una parte del tenor literal de la normativa aplicable y de sus interpretaciones teleológicas y sistemáticas. Sin duda, existen determinados aspectos de la normativa que resultan manifiestamente mejorables. Ahora bien, aunque pueden existir argumentos razonables para invalidar la formulación concreta de determinadas cláusulas laborales o salariales, no procede negar de manera general y abstracta la legalidad de los criterios de valoración basados en finalidades laborales (Sánchez Ocaña, 2025).

Esta constituye una de las conclusiones extraídas de la sentencia del caso *AESTE* –que no deja de ser un único supuesto–, pero de ella se derivan tanto certezas como interrogantes significativos que podrían matizar cualquier afirmación apodíctica. En lo que respecta a las certezas, en primer lugar, el TJUE hace valer el fundamento axiológico de la contratación pública estratégica y socialmente responsable. En segundo lugar, reconoce la articulación de esta con los requisitos generales de la contratación pública, como la vinculación con el objeto del contrato o el principio de igualdad de trato. En tercer lugar, asume la compatibilidad de las cláusulas laborales con el Derecho del trabajo y con

la autonomía colectiva de los representantes de los trabajadores y de los empleadores. Ello, siempre que no se pretenda obligar a ambas partes a negociar –pues el obligado a intentarlo únicamente podría ser el empleador, en estos casos– ni a adoptar un contenido específico en un instrumento de negociación colectiva.

Sin embargo, también surgen algunas incertidumbres muy relevantes. La ausencia de referencias explícitas a resoluciones como *Rüffert*, *Bundesdruckerei* o *RegioPost* mantiene abiertas diversas incógnitas. Por un lado, en relación con la capacidad del órgano de contratación para establecer en los pliegos, no ya criterios de adjudicación de índole laboral, sino condiciones especiales de ejecución en esta materia, como sucedía en aquellos casos. Por otro lado, en aquella línea jurisprudencial se asumía que la competencia basada en costes laborales podía constituir no solo un elemento legítimo de competencia, sino incluso uno deseable desde la perspectiva de las libertades económicas en el marco del mercado único europeo.

En mi opinión, el TJUE, que ha ido matizando paulatinamente algunas de las más severas afirmaciones de la doctrina *Rüffert*, la ha corregido de forma más decidida en la sentencia objeto de análisis. Al fin y al cabo, el propio Derecho positivo también ha evolucionado en esa dirección. Por ello, resulta llamativo que el TJUE no haga referencia, por ejemplo, a la Directiva (UE) 2022/2041, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea. Si bien su contenido no se dirige específicamente a la contratación pública, su artículo 9 contiene una mención relevante al papel proactivo que corresponde a los poderes adjudicadores en la promoción de salarios mínimos adecuados.

El segundo gran interrogante –o, si se quiere, incongruencia– se refiere al concepto de “oferta económicamente más ventajosa”. La propia resolución del OARC 75/2026 señala que, al abordar los pormenores de esta cuestión, el TJUE parece admitir que, si el criterio laboral controvertido contribuye a seleccionar la oferta económicamente más ventajosa, ello se debe a que “puede promover una mayor calidad, continuidad y disponibilidad de los servicios” (apdo. 49). La anomalía que suscita el interrogante en esta materia reside en que el TJUE utiliza exclusivamente este argumento para defender la contribución de la cláusula a la calidad de la prestación.

A mi juicio, tanto las directivas como la jurisprudencia del TJUE en materia de contratación pública han ido hasta el momento en la dirección de considerar que no es necesario que dichos criterios mejoren el rendimiento operativo en los términos definidos por las especificaciones técnicas. El aspecto controvertido podría derivarse de la redacción de los considerandos 90 y 94 de la Directiva 2014/24/UE, que debe acometerse mediante una interpretación literal, sistemática y finalista de las normas jurídicas aplicables. En definitiva, entiendo que resulta pertinente esgrimir este tipo de argumentos relativos a la contribución operativa a la calidad *a mayor abundamiento*, pero ello no constituye una condición *sine qua non* para admitir la validez jurídica de una cláusula social.

Finalmente, el TJUE deja abiertos otros interrogantes que podrían calificarse de casuísticos respecto del supuesto concreto, cuyo examen remite al arbitrio del tribunal administrativo, al no disponer de datos suficientes para adoptar una decisión concluyente. Sobre estas me pronuncio a continuación.

5.2. *Las lagunas que colma la resolución del OARC*

Una vez constatado que la sentencia del TJUE valida, en abstracto, criterios de adjudicación orientados a incentivar incrementos salariales, procede analizar qué elementos dejó abiertos para su posterior resolución por parte del OARC. En efecto, el Tribunal deja abiertos algunos aspectos relevantes tanto para determinar la validez específica de la cláusula controvertida como para orientar el tratamiento de otras similares. En particular, pueden identificarse dos ámbitos en los que la decisión final se remite al órgano nacional: el examen específico del principio de igualdad de trato y el juicio de proporcionalidad.

En lo que respecta al principio de igualdad, el TJUE no se pronuncia de forma concluyente debido a la insuficiencia de información aportada por el órgano remitente. En particular, no se acredita, a priori, que el criterio de adjudicación tenga por finalidad favorecer a determinados operadores ni que genere una barrera efectiva de acceso al procedimiento. En otras palabras, un criterio como el analizado no constituye, por sí mismo, una restricción injustificada de la competencia. El OARC, por tanto, debía dilucidar, y así lo plasma en el apartado 11. b), si existe la posible afectación del derecho a la igualdad de trato de las pymes. La primera apreciación que hace dicho órgano es que no se dispone de “documentación relevante al respecto” que permita realizar un análisis de estas circunstancias: por ejemplo, peticiones de opinión a los usuarios o personas que ejecutan la prestación, consultas preliminares del mercado, etc. La conclusión del OARC es que, puesto que no consta ninguna prueba de que acredite “un efecto discriminatorio o anticompetitivo” del criterio de adjudicación, debe descartarse tal vulneración.

Por ello, el principal foco de análisis parece situarse en el principio de proporcionalidad. Este principio permite valorar, tanto cualitativa como cuantitativamente, la carga que una determinada exigencia impone a los operadores económicos. En el ámbito de los criterios de adjudicación, “se traduce en la exigencia de que el criterio en cuestión no tenga un valor ponderado excesivamente amplio” (Gallego Córcoles, 2017, p. 103), si bien su aplicación se extiende a cualquier tipo de cláusula contractual.

El propio AG cita la icónica STJUE de 4 de diciembre de 2003 (asunto C448/01, *Wienstrom*), que determinó como proporcionado un criterio medioambiental (consistente en ofrecer suministro de energía a través de fuentes renovables) al que se le otorgaba una puntuación del 45%, siendo el precio el 55% restante. Se estimaba que no se generaba una distorsión injustificada (párrafo 18).

En el plano interno, aunque no salen a colación en el proceso, pueden citarse algunos ejemplos que ilustran el criterio de los órganos de recursos y jurisdiccionales. Se ha entendido desproporcionado por la RTACRC 355/2017 la reserva de 20 puntos sobre 100 para la calidad en el empleo, pues “resulta notablemente superior al otro, el plan de trabajo para la prestación del servicio y supone también un porcentaje muy alto de la puntuación total que puede resultar determinante para la adjudicación del contrato”. Resulta más indulgente con las cláusulas sociales la RTACP de Madrid 17/2017, que considera proporcionado valorar con 10 puntos el precio sobre un total de 75 puntos, otorgando el

resto a criterios de carácter sociolaboral. Argumenta el tribunal que dicha proporcionalidad se determina “por la tipología del contrato y la necesaria correspondencia entre la oferta económica y las condiciones laborales de los trabajadores”, y en el contrato en cuestión, con el objeto de prestar servicios de vigilancia, existe un componente de mano de obra importante cuantitativa y cualitativamente. Ha de apuntarse que este último órgano ha sido de los más proclives a la validación expresa de cláusula sociales, mientras que el TACRC ha ido en dirección opuesta. En cambio, soluciones similares han sido rechazadas por desproporcionadas como sucede con el fallo de la STSJ de Madrid 136/2018, de 23 de febrero (R.º 337/2017), en el que se anula un criterio de valoración de ofertas que señalaba 10 puntos relativos al precio y 50 a los criterios sociales.

Especial mención merece el Informe 28/22 de la Junta de Contratación Pública del Estado (JCCP). La junta estima desproporcionado asignar un 20% del valor total a un criterio según el cual se busca una reducción de la jornada laboral de las 39 horas semanales fijadas en el convenio sectorial a 35 horas. Este pronunciamiento es especialmente paradigmático de todo lo dicho hasta el momento por tres razones. En primer lugar, porque se trata de un criterio próximo a la variable salarial (pues se trata de reducir la jornada manteniendo el salario). En segundo lugar, porque el sector en el que se configura la medida es el de la Ayuda a Domicilio. En tercer lugar, no solo se anula el criterio por juzgarlo desproporcionado, también se arguye que un criterio laboral de esta índole contraviene otros principios de la contratación pública. Por tanto, no es descabellado afirmar que, de seguir la doctrina del TACRC y de la JCCP, el órgano administrativo de recursos podría haber llegado a una solución similar.

Sin embargo, el OARC ha adoptado una decisión distinta de la dinámica expuesta en el párrafo precedente. Para determinar si nos encontramos ante un criterio desproporcionado, el órgano de recursos decide analizar uno de los aspectos más debatidos durante el procedimiento: la aparente ausencia de un “umbral de saciedad”. En efecto, la parte recurrente sostenía que, al no establecerse un límite salarial a partir del cual el incremento retributivo dejara de ser valorado a efectos de puntuación, podían generarse situaciones desproporcionadas. Frente a ello, el OARC considera que, aunque no exista dicho umbral de saciedad, la propia naturaleza del contrato y la configuración de las distintas cláusulas reducen considerablemente el riesgo de que las empresas formulen ofertas desorbitadas carentes de valor añadido para la prestación, puesto que tendrían que asumir un elevado coste salarial que acabaría perjudicándolas.

A mi juicio, y coincidiendo con el criterio sostenido por el OARC, conviene añadir otros elementos de análisis para valorar la proporcionalidad en el caso concreto, como el peso de la mano de obra en la estructura productiva del contrato y la situación laboral –en particular, salarial– del colectivo afectado. Estos factores permiten contextualizar la medida y evaluar su adecuación dentro del margen de discrecionalidad reconocido al órgano de contratación. No obstante, debe señalarse que, aun siendo el salario una variable central, podrían contemplarse otras cláusulas laborales complementarias relativas, por ejemplo, a la prevención de riesgos laborales, la ordenación del tiempo de trabajo o el régimen de permisos.

En definitiva, no puedo por menos que reiterar a modo de síntesis que las palabras de la STJUE de 5 de marzo de 2026 no hacen más que reverberar el contenido de la normativa vigente. Las cláusulas sociales, y entre ellas las de contenido laboral, son instrumentos jurídicamente válidos para conseguir objetivos sociolaborales complementarios al objeto contractual. Es más, son disposiciones perfectamente compatibles tanto con el marco jurídico de los contratos del sector público como con otras ramas del ordenamiento como el Derecho del trabajo. La eventual contravención de ciertas reglas o principios en la configuración de una cláusula queda, por tanto, en el terreno de lo concreto y deberá analizarse caso por caso. En el supuesto que nos ocupa, el OARC, tras dicho análisis casuístico, ha declarado rotundamente la validez del criterio salarial. Puede afirmarse que dicho órgano toma un camino más cercano al derecho positivo que otros órganos de recursos.

Referencias

- GALLEGO CÓRCOLES, Isabel, La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública. *Documentación Administrativa. Nueva Época*, n.º 4, 2017, pp. 92-113.
- PASTOR MARTÍNEZ, Alberto, “A propósito de la STJUE de 5 de marzo de 2026, AESTE y Ayuntamiento de Ortuella, C-210/24, y la adecuación de la valoración de los incrementos salariales como criterio de adjudicación en los contratos públicos”, Briefs AEDTSS, n.º 26, *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2026.
- PERNAS GARCÍA, José, “El incremento de la masa salarial como criterio de adjudicación: validez jurídica y conexión con el objeto del contrato. A propósito de la sentencia del TJUE de 5 de marzo de 2026, asunto C 210/24”. En la página web del *Observatorio de contratación pública*, 2026. Disponible en: <https://obcp.es/opiniones/el-incremento-de-la-masa-salarial-como-criterio-de-adjudicacion-validez-juridica-y>
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel, Libre prestación de servicios y Derecho colectivo del trabajo, *Temas Laborales*, n.º 100 (II), 2009, pp. 517-550.
- ROJO TORRECILLA, Eduardo, Salarios superiores al del convenio sectorial y promoción de la negociación colectiva. El TJUE valida este criterio para la adjudicación de contratos públicos. Notas a la importante sentencia de 5 de marzo de 2026 (asunto C-210/24)”. Blog *Eduardorojotorrecilla.com*, 2026. Disponible en: <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2026/03/salarios-superiores-al-del-convenio.html>
- MOLINA NAVARRETE, Cristóbal, Cláusulas sociales, contratación pública: del problema de «legitimidad» al de sus «límites». *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n.º 135, 2016, pp. 79-110.
- SÁNCHEZ OCAÑA, José Miguel, La odisea de las cláusulas de mantenimiento y mejora de derechos laborales salariales en los contratos del sector público. *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 6, n.º 1, 2025, pp. 209-236.