Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ANDREA BIONDI
presentadas el 3 de julio de 2025 [1]

Asunto C-210/24

Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE)
contra
Ayuntamiento de Ortuella

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi)

«Procedimiento prejudicial — Contratación pública — Directiva 2014/24/UE — Contratación de servicios sociales a las personas — Contrato por debajo del umbral — Artículo 67 — Oferta económicamente más ventajosa — Criterio de adjudicación de carácter social — Aumento de los salarios del personal que ejecuta el contrato — Vinculación con el objeto del contrato — Principios de proporcionalidad y de no discriminación — Artículo 28 — Derecho a la negociación colectiva»

I. Introducción

1. El presente asunto brinda al Tribunal de Justicia la ocasión de abordar la cuestión de la utilización de los contratos públicos para la consecución de objetivos horizontales de interés general, en particular para la promoción de objetivos sociales. La contratación pública, que representa una parte importante del producto interior bruto (PIB) de la Unión Europea, [2] se reconoce cada vez más como un instrumento estratégico que puede utilizarse, más allá de la mera adquisición de bienes o servicios al mejor precio, para alcanzar objetivos políticos más amplios, en particular objetivos de carácter social (*socially responsible public procurement*). [3]

2. La Directiva 2014/24/UE, [4] cuya interpretación se solicita en la presente petición de decisión prejudicial, ha reforzado, mediante varias de sus disposiciones, la posibilidad de utilizar los contratos públicos para la consecución de objetivos de carácter social. El presente asunto se refiere específicamente a la facultad —ya reconocida por la jurisprudencia y actualmente

[1] Lengua original: italiano.

[2] Del Informe Especial n.º 28/2023 del Tribunal de Cuentas se desprende que cada año se gastan aproximadamente 2 billones de euros, es decir, el 14 % del PIB de la Unión, en contratación pública (véase la p. 4).

[3] A este respecto, véanse el estudio del Parlamento Europeo titulado «The social impact of public procurement, can the EU do more?», publicado en octubre de 2023; la Comunicación de la Comisión C(2021) 3573 final, de 26 de mayo de 2021, «Adquisiciones sociales — Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas — 2.ª edición» (DO 2021, C 237, p. 1), y la publicación de la Comisión Europea titulada «Making socially responsible public procurement work» (2020).

[4] Directiva 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 (DO 2014, L 94, p. 65).

codificada en el artículo 67, apartado 2, de la Directiva 2014/24— de que los poderes adjudicadores utilicen criterios relativos a los aspectos sociales para la adjudicación de los contratos.

3. La petición de decisión prejudicial se planteó en el contexto de un litigio relativo a un criterio de adjudicación (en lo sucesivo, «criterio controvertido») establecido en el pliego de condiciones de un procedimiento de contratación iniciado por el Ayuntamiento de Ortuella (Bizkaia) relativo a los servicios de asistencia a domicilio a familias y/o personas con dificultades. [5]

4. El criterio de adjudicación controvertido, denominado «incremento de la masa salarial», prevé que, tomando como referencia las retribuciones salariales establecidas en el convenio del sector, se considerarán para la adjudicación del contrato las retribuciones salariales superiores que la empresa licitadora proponga aplicar a las personas que ejecuten el contrato. [6] El número máximo de puntos que se puede otorgar con arreglo al criterio controvertido a las ofertas que propongan un aumento porcentual del salario que se aplicará a tales personas es de 40 puntos. Las ofertas que no propongan ningún aumento tendrán una puntuación de 0 puntos. [7]

5. Este criterio prevé además que, en el plazo máximo de un mes desde la formalización del contrato, deberán concretarse, previa negociación con los representantes de los trabajadores, los conceptos en los que se materializa ese incremento retributivo y que la empresa adjudicataria deberá procurar asimismo formalizar un acuerdo (denominado «Convenio Colectivo del Servicio de Asistencia a Domicilio de Ortuella») regulador de las condiciones de trabajo del personal adscrito al contrato.

6. La Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE) interpuso un recurso ante el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (OARC), órgano jurisdiccional remitente, solicitando, en particular, la anulación del criterio controvertido.

7. Al albergar dudas acerca de la compatibilidad de este criterio con varias disposiciones del Derecho de la Unión, el OARC decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«Un criterio de adjudicación de un contrato de servicios como el [criterio controvertido], que:

– valora el incremento de la masa salarial por encima del convenio sectorial aplicable que el licitador propone aplicar a las personas que ejecutan el contrato y

– que obliga al adjudicatario a concretar, previa negociación colectiva con los representantes de los trabajadores, los conceptos en los que se materializa el incremento retributivo y a procurar formalizar un convenio colectivo cuyo ámbito de aplicación sea el personal adscrito al contrato,

¿es adecuado para la identificación de la oferta económicamente más ventajosa como requiere el artículo 67.1 de la Directiva [2014/24]?,

[5] Este servicio, denominado «Servicio de Ayuda a Domicilio del Ayuntamiento de Ortuella», forma parte de los Servicios de Asistencia Social sin Alojamiento (código CPV — 85312000-9). Para más detalles, véase el punto 6 de la petición de decisión prejudicial.

[6] El porcentaje de aumento sobre la retribución salarial se calcula aplicando una fórmula determinada (véase en detalle el punto 7 de la petición de decisión prejudicial).

[7] Sobre la ponderación de varios criterios de adjudicación, véanse el punto 51 y la nota 48 posteriores.

¿se opone a la libre prestación de servicios o restringe la libre competencia en oposición a los artículos 56 del TFUE y a las Directivas [2014/24] y [96/71/CE]?,[8]

¿infringe el derecho a la negociación colectiva reconocido en el artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea?»

II. Apreciación

8. Antes de abordar el fondo de cada una de las cuestiones planteadas en las tres partes en que se divide la cuestión prejudicial, procede realizar algunas observaciones preliminares sobre la aplicabilidad de las disposiciones del Derecho de la Unión mencionadas en dicha cuestión y sobre la competencia del Tribunal de Justicia.

A. Observaciones preliminares

9. Por lo que respecta, en primer lugar, al carácter de órgano jurisdiccional del OARC en el sentido del artículo 267 TFUE, que fue objeto de debate en la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia, debo señalar brevemente que ya fue reconocido por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 20 de septiembre de 2018, Montte (C-546/16, EU:C:2018:752).[9]

10. En lo tocante, en segundo lugar, a la aplicabilidad de la Directiva 2014/24 a un contrato como el controvertido en el litigio principal, procede subrayar antes de nada que, como resulta del punto 3, dicho contrato tiene por objeto la prestación de servicios sociales a que se refiere el anexo XIV de la Directiva 2014/24.[10] De ello se sigue, por un lado, que esta Directiva solo es aplicable si el valor de dicho contrato es igual o superior al umbral de 750 000 euros previsto en su artículo 4, letra d), y, por otro, que, si se superase dicho umbral, el contrato en cuestión se sometería al «régimen simplificado»[11] establecido en los artículos 74 a 77 de la citada Directiva.

11. A este respecto, de la resolución de remisión se desprende que el contrato en cuestión tiene un valor estimado de 166 250 euros, es decir, inferior a dicho umbral. De ello se deduce que la Directiva 2014/24 no es aplicable a dicho contrato.

12. El órgano jurisdiccional remitente, que es el único competente para interpretar el Derecho nacional en el marco del sistema de cooperación judicial establecido por el artículo 267 TFUE, señala, no obstante, que, aunque el valor del contrato sea inferior al umbral mencionado, el Derecho nacional ha hecho directa e incondicionalmente aplicables las disposiciones de la Directiva 2014/24 a situaciones que, como la del contrato en cuestión, normalmente no están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Directiva.

13. Dicho órgano jurisdiccional precisó que, como también ha señalado el Gobierno español, en general, y salvo contadas excepciones, la Ley española de Contratos del Sector Público (en lo sucesivo, «LCSP»)[12] opta por imponer, a los contratos que no están comprendidos en el ámbito

8 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO 1997, L 18, p. 1).

9 Véanse los apartados 20 a 25. Considero que la jurisprudencia posterior del Tribunal de Justicia no ofrece ninguna razón para cuestionar esta apreciación.

10 En efecto, el código CPV — 85312000-9, mencionado en la nota 5 anterior, figura entre los códigos enumerados en dicho anexo.

11 Véanse el considerando 28 de la Directiva 2014/24.

12 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

de aplicación de la Directiva 2014/24 en función de su valor estimado, el mismo régimen jurídico que establece para los contratos sujetos a esta Directiva. En particular, el artículo 145 de la LCSP, que se refiere a los requisitos y clases de criterios de adjudicación de los contratos en general y que transpone al ordenamiento jurídico español el artículo 67, apartados 1 y 2, de la Directiva 2014/24, es aplicable a los contratos de servicios sociales (contemplados en el anexo XIV de la Directiva 2014/24) con las especificidades de la disposición adicional cuadragésima séptima de la LCSP (que transpone el artículo 76 de la Directiva 2014/24 contenido en las disposiciones relativas al citado «régimen simplificado»).

14. A este respecto, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, cuando un Derecho nacional se atiene, directa e incondicionalmente, para resolver situaciones no comprendidas en un acto del Derecho de la Unión, a las soluciones aplicadas por este acto, existe un interés manifiesto de la Unión en que las disposiciones que reproduzcan dicho acto reciban una interpretación uniforme. Ello permite, en efecto, evitar futuras divergencias de interpretación y garantizar un tratamiento idéntico de estas situaciones y de las comprendidas en el ámbito de aplicación de dichas disposiciones. [13]

15. En el presente asunto, de los anteriores puntos 12 y 13 resulta que procede considerar que, de conformidad con esta jurisprudencia, existe un interés cierto de la Unión en que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la petición de decisión prejudicial en lo que respecta a la interpretación de la Directiva 2014/24.

16. A continuación, se debe comprobar, en tercer lugar, la aplicabilidad del artículo 56 TFUE y de la Directiva 96/71 al contrato objeto del litigio principal.

17. En lo que atañe a la adjudicación de un contrato que, habida cuenta de su valor, no está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24, de la jurisprudencia se desprende que el Tribunal de Justicia puede tener en cuenta las normas fundamentales y los principios generales del Tratado FUE, en particular, su artículo 56, siempre que el contrato en cuestión presente un interés transfronterizo cierto. [14]

18. Según la jurisprudencia, entre los criterios objetivos que pueden indicar la existencia de un interés transfronterizo cierto, figuran, en particular, el importe de una cierta importancia del contrato en cuestión, en combinación con el lugar de ejecución de las obras o incluso las características específicas de los productos o servicios de que se trate. [15]

19. En el litigio principal, el valor estimado del contrato es claramente inferior al umbral exigido por el artículo 4, letra d), de la Directiva 2014/24. Además, el contrato tiene por objeto servicios sociales a las personas, que, por su propia naturaleza, tienen una dimensión transfronteriza limitada. [16] Los servicios a las personas con valores inferiores a ese umbral no revisten

[13] Véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de octubre de 1990, Dzodzi (C-297/88 y C-197/89, EU:C:1990:360), apartados 36 y 37, y de 16 de junio de 2022, Obshtina Razlog (C-376/21, EU:C:2022:472), apartado 55 y jurisprudencia citada.

[14] Sentencia de 4 de abril de 2019, Allianz Vorsorgekasse (C-699/17, EU:C:2019:290), apartado 50 y jurisprudencia citada, y auto de 5 de julio de 2024, EUROCASH1 (C-788/23, EU:C:2024:589), apartado 23 y jurisprudencia citada.

[15] Sentencia de 6 de octubre de 2016, Tecnoedi Costruzioni (C-318/15, EU:C:2016:747), apartado 20 y jurisprudencia citada, y auto de 5 de julio de 2024, EUROCASH1 (C-788/23, EU:C:2024:589), apartado 20 y jurisprudencia citada.

[16] Véase el considerando 114 de la Directiva 2014/24. Dichos servicios se prestan en un contexto particular que varía mucho de un Estado miembro a otro, debido a las diferentes tradiciones culturales. Véase la sentencia de 14 de julio de 2022, ASADE (C-436/20, en lo sucesivo, «sentencia ASADE», EU:C:2022:559), apartado 75.

normalmente interés para los proveedores de otros Estados miembros, a menos que haya indicios concretos de lo contrario. [17] De ello se sigue que, a falta de tales indicios, el artículo 56 TFUE no es aplicable a un contrato como el que es objeto del litigio principal. [18]

20. Por lo que respecta a la aplicabilidad de la Directiva 96/71, el órgano jurisdiccional remitente no aporta ningún elemento que permita considerar que, habida cuenta del objeto del contrato y, en particular, a la luz de las consideraciones expuestas en el punto anterior, en el procedimiento principal pueda existir, incluso potencialmente, una situación que esté comprendida en alguna de las medidas transnacionales contempladas en el artículo 1, apartado 3, de dicha Directiva que justifique su aplicación. [19] De ello se desprende, en mi opinión, que la Directiva 96/71 tampoco es aplicable al litigio principal.

21. Por último, procede comprobar, en cuarto lugar, la aplicabilidad del artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

22. A este respecto, el artículo 51, apartado 1, de la Carta precisa que las disposiciones de esta están dirigidas a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. De la jurisprudencia resulta que el concepto de «aplicación del Derecho de la Unión», a efectos del artículo 51, de la Carta, «presupone la existencia de un vínculo de conexión entre un acto del Derecho de la Unión y la medida nacional en cuestión de un grado superior a la proximidad de las materias consideradas o a las incidencias indirectas de una de ellas en la otra». [20]

23. De la jurisprudencia se desprende que tal vínculo existe cuando, como en el presente asunto, las disposiciones de un acto de la Unión se convierten en aplicables, de manera directa e incondicional, mediante una remisión efectuada por el Derecho nacional, que amplía efectivamente el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión a situaciones que no están directamente comprendidas en ese ámbito. En efecto, en tales casos, el Tribunal de Justicia ha interpretado el Derecho de la Unión a la luz de las disposiciones de la Carta, [21] considerando así que el Estado miembro también estaba aplicando el Derecho de la Unión. De ello se deduce que el artículo 28 de la Carta es aplicable en el presente asunto.

24. En conclusión, de las consideraciones anteriores resulta que procede responder exclusivamente a las partes primera y tercera de la cuestión prejudicial, que se refieren respectivamente a la interpretación de la Directiva 2014/24 y del artículo 28 de la Carta.

[17] *Ibidem.*

[18] A falta de tales indicios, el mero hecho de que los servicios objeto de dicho contrato deban prestarse en el municipio de Ortuella, situado aproximadamente a 130 km de la frontera con Francia, no puede demostrar por sí solo la existencia de un interés transfronterizo cierto. Véase, a este respecto, el auto de 5 de julio de 2024, EUROCASH1 (C-788/23, EU:C:2024:589), apartado 26.

[19] Las medidas transnacionales se enumeran respectivamente en las letras a) a c) de esta disposición y se refieren, en esencia, a los supuestos de desplazamiento de un trabajador al territorio de un Estado miembro sobre la base de un contrato celebrado entre la empresa de procedencia y el destinatario de la prestación de servicios [letra a)]; de desplazamiento de un trabajador al territorio de un Estado miembro, en un establecimiento o en una empresa que pertenezca al grupo [letra b)]; y de desplazamiento de un trabajador por una empresa de trabajo temporal [letra c)].

[20] Véanse la sentencia de 28 de noviembre de 2024, PT (Acuerdo entre el fiscal y el autor de una infracción) (C-432/22, EU:C:2024:987), apartado 35 y jurisprudencia citada.

[21] Véanse, a este respecto, las sentencias de 13 de marzo de 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192), apartados 35 a 39 y 53; de 30 de enero de 2020, Generics (UK) y otros (C-307/18, EU:C:2020:52), apartados 22 a 29, 41 y 137, y de 11 de junio de 2020, Prokuratura Rejonowa w Słupsku (C-634/18, EU:C:2020:455), apartados 24 a 30 y 43. En términos más generales, sobre esta cuestión, véanse las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en el asunto Prokuratura Rejonowa w Słupsku (C-634/18, EU:C:2020:29), puntos 34 a 44.

B. Sobre la interpretación de la Directiva 2014/24

25. Mediante la primera parte de su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente plantea al Tribunal de Justicia una cuestión de interpretación del artículo 67, apartado 1, de la Directiva 2014/24. Dicho órgano jurisdiccional pregunta si constituye un criterio adecuado a efectos de identificar la «oferta económicamente más ventajosa», en el sentido de esa disposición, un criterio de adjudicación, para un contrato que tiene por objeto servicios sociales a las personas, que establece que se tengan en cuenta los aumentos sobre la retribución salarial que la empresa licitadora propone aplicar a las personas que ejecuten el contrato, en relación con las retribuciones establecidas en el convenio del sector.

26. El artículo 67, apartado 1, de la Directiva 2014/24 establece que los poderes adjudicadores aplicarán, para adjudicar los contratos públicos, el criterio de la «oferta económicamente más ventajosa». El apartado 2 del mismo artículo aclara que la «oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador se determinará sobre la base del precio o coste, utilizando un planteamiento que atienda a la relación coste-eficacia, […] y podrá incluir la mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate».

27. Con carácter preliminar, ha de observarse, en primer lugar, que la interpretación del artículo 67 de la Directiva 2014/24 en el presente asunto debe tener en cuenta el contexto normativo particular en el que se inscribe el contrato de que se trata. Por un lado, como se ha señalado, debido a su objeto (servicios sociales a las personas) y de su valor por debajo del umbral, dicho contrato no estaría sujeto en principio a las normas generales de adjudicación de la Directiva 2014/24. La aplicación del criterio de la «oferta económicamente más ventajosa» a dicho contrato depende únicamente de la elección del legislador español de extender esas normas generales a este tipo particular de contratos. Por otro lado, para los contratos que tienen por objeto servicios sociales, la Directiva 2014/24 establece, precisamente en razón de su objeto, el régimen especial «simplificado» previsto en los artículos 74 a 77. Dicho régimen impone a los Estados miembros «solo la observancia de los principios fundamentales de transparencia e igualdad de trato» y les deja expresamente «un amplio margen de maniobra», atribuyéndoles la facultad de «aplicar, para la elección de los proveedores de servicios, criterios de calidad específicos» y libertad para establecer procedimientos para la prestación de tales servicios. [22]

28. En este contexto, si bien la exigencia antes citada de interpretación uniforme de las disposiciones del Derecho de la Unión [23] impone que la interpretación del concepto de «oferta económicamente más ventajosa» no pueda diferir de la que sería aplicable a un contrato comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24, es necesario, no obstante, que la interpretación de ese concepto en el presente asunto tenga en cuenta los elementos de especificidad de los servicios sociales objeto del contrato y el mencionado amplio margen de maniobra que se deja a los Estados miembros para los contratos relativos a esos servicios. Por lo

[22] Véase el considerando 114 de la Directiva 2014/24. Sobre este régimen, véase la sentencia ASADE, apartados 73 y ss.

[23] Véase la jurisprudencia citada en la nota 13 anterior.

demás, de la Directiva 2014/24 se desprende expresamente que dichos elementos *deben* tenerse en cuenta aunque el Estado miembro decida aplicar a esos tipos de contratos el criterio de la oferta económicamente más ventajosa. [24]

29. En segundo lugar, ha de señalarse que, en el presente asunto, no solo el contrato se refiere a servicios sociales, sino que también el criterio controvertido es un criterio relativo a los «aspectos sociales» en el sentido del artículo 67, apartado 2, de la Directiva 2014/24.

30. A este respecto, en relación con las directivas anteriores en materia de contratación, la Directiva 2014/24 ha reforzado la posibilidad de utilizar la contratación pública de manera estratégica, para la consecución de objetivos de interés público, en particular, de carácter social. [25] Esto está, por lo demás, en consonancia con las disposiciones, introducidas por el Tratado de Lisboa, contempladas en el artículo 3 TUE, apartado 3, y en el artículo 9 TFUE. [26]

31. A tal fin, la Directiva 2014/24 ofrece varias posibilidades para integrar la dimensión social en la contratación pública y, en particular, para hacer cumplir o promover las normas laborales y la inclusión social. Además del régimen «simplificado» ya mencionado para los contratos que tengan por objeto servicios sociales y la consideración explícita de los «aspectos sociales» en el marco de los criterios de adjudicación de conformidad con el artículo 67, apartado 2, de la Directiva 2014/24, [27] es importante destacar, sobre todo, el artículo 18, apartado 2, que establece que, en la ejecución de contratos, los operadores económicos deben cumplir las obligaciones aplicables en materia de Derecho, específicamente, social y laboral. El Tribunal de Justicia ha reconocido a este requisito la condición de «valor cardinal» en la estructura general de la Directiva, erigiéndolo en principio al igual que los demás principios contemplados en el apartado 1 de dicho artículo, [28] a saber, los principios de igualdad de trato, de no discriminación, de transparencia y de proporcionalidad. Por lo tanto, este valor cardinal debe guiar la interpretación del conjunto de la Directiva.

32. Procede responder a la cuestión de interpretación del artículo 67 de la Directiva 2014/24 planteada por el órgano jurisdiccional remitente a la luz de las consideraciones anteriores. Esta cuestión plantea, en esencia, cuatro puntos que trataré a continuación: i) la idoneidad del criterio controvertido para identificar la oferta económicamente más ventajosa; ii) la cuestión de si este criterio está «vinculado» al objeto del contrato; iii) la proporcionalidad de este criterio, y iv) su posible carácter discriminatorio.

[24] En efecto, del artículo 76, apartado 1, última frase, de la Directiva 2014/24 se desprende que, por lo que respecta a los contratos de servicios sociales, «los Estados miembros serán libres de determinar las normas de procedimiento aplicables, siempre que tales normas permitan a los poderes adjudicadores tener en cuenta la especificidad de los servicios [sociales] en cuestión». El apartado 2, última frase, del mismo artículo dispone que «[…] los Estados miembros podrán disponer que la elección del proveedor de servicios se haga sobre la base de la oferta económicamente más ventajosa, *teniendo en cuenta criterios de calidad y de sostenibilidad en el caso de los servicios sociales*» (el subrayado es mío). A este respecto, véase la sentencia ASADE, apartados 84 y 85.

[25] A este respecto, de su considerando 2 se desprende que uno de los objetivos de la revisión de la legislación en materia de contratación fue precisamente permitir que los contratantes hagan un mejor uso de la contratación pública «en apoyo de objetivos sociales comunes». Véanse también el estudio del Parlamento Europeo (p. 10) y la Comunicación de la Comisión C(2021) 3573 final (capítulo 1.1), citados en la nota 3.

[26] A tenor de la primera disposición, la «Unión combatirá la exclusión social […] y fomentará la justicia y la protección sociales». A tenor de la segunda disposición, «en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada […]».

[27] Otras disposiciones pertinentes de la Directiva 2014/24 incluyen las normas relativas a los contratos reservados en el sentido del artículo 20 y la posibilidad de exigir condiciones especiales respecto a la ejecución del contrato, que pueden incluir consideraciones sociales, en el sentido del artículo 70.

[28] Véase la sentencia del 30 de enero de 2020, Tim (C-395/18, EU:C:2020:58), apartado 38.

1. Sobre la idoneidad del criterio controvertido para identificar la oferta económicamente más ventajosa

33. Como se ha recordado, el artículo 67, apartado 2, de la Directiva 2014/24, aplicable a un contrato de servicios sociales como el controvertido en el litigio principal en virtud del artículo 145 de la LCSP, permite explícitamente a los poderes adjudicadores incluir en la identificación de la oferta económicamente más ventajosa, determinada sobre la base de la mejor relación calidad-precio, criterios relativos a aspectos sociales vinculados al objeto del contrato en cuestión.

34. La jurisprudencia ya había reconocido, en el marco del margen de apreciación de que disponen las entidades adjudicadoras para determinar los criterios de adjudicación,[29] la posibilidad de tomar en consideración aspectos sociales al identificar la oferta económicamente más ventajosa. Así pues, en la sentencia denominada «Nord-Pas-de-Calais», el Tribunal de Justicia declaró que no se excluía la posibilidad de que los órganos de contratación utilizaran como criterio una condición relacionada con la lucha contra el desempleo.[30] Posteriormente, en la sentencia denominada «Fair Trade», el Tribunal de Justicia afirmó expresamente, con carácter general, que los poderes adjudicadores «pueden elegir criterios de adjudicación basados en consideraciones de carácter social».[31]

35. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia y las disposiciones de la Directiva 2014/24 permiten trazar los límites de la facultad de los poderes adjudicadores de tener en cuenta aspectos sociales a la hora de determinar la oferta económicamente más ventajosa.

36. A este respecto, el concepto de «aspectos sociales» engloba, en general, tanto factores relativos al proceso de producción o a la prestación del servicio (como, por ejemplo, factores relacionados con las condiciones de trabajo, el respeto de los derechos humanos en la cadena de suministro o el suministro responsable de materias primas) como factores pertinentes para los usuarios finales (como, por ejemplo, factores relacionados con la accesibilidad del servicio o el diseño del servicio para llegar a usuarios vulnerables, o incluso con oportunidades de empleo).[32]

37. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha precisado que los criterios de adjudicación basados en consideraciones de carácter social pueden referirse, además de a los usuarios o a los beneficiarios de las obras, suministros o servicios objeto del contrato, a otras personas,[33] como, por ejemplo, los trabajadores que ejecutan el contrato.[34]

38. De la Directiva 2014/24 y de la jurisprudencia se desprende, además, que un poder adjudicador puede tener en cuenta criterios relativos a aspectos sociales, siempre que estos criterios: en primer lugar, estén vinculados al objeto del contrato;[35] en segundo lugar, no

[29] A este respecto, véase la sentencia de 4 de diciembre de 2003, EVN y Wienstrom (C-448/01, EU:C:2003:651), apartado 37.

[30] Sentencia de 26 de septiembre de 2000, Comisión/Francia (C-225/98, EU:C:2000:494), apartados 49 y 50.

[31] Sentencia de 10 de mayo de 2012, Comisión/Países Bajos (C-368/10, EU:C:2012:284), apartado 85.

[32] Véanse, a título de ejemplo, los objetivos sociales que los poderes adjudicadores pueden perseguir a través de la contratación pública identificados en la publicación de la Comisión titulada «Making socially responsible public procurement work», citada en la nota 3 anterior.

[33] Sentencia de 10 de mayo de 2012, Comisión/Países Bajos (C-368/10, EU:C:2012:284), apartado 85, *in fine*.

[34] Por otra parte, la propia Directiva establece como ejemplos de aspectos sociales criterios relativos a las personas encargadas de la ejecución del contrato para determinar la oferta económicamente más ventajosa. Véanse los considerandos 93 y 94 y el artículo 67, apartado 2, letra b).

[35] Véanse el artículo 67, apartados 2 y 3, de la Directiva 2014/24 y, en primer lugar, la sentencia de 17 de septiembre de 2002, Concordia Bus Finland (C-513/99, EU:C:2002:495), apartado 64.

confieran a dicho poder una libertad de decisión ilimitada;[36] en tercer lugar, respeten los requisitos de transparencia y, por lo tanto, por un lado, se mencionen expresamente en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación[37] junto con su ponderación[38] y los posibles subcriterios y, por otro lado, sean suficientemente claros para garantizar que todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan entenderlos,[39] y, en cuarto lugar, observen los principios fundamentales del Derecho de la Unión, en particular el principio de no discriminación.[40]

39. De la Directiva también se colige que la oferta económicamente más ventajosa sobre la base de la mejor relación calidad-precio debe incluir siempre un elemento relativo al precio o al coste,[41] de modo que la determinación de dicha oferta no puede basarse exclusivamente en criterios cualitativos o sociales. Por otra parte, no todos los criterios de adjudicación adoptados por el poder adjudicador con el fin de identificar la oferta económicamente más ventajosa deben ser necesariamente de naturaleza meramente económica. En efecto, no cabe excluir que factores que no son puramente económicos puedan afectar al valor de una oferta para dicho poder adjudicador.[42]

40. En el presente asunto, del punto 4 anterior se desprende que el criterio controvertido se refiere al aumento sobre la retribución salarial, respecto a la establecida en el convenio del sector, que la empresa licitadora propone aplicar a las personas que ejecuten el contrato.

41. En la medida en que atañe a la retribución salarial y, por lo tanto, a las condiciones de trabajo, se trata de un criterio de adjudicación relativo a los «aspectos sociales» en el sentido del artículo 67, apartado 2, de la Directiva 2014/24, que, conforme a la jurisprudencia citada en el punto 37, se refiere a los trabajadores que ejecutan el contrato. Además, aparte de las cuestiones relativas a su vinculación al objeto del contrato y a la observancia de los principios de proporcionalidad y de no discriminación, que se examinan a continuación, no parece que se ponga en duda que dicho criterio de adjudicación cumple los requisitos mencionados en el punto 38. A este respecto, de la decisión de petición prejudicial resulta que el contrato en cuestión también establece un criterio concerniente al precio de conformidad con el requisito establecido en el punto 39.

42. A continuación, procede señalar asimismo que, por lo que respecta específicamente a los contratos que tienen por objeto servicios sociales, por un lado, del artículo 76, apartado 2, de la Directiva 2014/24 se desprende que los poderes adjudicadores están autorizados, debido a las características específicas de dichos servicios, a poner el acento en los aspectos relativos a la «calidad, la continuidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad de los servicios [y] las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios». Por otro lado, como ya he indicado anteriormente, los Estados miembros gozan de un amplio margen de maniobra en relación con estos tipos de contratos,[43] en particular en lo que respecta a la

[36] Véanse el artículo 67, apartado 4, y el considerando 92 de la Directiva 2014/24, así como la sentencia de 20 de septiembre de 2018, Montte (C-546/16, EU:C:2018:752), apartado 31 y jurisprudencia citada.

[37] Véanse el anexo V, parte C, punto 18, de la Directiva 2014/24 y, en primer lugar, la sentencia de 17 de septiembre de 2002, Concordia Bus Finland (C-513/99, EU:C:2002:495), apartado 64.

[38] Véase el artículo 67, apartado 5, de la Directiva 2014/24.

[39] Sentencia de 18 de octubre de 2001, SIAC Construction (C-19/00, EU:C:2001:553), apartado 42.

[40] Véanse el artículo 18 de la Directiva 2014/24 y, en primer lugar, la sentencia de 17 de septiembre de 2002, Concordia Bus Finland (C-513/99, EU:C:2002:495), apartado 64.

[41] Considerando 90 de la Directiva 2014/24.

[42] Véase, por analogía, la sentencia de 17 de septiembre de 2002, Concordia Bus Finland (C-513/99, EU:C:2002:495), apartado 64.

[43] Véanse el considerando 114 de la Directiva 2014/24 y el punto 27 anterior.

determinación de los criterios de adjudicación. Tales consideraciones, válidas para los contratos de servicios sociales comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24, son válidas *a fortiori* para los contratos, como el que nos ocupa, que ni siquiera están comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha Directiva, pero a los que esta se aplica únicamente en virtud de una elección voluntaria del Estado miembro de que se trate. Para este tipo de contratos, dicho margen de maniobra será aún más amplio. [44]

43. En este contexto particular, estimo por lo tanto que, sin perjuicio de las consideraciones que se exponen a continuación sobre la vinculación al objeto del contrato y la observancia de los principios de proporcionalidad y de no discriminación, la Directiva 2014/24 no limita el amplio margen de maniobra del Estado miembro en cuestión y no se opone a que, en el marco de un contrato de servicios sociales por debajo del umbral y, en consecuencia, no comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24, al que tal Directiva se aplica debido a la elección voluntaria del Estado miembro, un poder adjudicador pueda tomar en consideración un criterio relativo a los aspectos sociales, como el criterio controvertido, para determinar la oferta económicamente más ventajosa.

2. Sobre la vinculación del criterio controvertido al objeto del contrato

44. Sentado lo anterior, del artículo 67, apartado 2, de la Directiva 2014/24 se desprende que el criterio de adjudicación debe estar vinculado al objeto del contrato. El apartado 3 del mismo artículo precisa que «se considerará que los criterios de adjudicación están vinculados al objeto del contrato público 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 […] no formen parte de su sustancia material».

45. Precisamente el elemento de la vinculación del criterio de adjudicación controvertido al objeto del contrato en cuestión es uno de los aspectos sobre los que el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas. Considera que la relación entre el aumento sobre la retribución salarial y la mejora de la prestación del servicio resulta excesivamente hipotética para identificar un aspecto ventajoso que pueda determinar la adjudicación del contrato.

46. A este respecto, el contrato en cuestión se refiere a servicios sociales a las personas. Estos servicios suelen ser prestados de persona a persona y requieren la realización de actividades de gran intensidad de mano de obra. [45] Dado que concierne a la retribución que el operador que efectúa el servicio recibe por su prestación, el criterio controvertido se refiere en última instancia a la retribución del propio servicio, es decir, a la contrapartida económica de la prestación considerada [46] y, por lo tanto, a un elemento claramente vinculado al servicio.

47. En este sentido, de la jurisprudencia se desprende que no es necesario que el criterio de adjudicación se refiera a una característica intrínseca del servicio, [47] lo que queda confirmado por la última frase del artículo 67, apartado 3 —y por el considerando 97—, de la Directiva 2014/24, que, como se menciona en el punto 44, establece, a efectos de la determinación de la vinculación

[44] A este respecto, el artículo 145, apartado 2, de la LCSP identifica una serie de finalidades a las que se refieren las características sociales del contrato, entre las que figura la mejora de las condiciones laborales y salariales.

[45] Véase, a este respecto, la Comunicación de la Comisión C(2021) 3573 final, citada en la nota 3 anterior, p. 39.

[46] Véanse las conclusiones de la Abogada General Medina presentadas en el asunto ASADE (C-436/20, EU:C:2022:77), punto 53 y jurisprudencia citada.

[47] Véase, por analogía, la sentencia de 10 de mayo de 2012, Comisión/Países Bajos (C-368/10, EU:C:2012:284), apartado 91.

del criterio al servicio, la posibilidad de tener en cuenta factores que no forman parte de la «sustancia material» del propio servicio. Además, como se señala en el punto 39, el criterio no debe aportar necesariamente una ventaja de naturaleza meramente económica.

48. Por otra parte, por lo que respecta a este tipo de servicios en los que el elemento personal desempeña un papel predominante, no parece descabellado considerar que, con carácter general, puede existir una correlación positiva entre la satisfacción laboral de los prestadores de servicios sociales, en la que también influya la retribución, y la calidad del servicio prestado.

49. Por último, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que el poder adjudicador utilizó el criterio controvertido atendiendo a la necesidad de aportar soluciones a una conflictividad laboral, relacionada también con el nivel de los salarios, que se había materializado en un largo período de protestas por parte de las personas encargadas de prestar el servicio. La utilización de este criterio tenía por objeto garantizar la continuidad y la adecuación del servicio.

50. A este respecto, además de las comprobaciones fácticas necesarias que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente, estimo que las apreciaciones de este tipo llevadas a cabo por parte del poder adjudicador son consideraciones legítimas que pueden justificar la adopción de un criterio específico de adjudicación, en particular, en un contexto como el del presente asunto, en el que, como se ha señalado en el punto 42, por un lado, debido a las características específicas de los servicios objeto del contrato, las consideraciones relativas a la continuidad y a la disponibilidad del servicio desempeñan un papel primordial y, por otro lado, los Estados miembros disponen de un amplio margen de maniobra, *a fortiori* en el caso de los contratos por debajo del umbral.

3. Sobre la proporcionalidad del criterio controvertido

51. En sus observaciones, la Comisión duda de la compatibilidad del criterio en cuestión con el principio de proporcionalidad. La Comisión alberga dudas en particular en cuanto a la proporcionalidad del nivel de ponderación de ese criterio en relación con los demás criterios previstos en el pliego de condiciones. Los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no permiten comprender plenamente la ponderación de los distintos criterios en el marco del contrato en cuestión.[48] Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar concretamente cuál es el nivel real de ponderación del criterio controvertido para apreciar su proporcionalidad.

52. A tal respecto, el principio de proporcionalidad garantiza que las medidas adoptadas por los poderes adjudicadores sean adecuadas para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por las normas de contratación y que dichas medidas no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlos. El análisis de la proporcionalidad entre los criterios de adjudicación establecidos para un contrato determinado debe hacerse caso por caso y depende de varios factores, entre los que figura sin duda el objeto del contrato.

[48] La Comisión señala que, en el marco del contrato en cuestión, el criterio controvertido tendría una ponderación del 27 % del total de los puntos atribuidos (40 puntos sobre 145 puntos), mientras que la oferta financiera y la oferta técnica recibirían un máximo de 15 y 45 puntos, respectivamente. Sin embargo, el análisis del anexo I del pliego de condiciones no confirma que el total de puntos atribuidos sea de 145. De dicho documento se desprende que se atribuyen 40 puntos al criterio controvertido, 45 puntos a la oferta técnica y 15 puntos a la oferta financiera, sobre un total de 100 puntos. No obstante, el texto explicativo (en la página 45) del criterio financiero indica que a este criterio se le atribuyen 55 puntos.

53. Por lo que se refiere a la ponderación de los criterios de adjudicación relativos a aspectos sociales, no parece posible determinar en abstracto un porcentaje máximo o mínimo que sea proporcionado. En el caso de contratos en los que los riesgos sociales (por ejemplo, de violaciones de los derechos humanos) o, como sucede con el contrato en cuestión, los posibles beneficios sociales (por ejemplo, la mejora del bienestar de un grupo vulnerable) sean elevados, tal vez tenga sentido que los criterios sociales de adjudicación tengan una ponderación alta. [49] La apreciación de la proporcionalidad también debe tener en cuenta el contexto particular mencionado en el punto 42 en relación con los contratos que tienen por objeto servicios sociales, en particular cuando su valor sea inferior al umbral.

54. En cambio, por lo que respecta a la ponderación del criterio del precio, aparte del requisito mencionado en el punto 39, la Directiva 2014/24 no parece imponer requisitos precisos para determinar la proporcionalidad de ese criterio, que dependerá de diversos factores relacionados con el tipo de contrato.

55. Por otra parte, de la jurisprudencia se desprende que el Tribunal de Justicia ha aceptado que una entidad adjudicadora pueda atribuir una ponderación del 45 % a un criterio de adjudicación basado en aspectos medioambientales [50] y no ha objetado que los criterios cualitativos puedan corresponder en total al 60 % de la puntuación que debe darse para la determinación de la oferta. [51]

56. Por último, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no se desprende claramente si, para la aplicación del criterio controvertido en el marco de las diferentes disposiciones del pliego de condiciones, se prevé un límite máximo a los aumentos sobre la retribución salarial que la empresa licitadora podría proponer aplicar a las personas que ejecuten el contrato. Si fuera posible proponer aumentos sobre la retribución salarial manifiestamente desproporcionados en relación con el valor del servicio, ello plantearía claramente problemas desde el punto de vista del respeto del principio de proporcionalidad.

57. En conclusión, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar, a la luz de las consideraciones anteriores y sobre la base de las apreciaciones fácticas que le incumben, si, para un contrato de servicios sociales como el controvertido en el litigio principal en el contexto particular mencionado en el punto 42, un criterio como el controvertido es conforme con el principio de proporcionalidad.

4. Sobre el carácter discriminatorio del criterio controvertido

58. A continuación, el órgano jurisdiccional remitente duda de que el criterio controvertido pueda perjudicar de forma discriminatoria a los operadores con menor capacidad económica para pagar retribuciones elevadas, como, por ejemplo, las pequeñas y medianas empresas (pymes), que podrían presentar ofertas competitivas debido precisamente a sus costes salariales inferiores.

59. A este respecto, del artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2014/24 se desprende que los poderes adjudicadores tratarán a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones. Según la jurisprudencia, los principios de igualdad de trato y de no discriminación, consagrados en dicha disposición, tienen como objetivo favorecer el desarrollo

[49] Véase la Comunicación de la Comisión C(2021) 3573 final, citada en la nota 3 anterior, p. 52.

[50] Sentencia de 4 de diciembre de 2003, EVN y Wienstrom (C-448/01, EU:C:2003:651), apartados 42 y 43.

[51] Sentencia de 17 de noviembre de 2022, Antea Polska y otros (C-54/21, EU:C:2022:888), apartado 92.

de una competencia sana y efectiva entre las empresas que participan en un contrato público y forman parte de la propia esencia de las normas de la Unión referentes a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos. De conformidad con dichos principios, los licitadores deben encontrarse en igualdad de condiciones tanto en el momento en que preparan sus ofertas como en el momento en que estas se someten a la evaluación del mencionado poder adjudicador.[52] Estos principios exigen que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado.[53]

60. En particular, en el marco del Derecho de la Unión en materia de contratación pública, como se desprende en esencia del artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2014/24, la falta de discriminación implica que los poderes adjudicadores no pueden adoptar criterios o normas que favorezcan o perjudiquen indebidamente a determinados operadores económicos debido a características propias o que creen barreras artificiales para determinados tipos de operadores, como las pymes.

61. De hecho, la Directiva 2014/24 tiene como uno de sus objetivos declarados el de facilitar la participación de las pymes en los contratos públicos.[54] En ese contexto, la imposición de requisitos o criterios de adjudicación demasiado exigentes, no vinculados y no proporcionales al objeto del contrato podría constituir un obstáculo injustificado para la participación de las pymes en la contratación pública.[55] Por otra parte, en materia de contratación pública, uno de los principales objetivos de las normas de la Unión es la maximización de la competencia, de forma que pueda garantizarse la participación del mayor número posible de licitadores en una licitación.

62. En el presente asunto, no cabe excluir que, en abstracto, un criterio como el controvertido, en función de las circunstancias concretas del caso, pueda tener un efecto discriminatorio respecto a los operadores con menor capacidad económica para pagar retribuciones elevadas, sobre todo en el supuesto de que, como se ha señalado en el punto 56, no se prevea un límite máximo a los aumentos sobre la retribución salarial teóricamente posibles.

63. Sin embargo, considero que en el presente asunto el Tribunal de Justicia no dispone de elementos para determinar si existe o no tal efecto discriminatorio. Habida cuenta del objeto específico del contrato y de su valor limitado, parece, por lo demás, poco probable que participen efectivamente en la licitación relativa a dicho contrato empresas que, sin ser pymes, puedan verse favorecidas concretamente por este criterio en detrimento de una competencia sana y efectiva entre las empresas que participan en la licitación de que se trata. Corresponderá al órgano jurisdiccional remitente efectuar las apreciaciones de hecho pertinentes a este respecto.

5. Conclusión sobre la Directiva 2014/24

64. De las consideraciones anteriores se desprende que, en el presente asunto, al interpretar el artículo 67 de la Directiva 2024/24, se debe tener en cuenta que el contrato en cuestión tiene por objeto servicios sociales a las personas y que, aunque su importe es inferior al umbral establecido por dicha Directiva para este tipo de servicios, el Estado miembro ha convertido en aplicables, de

[52] Véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 13 de junio de 2024, BibMedia (C-737/22, EU:C:2024:495), apartado 30 y jurisprudencia citada. Para un caso de aplicación del principio de igualdad de trato en el contexto del artículo 76 de la Directiva 2014/24, véase la sentencia ASADE, apartados 86 y ss.

[53] Sentencia de 6 de octubre de 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810), apartado 36 y jurisprudencia citada.

[54] Véase el considerando 2 de la Directiva 2014/24.

[55] Véase, en este sentido, el considerando 83 de la Directiva 2014/24.

manera directa e incondicional, en el Derecho nacional las disposiciones de dicho artículo. En este contexto, tales disposiciones deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a un criterio de adjudicación como el criterio controvertido para identificar la «oferta económicamente más ventajosa», siempre que respete los principios de proporcionalidad, de igualdad de trato y de no discriminación, extremo que corresponde determinar al órgano jurisdiccional remitente.

C. Sobre el artículo 28 de la Carta

65. Mediante la tercera parte de su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si un criterio de adjudicación de un contrato de servicios que establece que se tengan en cuenta los aumentos sobre la retribución salarial que la empresa licitadora propone aplicar a las personas que ejecutan el contrato, respecto a las retribuciones establecidas en el convenio del sector, y que prevé que el adjudicatario concrete, previa negociación colectiva con los representantes de los trabajadores, los conceptos en los que se materializa el incremento retributivo y procure formalizar un convenio colectivo cuyo ámbito de aplicación sea el personal adscrito al contrato, vulnera el derecho a la negociación colectiva reconocido en el artículo 28 de la Carta.

66. El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el criterio controvertido constituye una injerencia en el derecho a la negociación colectiva reconocido en el artículo 28 de la Carta en la medida en que podría dar lugar a la exclusión del personal encargado de la ejecución del contrato del ámbito de aplicación de un acuerdo en vigor, lo que podría crear diferencias de retribución entre los trabajadores de una misma empresa que realizan las mismas tareas, justificadas únicamente por la persona del comitente para el que se realizan.

67. De conformidad con el artículo 28 de la Carta, los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas, tienen, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales, en particular, el derecho de negociar y celebrar convenios colectivos en los niveles adecuados.

68. De la jurisprudencia se desprende que esta disposición, interpretada a la luz del artículo 152 TFUE, párrafo primero, presupone una autonomía de los interlocutores sociales que implica que, en la fase de negociación de un acuerdo por parte de estos, relativa exclusivamente a su ámbito de intereses, los interlocutores sociales pueden dialogar y actuar libremente, sin recibir órdenes o instrucciones de nadie, en particular de los Estados miembros o de las instituciones de la Unión. [56]

69. En el presente asunto, el criterio controvertido consta de dos etapas. En primer lugar, en el plazo máximo de un mes desde la formalización del contrato, deben concretarse, previa negociación con los representantes de los trabajadores, los conceptos en los que se materializa el aumento sobre la retribución salarial que la empresa licitadora propone aplicar a las personas que ejecutan el contrato, respecto a las retribuciones establecidas en el convenio del sector. En segundo lugar, la empresa adjudicataria debe procurar formalizar un convenio colectivo específico que regule las condiciones de trabajo del personal adscrito al contrato.

[56] A este respecto, véase la sentencia de 15 de diciembre de 2022, TimePartner Personalmanagement (C-311/21, EU:C:2022:983), apartados 71 a 74 y jurisprudencia citada.

70. A este respecto, considero que el criterio controvertido, más que perjudicar el derecho a la negociación colectiva, lo incentiva. En efecto, por una parte, impone a la empresa adjudicataria la obligación de negociar con los representantes de los trabajadores los conceptos del aumento sobre la retribución salarial en cuestión, por lo que no deja a la libre elección de la empresa la forma de determinar dichos conceptos. Por otra parte, dicho criterio exige a la empresa adjudicataria meramente que «procure» formalizar un convenio colectivo para el servicio en cuestión. No impone, por tanto, ninguna obligación de resultado y no parece intervenir en modo alguno sobre la autonomía de los interlocutores sociales afectados.

71. En cuanto al hecho de que el criterio controvertido pueda comportar diferencias de retribución, al sustraer a determinados trabajadores del ámbito de aplicación del convenio colectivo sectorial, en la medida en que las condiciones previstas por el convenio específico del Ayuntamiento de Ortuella son más favorables que las del convenio colectivo sectorial, no veo motivos de infracción del artículo 28 de la Carta. Más bien el criterio controvertido, al utilizar el convenio colectivo sectorial como norma de referencia (*benchmark*) mínima, pone en valor su alcance.

72. Por lo tanto, considero que el artículo 28 de la Carta no se opone a un criterio de adjudicación como el criterio controvertido.

III. Conclusión

73. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial planteada por el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi del siguiente modo:

«El artículo 67 de la 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, debe interpretarse en el sentido de que, en el caso de un contrato que tiene por objeto servicios sociales a las personas, cuyo importe es inferior al umbral fijado por dicha Directiva para este tipo de servicios, pero al que el Estado miembro ha convertido en aplicables, de manera directa e incondicional, en el Derecho nacional las disposiciones de dicho artículo, no se opone a un criterio de adjudicación para identificar la "oferta económicamente más ventajosa", en el sentido de esta disposición, que establece que se tengan en cuenta los aumentos sobre la retribución salarial que la empresa licitadora propone aplicar a las personas que ejecuten el contrato, respecto a las retribuciones establecidas en el convenio del sector, siempre que dicho criterio respete los principios de proporcionalidad, de igualdad de trato y de no discriminación, extremo que corresponde determinar al órgano jurisdiccional remitente.

El artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no se opone a un criterio de adjudicación de un contrato de servicios que establece que se tengan en cuenta los aumentos sobre la retribución salarial que la empresa licitadora propone aplicar a las personas que ejecuten el contrato, respecto a las retribuciones establecidas en el convenio del sector, y que establece que el adjudicatario concrete, previa negociación colectiva con los representantes de los trabajadores, los conceptos en los que se materializa el incremento retributivo y procure formalizar un convenio colectivo aplicable al personal adscrito al contrato.»