



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 19, abril de 2023  
Sección: ARTÍCULOS  
Recibido: 09-03-2023  
Modificado: 20-03-2023  
Aceptado: 20-03-2023  
Prepublicado: 24-03-2023  
Publicado: 26-04-2023  
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11202>  
Páginas: 172-196

Referencia: Román Márquez, A. (2023). Las cláusulas sociales y ambientales en las subvenciones públicas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 172-196. <https://doi.org/10.24965/reala.11202>

## Las cláusulas sociales y ambientales en las subvenciones públicas<sup>1</sup>

### *Social and environmental clauses in public subsidies*

Román Márquez, Alejandro  
Universidad de Sevilla (España – Spain)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5519-6616>  
aroman2@us.es

#### NOTA BIOGRÁFICA

Alejandro Román Márquez es licenciado en Derecho (2004), Doctor (2009) –Universidad de Granada– y máster en Patrimonio Cultural y Natural (2012) –Universidad Internacional de Andalucía–. Es profesor del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla y miembro del Instituto Universitario de Investigación Clavero Arévalo. Sus principales líneas de investigación son el Derecho del turismo, la contratación pública y el Derecho Administrativo económico.

---

#### RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto de estudio el uso de cláusulas sociales y ambientales en la actividad subvencional de las Administraciones públicas, examinando su régimen jurídico, regulado principalmente por normas autonómicas, y exponiendo las principales iniciativas llevadas a cabo en este ámbito. Una vez presentado el estado actual de la ciencia, se reflexiona acerca de los bienes jurídicos potencialmente afectados y sobre la existencia de límites aplicables a estos instrumentos de ambientalización y socialización de las subvenciones pública.

#### PALABRAS CLAVE

Cláusulas sociales; cláusulas ambientales; fomento; subvenciones; contratos públicos.

---

#### ABSTRACT

The purpose of this work is to study the use of social and environmental clauses in the subsidy activity of public administrations, examining their legal regime, mainly regulated by regional regulations, and exposing the main initiatives carried out in this area. Once the current state of science has been presented, we reflect on the legal assets potentially affected and on the existence of limits applicable to these instruments of environmentalization and socialization of public subsidies.

#### KEYWORDS

Social clauses; environmental clauses; development policy; subsidies; public procurement.

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España “Retos jurídicos para un sistema energético 100 % renovable” (PID2021-124031NB-C41), coordinado por el proyecto de investigación “Marco jurídico de la descarbonización” (MACODESCARB).

## SUMARIO

1. SIGUIENDO EL MODELO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: LA AMBIENTALIZACIÓN Y SOCIALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS. 2. LA INCLUSIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES Y AMBIENTALES EN LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS. 2.1. INTRODUCCIÓN. LA INCLUSIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES Y AMBIENTALES EN LOS DIFERENTES MOMENTOS DE LA ACTIVIDAD SUBVENCIONAL. 2.2. REQUISITOS SOCIALES Y AMBIENTALES PARA LA ADMISIBILIDAD DE CANDIDATOS Y PROHIBICIONES PARA SER BENEFICIARIO DE SUBVENCIONES DE CARÁCTER SOCIAL Y AMBIENTAL. 2.3. REQUISITOS SOCIALES RELATIVOS A LA COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE LAS SUBVENCIONES. 2.4. CRITERIOS SOCIALES Y AMBIENTALES PARA LA SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE LA SUBVENCIÓN. 2.5. OBLIGACIONES PARA EL BENEFICIARIO DE NATURALEZA SOCIAL Y AMBIENTAL. 2.6. SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES Y AMBIENTALES. PREVISIONES EN CASO DE INCUMPLIMIENTO. 3. LA CONVENIENCIA DE ESTABLECER LIMITACIONES AL USO DE CLÁUSULAS SOCIALES Y AMBIENTALES EN LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

### 1. SIGUIENDO EL MODELO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: LA AMBIENTALIZACIÓN Y SOCIALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS.

Como recuerda Martínez Manzanque (2020, p. 95), las tareas asumidas por las Administraciones públicas no son siempre las mismas, pues éstas deben adaptarse a distintas directrices y orientaciones políticas, económicas y sociales, y así ha ocurrido con la actividad subvencional, que ha ido incorporando los objetivos perseguidos por los poderes públicos en cada momento. Diferentes cuestiones pertenecientes a los ámbitos social y ambiental han permeado este instrumento de fomento, si bien con formas e intensidades desiguales. La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, *General de Subvenciones* (en adelante, LGSubv), y su normativa de desarrollo tienen en cuenta aspectos sociales desde una perspectiva exclusivamente procedimental: permiten sustituir el régimen general de concurrencia competitiva por un procedimiento de concesión directa cuando existan razones excepcionales de interés público, social, económico o humanitario (art. 22.2 letra c LGSubv). También permiten exonerar de la obligación de constituir garantía a aquellas entidades no lucrativas que desarrollen proyectos o programas de acción social (art. 42.2 letra d del Reglamento de la LGSubv<sup>2</sup>) y habilitan el pago anticipado de aquellas subvenciones destinadas a financiar proyectos o programas de acción social y cooperación internacional que sean concedidas a entidades sin fines lucrativos (art. 88.2 del mismo Reglamento). Por lo que se refiere a la finalidad de las subvenciones, la propia naturaleza de este instrumento determina que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública, lo que permite brindar apoyo financiero a una gran cantidad de iniciativas de carácter social y ambiental. Sin embargo, cuando se hace alusión al empleo de *cláusulas* sociales y ambientales en las subvenciones públicas no se tiene en cuenta el objeto o la finalidad de la actividad subvencionada, sino la existencia de parámetros sociales o ambientales exigidos o valorados en las normas reguladoras de la subvención para seleccionar a sus beneficiarios o imponerles obligaciones durante la ejecución de la actividad subvencionada, incluso en aquellos supuestos en los que la subvención no vaya dirigida a actividades de carácter social o ambiental. El propósito de estas cláusulas es, por lo tanto, privilegiar a determinados solicitantes y a determinadas actividades con el objetivo último de fomentar fines concretos de política ambiental y/o social, y ello con independencia, como se ha señalado, de que el objeto principal de la subvención no posea naturaleza social o ambiental. Así ocurre, por ejemplo, cuando se subvencionan las obras de modernización de establecimientos de alojamiento turístico, exigiéndose o valorándose una serie de mejoras en la eficiencia energética de los inmuebles. El uso de cláusulas sociales y ambientales en la actividad subvencional de las Administraciones públicas produce un fenómeno que podría denominarse *ambientalización* y *socialización* de las subvenciones públicas.

Tal y como ocurre en el ámbito de la contratación pública, existen cláusulas *conservadoras* (Andrés Pérez, 2016) o *garantistas*, que se limitan a verificar el cumplimiento de determinadas normas de conducta

<sup>2</sup> Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, *General de Subvenciones*.

como requisito para el otorgamiento de la subvención, incluso durante el desarrollo de la actividad subvencionada<sup>3</sup>; y cláusulas *innovadoras* (Andrés Pérez, 2016), que exigen o valoran parámetros que exceden de lo exigido por el ordenamiento jurídico —por ejemplo, que el solicitante disponga de una plantilla con un determinado porcentaje de trabajadores fijos o en riesgo de exclusión social; o que la subvención solamente pueda emplearse para adquirir productos que dispongan de etiquetado ecológico—. Como ocurre también en el ámbito de la contratación pública, solamente las segundas deben ser consideradas como auténticas cláusulas sociales y ambientales, pues solo con ellas se cumple la finalidad perseguida al incluirlas en el procedimiento subvencional, que no es otro que contribuir a la mejora de las condiciones sociales y ambientales de la sociedad en su conjunto más allá de lo estrictamente exigido en cada momento por el ordenamiento jurídico. Así lo manifiestan las escasas normas que regulan esta técnica, así como las guías elaboradas por las Administraciones públicas para orientar el trabajo de los operadores jurídicos. En tal sentido, el Decreto de la Diputación Foral de Vizcaya 16/2018, de 27 de febrero<sup>4</sup>, entiende que la gran relevancia económica de las diversas actividades realizadas por las Administraciones públicas, las cuales impactan significativamente en el mercado y en el empleo, hacen de ellas un referente fundamental en relación con el fomento de determinados valores de interés general. Por esta razón, la inclusión de cláusulas sociales y ambientales puede convertir a las subvenciones en instrumentos extraordinariamente relevantes para el desarrollo de las políticas públicas. La finalidad de este mecanismo es, por lo tanto, convertir a las Administraciones públicas en un referente respecto de determinados valores sociales y ambientales, utilizando a las subvenciones como una poderosa técnica para su fomento.

A pesar de la relevancia económica y jurídica del fenómeno de la ambientalización y socialización de las subvenciones públicas, ni la LGSbv, ni la jurisprudencia ni la doctrina especializada se han ocupado por el momento de este fenómeno. Apenas existen referencias normativas, y las existentes componen un marco jurídico heterogéneo e incompleto y con un claro desequilibrio en favor de las cuestiones sociales en detrimento de las medioambientales. El objeto de este estudio es ofrecer una visión general de las diferentes normas y documentos que exigen, habilitan u orientan el uso de cláusulas sociales y ambientales en las subvenciones públicas, pero también reflexionar sobre el alcance de esta técnica, tratando de identificar algunos sus límites. Para esta tarea se va a contar con la experiencia acumulada en el ámbito de la contratación pública, la cual ofrece un bagaje normativo y jurisprudencial en materia de ambientalización y socialización de la actividad de las Administraciones públicas que puede servir de orientación, allí donde sea aplicable, a la actividad subvencional.

## 2. LA INCLUSIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES Y AMBIENTALES EN LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS.

### 2.1. Introducción. La inclusión de cláusulas sociales y ambientales en los diferentes momentos de la actividad subvencional

La inclusión de cláusulas sociales y ambientales en las subvenciones públicas se contempla incluso respecto de momentos anteriores a los concretos procedimientos de concesión de subvenciones, con previsiones relativas a sus bases reguladoras<sup>5</sup>, pero también a una fase anterior a ésta, como es la planificación de la actividad subvencional de las Administraciones públicas. Así lo hace, por ejemplo, la normativa valenciana, que exige la concreción de los objetivos de política social o ambiental de las diferentes subvenciones en su planificación estratégica<sup>6</sup>, o la redacción actual de la Ley vasca 4/2005, de 18 de febrero, *para la Igualdad de Mujeres y Hombres*, que exige el análisis de determinadas circunstancias relativas a la igualdad

<sup>3</sup> Como la prohibición de que las personas o entidades que no se hallen al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social, o que tengan su residencia en un *paraíso fiscal*, puedan ser beneficiarias de subvenciones públicas (art. 13.2 letras e y f LGSbv).

<sup>4</sup> Exposición de motivos del Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 16/2018, de 27 de febrero, *que modifica el Reglamento de Subvenciones, de desarrollo de la Norma Foral 5/2005, de 31 de mayo, por el que se regula el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por la Administración Foral, aprobado por Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 34/2010, de 23 de marzo, y aprueba la guía para la inclusión de cláusulas sociales, medioambientales y relativas a otras políticas públicas en los procedimientos de subvenciones de la Diputación Foral de Bizkaia.*

<sup>5</sup> Entre otras, la Ley 11/2016, de 28 de julio, *de igualdad de mujeres y hombres* (artículo 11.2).

<sup>6</sup> Artículo 19.1 del Decreto 118/2022, de 5 de agosto, *por el que se regula la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación pública y en las convocatorias de ayudas y subvenciones.*

entre hombres y mujeres en sus planes estratégicos de subvenciones<sup>7</sup>. Además, tal y como ocurre en la contratación pública, la exigencia o posibilidad de insertar cláusulas sociales y ambientales abarca todas las etapas de la actividad subvencional, desde la aprobación de las convocatorias a la ejecución de las actividades subvencionadas, pasando por la admisión de los interesados y la valoración de sus solicitudes. En los siguientes epígrafes se exponen ejemplos de esta técnica en los diversos momentos de la actividad subvencional.

## 2.2. Requisitos sociales y ambientales para la admisibilidad de candidatos y prohibiciones para ser beneficiario de subvenciones de carácter social y ambiental

Algunas normas habilitan a las Administraciones públicas para incluir en las bases reguladoras o en las convocatorias de subvenciones determinadas exigencias que deberán concurrir necesariamente en todos aquellos interesados en participar en los procedimientos de otorgamiento de subvenciones, constituyendo requisitos de admisibilidad de los candidatos a resultar beneficiarios de éstas. Así lo hace, por ejemplo, la citada Ley vasca 4/2005, la cual exige a los poderes públicos que incluyan en las bases o normas reguladoras de sus subvenciones, entre los requisitos que han de cumplir tanto las personas físicas como jurídicas que deseen resultar beneficiarias de tales subvenciones, bien la acreditación de una *trayectoria* en materia de igualdad de mujeres y hombres; bien que entre sus fines estatutarios, finalidad social u objetivo fundacional figure la promoción de la igualdad; o bien que las personas encargadas de la ejecución del proyecto o actividad subvencionada posean una formación específica en materia de igualdad de mujeres y hombres (art. 21 bis número 3 letra a<sup>8</sup>). Los documentos elaborados por las Administraciones Públicas para servir de guía en esta materia también proponen una gran variedad de requisitos de carácter social y medioambiental para ser beneficiarios de subvenciones, atendiendo a circunstancias como la perspectiva de género, la integración de trabajadores con discapacidad, la calidad ambiental, los derechos de los trabajadores, la seguridad en el trabajo o el comercio justo<sup>9</sup>. En cuanto a las entidades colaboradoras, el Decreto valenciano 118/2022, de 5 de agosto, *por el que se regula la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación pública y en las convocatorias de ayudas y subvenciones*, permite que las bases reguladoras de las subvenciones contengan criterios de solvencia de carácter social o medioambiental, de forma que pueda restringirse la posibilidad de intervenir como entidad colaboradora a aquéllas que cumplan determinadas exigencias pre-establecidas por las Administraciones públicas (art. 21.3).

También existen prohibiciones legales para resultar beneficiario de subvenciones fundamentadas en circunstancias sociales y ambientales. El precepto de referencia para impedir que determinados candidatos puedan resultar beneficiarios de subvenciones por razones de carácter social es el artículo 13.3 LGSbv, el cual dispone que «[e]n ningún caso podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora de las subvenciones reguladas en esta ley las asociaciones incurso en las causas de prohibi-

<sup>7</sup> Artículo 21 bis número 5, introducido por la Ley 1/2022, de 3 de marzo, *de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres*.

<sup>8</sup> Esta previsión ha sido añadida por la Ley 1/2022, de 3 de marzo, *de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres*.

<sup>9</sup> Así, por ejemplo, la guía elaborada por la Diputación Foral de Vizcaya propone que en las convocatorias de subvenciones que por su contenido u objetivo incorporen la perspectiva de género, entre los requisitos que deben reunir los beneficiarios de la subvención figure la trayectoria y el desarrollo de actuaciones dirigidas a la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Para acreditar este extremo se proponen los siguientes mecanismos: a) experiencia de la entidad y del equipo humano en materia específica de igualdad de mujeres y hombres (señalando actuaciones y trabajos más relevantes realizados en los tres últimos años), así como titulación, formación y experiencia específica del personal en materia de género; b) indicación del personal técnico o de las unidades técnicas, integradas o no en la empresa, que participarán en la ejecución de la subvención, señalando titulación y experiencia específica en este ámbito; c) escritura fundacional o estatutos de la entidad donde figure como objetivo el favorecimiento de la igualdad de mujeres y hombres; d) posesión de certificado o distintivo empresarial en materia de igualdad, o de entidad colaboradora en Igualdad de mujeres y hombres, así como cualquier otro distintivo análogo de carácter oficial; e) acreditación de que el porcentaje de mujeres usuarias o beneficiarias de la entidad en los últimos tres años ha sido, al menos, del cincuenta por ciento; y f) acreditación del diseño y aplicación de un Plan de Igualdad de mujeres y hombres, o aplicación de medidas para la conciliación de la vida familiar, laboral y personal. Otros requisitos pueden ser: a) que la plantilla de la entidad tenga contratado un determinado número de personas con discapacidad, b) tener la consideración de empresa de inserción, c) disponer de un certificado de calidad medioambiental expedido por un organismo oficial de certificación, d) acreditar el respeto al convenio colectivo que resulte de aplicación a las personas trabajadoras que realicen la actividad objeto de la subvención, e) disponer de las certificaciones que resulten de aplicación en materia de seguridad e higiene en el trabajo, f) ser una entidad reconocida como *Organización de Comercio Justo*, o g) contar con un programa de *cumplimiento normativo o compliance penal*. Diputación Foral de Vizcaya (2018, pp. 8 y 9).

ción previstas en los apartados 5 y 6 del artículo 4 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación». Concretamente, el artículo 4 de la citada Ley Orgánica hace mención, en su apartado 5, a aquellas asociaciones que en su proceso de admisión o en su funcionamiento discriminen por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Algunas normas autonómicas han recogido esta misma prohibición en sus propias normas, tanto a nivel legal como reglamentario. Entre las primeras, puede citarse la Ley balear 11/2016, de 28 de julio, *de igualdad de mujeres y hombres*, cuyo artículo 11.2 prohíbe el otorgamiento de subvenciones a empresas y entidades sancionadas o condenadas en firme, durante los últimos tres años, por haber ejercido o tolerado prácticas laborales consideradas discriminatorias por razón de sexo o de género<sup>10</sup>. El Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda de Euskadi*, dispone en su artículo 50.5 que «[n]o se podrá conceder ningún tipo de ayuda o subvención a ninguna actividad que sea discriminatoria por razón de sexo, ni tampoco a aquellas personas físicas y jurídicas que hayan sido sancionadas administrativa o penalmente por incurrir en discriminación por razón de sexo o por incumplimiento de la normativa en materia de igualdad de mujeres y hombres, durante el período impuesto en la correspondiente sanción. Tampoco podrán recibir ayudas o subvenciones las empresas que, debiendo tener un plan de igualdad vigente según la normativa del Estado, no lo tengan, ni aquellas empresas de más de 50 personas trabajadoras que no acrediten haber establecido medidas para prevenir y combatir el acoso sexual o acoso por razón de sexo en los términos establecidos por la legislación del Estado en materia de igualdad de mujeres y hombres»<sup>11</sup>. Entre las segundas, la Norma Foral 3/2007, de 27 de marzo, *de subvenciones del Territorio Histórico de Guipúzcoa*, prohíbe otorgar subvenciones a aquellas asociaciones y organizaciones que discriminen por razón de sexo, en los términos regulados en la Ley vasca 4/2005, de 18 de febrero, *para la igualdad de mujeres y hombres*, salvo en aquellos supuestos en los que se persiga «un efecto de corrección de desigualdades entre sexos».

El ordenamiento jurídico también incluye ciertas prohibiciones fundamentadas en circunstancias de carácter medioambiental. Así, por ejemplo, la Ley 8/2018, de 8 de octubre, *de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un modelo energético en Andalucía*, prohíbe que los candidatos que cometan determinadas infracciones previstas en esta norma puedan ser beneficiarios de subvenciones<sup>12</sup>. El plazo de prohibición va desde los dos años en caso de comisión de infracciones leves y graves a los cuatro años si se comenten infracciones calificadas como muy graves (art. 59.1). En el mismo sentido, la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, *de cambio climático y transición energética de Canarias*, establece, como sanción accesoria a la eventual multa pecuniaria, la imposibilidad de obtención de préstamos, subvenciones o ayudas públicas en materia de medioambiente, durante un periodo de dos años, cuando la persona responsable de la infracción hubiere sido sancionada con carácter firme por una infracción grave en materia medioambiental en los cuatro años inmediatamente anteriores a la comisión de la infracción a esta ley (plazo que aumentará hasta los cuatro años cuando la sanción derivase de infracciones muy graves) (art. 92.2 letra d).

Tanto las prohibiciones para ser beneficiario de subvenciones como los requisitos para la admisibilidad de candidatos en el procedimiento de concesión constituyen limitaciones a los principios de concurrencia e igualdad consagrados en la LGSbv que, si bien cuentan con amparo legal en la propia norma (art. 13) o en normas de rango legal, como la Ley vasca 4/2005, pueden resultar susceptibles de reproche jurídico en aquellos supuestos concretos que no cuentan con una previsión expresa en la LGSbv relativa a la

<sup>10</sup> Este precepto obliga a que las solicitudes de participación en las convocatorias de subvenciones vayan acompañadas por una declaración responsable en la que los candidatos manifiesten no haber sido sancionados o condenados en firme por tales prácticas. Aunque la ley balear circunscribe el periodo de prohibición a los últimos tres años, la declaración responsable debe abarcar todo el periodo de actividad de las empresas o entidades solicitantes, pues éstas están obligadas a manifestar que *nunca* han sido objeto de sanción administrativa o de sentencia condenatoria firmes.

<sup>11</sup> Previsión añadida por la Disposición Final Sexta de la ley 4/2005, de 18 de febrero, *para la igualdad de mujeres y hombres*; y por la Disposición Final Cuarta de la Ley 1/2022, de 3 de marzo, *de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres*, que introdujo el inciso relativo a la exigencia del plan de igualdad y al establecimiento de medidas para prevenir y combatir el acoso sexual o por razón de sexo.

<sup>12</sup> El catálogo de infracciones previsto en esta norma incluye, por ejemplo, la omisión de presentar a la Administración competente determinados documentos de índole medioambiental (como los informes de emisiones o de auditorías energéticas, o los informes de verificación de emisiones), la omisión del deber de custodia del registro de emisiones durante determinado plazo, la falta de exhibición pública del certificado del *Sistema Andaluz de Emisiones Registradas*, la falsedad en los datos recogidos en los citados documentos o el incumplimiento del deber de reducción de emisiones en los términos fijados por la ley (arts. 55 a 57).

posibilidad de utilizar criterios de naturaleza ambiental o social, como ocurre con determinados criterios de admisibilidad de los candidatos a la subvención. Esta sería la razón por la cual los documentos elaborados por las Administraciones públicas en esta materia muestran especial cautela a la hora de proponer el uso de tales limitaciones. Así sucede, por ejemplo, con la Guía elaborada por la Diputación Foral de Guipúzcoa (s. f., pp. 48 y 49), la cual, a pesar de mantener que «[...] no existe ninguna objeción jurídica para requerir como requisito para obtener la condición de beneficiario o beneficiaria de una subvención la acreditación de una determinada trayectoria, experiencia, equipo humano o formación específica en materia de género», aconseja, para «una mayor garantía jurídica y asegurar la no vulneración del principio de igualdad», una serie de precauciones: a) que la igualdad de mujeres y hombres se señale expresamente en el propio objeto y contenido de la actividad subvencionar, b) que las bases reguladoras especifiquen con claridad cuáles son los requisitos concretos relacionados con la igualdad de mujeres y hombres necesarios para obtener la condición de beneficiario, y c) que la experiencia y competencias exigibles sean proporcionadas con la finalidad y el objeto de la subvención. Tanto la necesidad de vincular el uso de las cláusulas sociales y ambientales a aquellas subvenciones cuyo objeto u contenido esté específicamente referido a circunstancias sociales o ambientales, como su proporcionalidad respecto de los fines perseguidos, son límites a la socialización y ambientalización de las subvenciones que serán analizados en el último apartado de este trabajo.

### 2.3. Requisitos sociales relativos a la composición de los órganos de selección de los beneficiarios de las subvenciones

La Ley Orgánica 3/2007, de 30 de marzo, *para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, exige la composición equilibrada<sup>13</sup> de una serie de órganos colegiados, como los órganos de control y gobierno de los centros docentes (art. 24.2 letra d), los órganos consultivos, científicos y de decisión existentes en el organigrama artístico y cultural (art. 26.2 letra d), los órganos de selección del personal de la Administración General del Estado (art. 53) o sus órganos colegiados, comités de expertos o comités consultivos (art. 54), además de obligar a las Administraciones públicas a que promuevan la presencia equilibrada de hombres y mujeres en sus órganos de selección y valoración (art. 51 letra d). Partiendo de esta previsión general, tanto las normas autonómicas como las guías elaboradas por las Administraciones públicas extienden la obligación de presencia equilibrada de hombres y mujeres a los órganos encargados de la resolución de las convocatorias de subvenciones. Así, por ejemplo, el artículo 20 de la Ley vasca 4/2005 extiende la exigencia de composición paritaria a todos los órganos pluripersonales de la Administración pública (art. 3.9), entre los que figuran los órganos encargados de la concesión de subvenciones, incluyendo expresamente entre éstos a los jurados creados para la concesión de premios subvencionados por la Administración pública (art. 20.2). Las guías elaboradas por las Administraciones públicas añaden a la exigencia de composición equilibrada el que al menos uno de los integrantes del órgano colegiado cuente con formación y experiencia en las concretas materias sobre las que versen las cláusulas ambientales y sociales incluidas en las convocatorias. Así lo hace, por ejemplo, la Guía andaluza sobre incorporación de cláusulas de igualdad en esta materia (Alonso Cuervo y González González, 2013, p. 35), la cual señala, en relación con la comisión de valoración de las solicitudes, que «[a] fin de transversalizar de forma efectiva, la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en las bases reguladoras como en la convocatoria es importante que en la Comisión de valoración esté presente, al menos una persona con conocimientos y experiencia en la transversalización de la perspectiva de género tanto en los contenidos objeto de subvención como en la documentación del procedimiento administrativo». La guía elaborada por el Gobierno Vasco (2016, p. 17), además de proponer que al menos una de las personas que integren el órgano de valoración de las solicitudes posea conocimientos en materia de igualdad entre hombres y mujeres, plantea la conveniencia de que puedan participar en las reuniones de tales órganos, con voz pero sin voto, todas aquellas personas con conocimientos específicos y todas aquellas mujeres que sean consideradas *referentes* en la materia en la que se encuadre la subvención, siempre que hayan sido admitidas por la mayoría de asistentes.

El Tribunal Constitucional tuvo la ocasión de pronunciarse, en su sentencia n.º 13/2009, de 13 de febrero, acerca de la exigencia de composición paritaria de los jurados encargados de la valoración de solitu-

<sup>13</sup> Esta norma considera «composición equilibrada» aquella en la cual las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento respecto del conjunto al que se refieran (Disp. Adic. Primera).

des de subvención prevista por la Ley vasca 4/2005. Concretamente, su actual artículo 20.2 (originalmente 20.5) dispone que «[s]in perjuicio de otras medidas que se consideren oportunas, las normas que vayan a regular los jurados creados para la concesión de cualquier tipo de premio promovido o subvencionado por la Administración, así como las que regulen órganos afines habilitados para la adquisición de fondos culturales y/o artísticos, deben incluir una cláusula por la que se garantice en los tribunales de selección una representación equilibrada de mujeres y hombres con capacitación, competencia y preparación adecuada». Para fundamentar la constitucionalidad de este precepto, el Tribunal Constitucional analiza el antiguo artículo 20.4 de esta Ley (actualmente 20.1), el cual señala que «[s]in perjuicio de otras medidas que se consideren oportunas, las normas o actos administrativos que regulen los procesos selectivos de acceso, provisión y promoción en el empleo público, incluidos los periodos de prácticas, deben incluir: [...] b) Una cláusula por la que se garantice en los tribunales de selección una representación equilibrada de mujeres y hombres con capacitación, competencia y preparación adecuadas». Comienza el Tribunal recordando que en el ámbito del acceso a la función pública o de la promoción en la carrera funcional, el artículo 23.2 de la Constitución, que consagra el derecho a acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones y cargos públicos, «no puede verse afectado por preceptos que, por lo que hace a quienes pudieran ser llamados a integrarse en los tribunales administrativos de selección de personal, no se refieren a circunstancia alguna relacionada con su propio acceso o promoción en la función pública, ni ellos mismos son titulares a este respecto de otra cosa que de una expectativa, por legítima o fundada que ésta fuere, a formar parte de tales tribunales, no de un derecho en sentido propio». Del mismo modo, respecto de aquellas personas que participen en procesos selectivos para el acceso a la función pública o a la promoción funcional, lo determinante para la indemnidad del derecho reconocido por el artículo 23.2 de la Constitución es que quienes integren los tribunales de selección reúnan las condiciones de mérito y capacidad exigidas por su artículo 103.3. El Tribunal Constitucional considera que el actual artículo 20.2 de la norma vasca respeta los citados preceptos constitucionales —además del principio general de igualdad contenido en el artículo 14— por dos razones: en primer lugar, porque el principio de mérito y capacidad forma parte del presupuesto de esta norma al señalar que los hombres y mujeres que formen parte de tales órganos deben contar con la capacitación, competencia y preparación adecuadas. En segundo lugar, porque la propia norma prevé que la exigencia de composición paritaria pueda omitirse cuando se justifique debidamente su no pertinencia, lo que sería aplicable al supuesto de que no pudiese darse debida satisfacción al requisito inexcusable del mérito y la competencia que ha de concurrir en los miembros de los órganos administrativos, sea cual sea su sexo. El Tribunal Constitucional entiende que la conjunción de ambas circunstancias excluye una eventual vulneración del artículo 103.3, tratándose «[...] más bien el esfuerzo del legislador autonómico por actualizar esa exigencia constitucional en el ámbito que le es propio», y que ello es igualmente aplicable a la exigencia de paridad de los jurados que participan en el otorgamiento de subvenciones, pues si en relación con los órganos que participan en los procesos selectivos de acceso, provisión y promoción en el empleo público los principios de mérito y capacidad quedan salvaguardados, «[c]on tanta mayor razón cuanto en este caso es meridiano que en modo alguno están comprometidos el acceso o la promoción en la función pública y, por lo que hace al mérito y la capacidad de los jurados, su concurrencia viene también asegurada y exigida expresamente por el propio art. 20.[5]». Sin embargo, otras normas autonómicas que prevén reglas similares en relación con los órganos encargados de la concesión de subvenciones públicas no contienen las cautelas requeridas por el Tribunal Constitucional, quedando en entredicho su compatibilidad con el artículo 103.3 de la Constitución<sup>14</sup>.

#### 2.4. Criterios sociales y ambientales para la selección de los beneficiarios de la subvención

Tanto la posibilidad como la exigencia de que las Administraciones públicas tomen en cuenta circunstancias sociales o ambientales en el momento de seleccionar a los beneficiarios de las subvenciones han sido

<sup>14</sup> Por ejemplo, el apartado tercero del artículo 11 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, *para la promoción de la igualdad de género en Andalucía* (introducido por la Ley 9/2018, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía), exige que, «[s]in perjuicio de otras medidas que se consideren oportunas, las normas que regulen los jurados creados para la concesión de cualquier tipo de premio promovido o subvencionado por las Administraciones públicas de Andalucía establecerán las mismas reglas de representación equilibrada definidas para los órganos colegiados en el apartado 2 del presente artículo [apartado que no prevé ni posibilidad de excepcionar esta obligación y ni exigencia de respeto a los principios de mérito y capacidad]». Sobre esta cuestión *vid.* Lara Sanz (2019, p. 87).

recogidas en los últimos años por el ordenamiento jurídico, así como por los documentos elaborados para orientar la actuación de los poderes públicos en este ámbito. Se trata éste de uno de los aspectos donde más profusamente se han pronunciado normas y documentos públicos. Para la fijación de cualquier criterio de valoración de las solicitudes de subvenciones es necesario atender, con carácter general y previo, a lo establecido al efecto por la LGSubv. Señala ésta que los criterios objetivos para el otorgamiento de las subvenciones, así como su eventual ponderación, deben figurar tanto en las bases reguladoras de la subvención (art. 17.3 letra e) como en la convocatoria publicada en la Base de Datos Nacional de Subvenciones y en el Boletín Oficial del Estado (art. 23.2 letra I)<sup>15</sup>. Es necesario diferenciar entre aquellas normas que exigen la inclusión de criterios de selección de carácter social o ambiental en los procedimientos de otorgamiento de subvenciones y las normas y documentos que se limitan a declarar tal posibilidad por parte de las Administraciones públicas. Entre las primeras destaca el Decreto valenciano 118/2022, el cual exige que las bases reguladoras y sus respectivas convocatorias incluyan obligatoriamente, *previa su adaptación*<sup>16</sup>, los criterios de selección contenido en el apartado 2 del punto I de su Anexo I (art. 19.1). Estos criterios, referidos en su totalidad a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, valoran diferentes circunstancias relativas a este objetivo<sup>17</sup>. El Decreto valenciano también prevé criterios de valoración de carácter medioambiental, como la presentación y compromiso de aplicación de un protocolo, procedimiento o sistema equivalente que garantice la reducción y gestión sostenible del consumo energético en cualquiera de sus clases; la mejora del consumo energético de las máquinas automáticas expendedoras instaladas o gestionadas, el ahorro energético de los servicios y equipos informáticos, el origen completamente renovable de la energía eléctrica contratada, la aportación o utilización de elementos y productos más respetuosos con el medio ambiente, la aportación o la utilización de productos o suministros con etiquetas ecológicas u otros distintivos equivalentes<sup>18</sup>; la utilización de productos ecológicos acreditados y clasificados, no procesados, frescos, de temporada y/o kilómetro cero; el uso de papel ecológico, con un mínimo de fibras recicladas superior al 85 y para cuyo blanqueamiento no se haya utilizado cloro; y la utilización de productos textiles elaborados íntegramente con fibras que cumplan los requisitos establecidos en la *Etiqueta Ecológica Europea* o equivalente; el uso de vehículos eléctricos, biodiesel o de otra tecnología de propulsión diferentes a las convencionales, o con etiqueta ecológica y control de emisiones, conforme a los distintivos ambientales establecidos por la

<sup>15</sup> En tal sentido, la guía elaborada por el Instituto Andaluz de la Mujer (Alonso Cuervo y González González, 2013, p. 33) advierte que «[l]a inclusión de la igualdad entre los criterios de valoración debe permitir una valoración objetiva, que prime y beneficie a aquellas entidades con un claro compromiso con la igualdad de género tanto en su trayectoria como en el contenido del proyecto o actividad para la que se solicita la subvención, sin que primen sobre los criterios para la correcta ejecución (aunque la aplicación del principio de igualdad debería ser un criterio de correcta ejecución) de la actividad objeto de subvención o convenio». En el mismo sentido, la guía elaborada por el Gobierno Vasco (2016, p. 12) resalta que «[l]os criterios de valoración tienen la finalidad de permitir una valoración objetiva de las solicitudes, por lo que deberán ser concretos y medibles y estar ponderados en función de las prioridades que se persigan en el objeto de la convocatoria».

<sup>16</sup> Ya que se trata de criterios para la adjudicación de contratos públicos.

<sup>17</sup> Como el compromiso de emplear en la plantilla, o en los casos de nuevas contrataciones, bajas y sustituciones, mayor proporción de mujeres respecto del porcentaje de mujeres ocupadas en la rama de actividad del sector correspondiente (y siempre que se trate de sectores con menor proporción de ocupación femenina); el compromiso de emplear en la plantilla a un número de mujeres en puestos de responsabilidad superior a un determinado porcentaje de los mismos cuando se trate de sectores de actividad notoriamente *feminizados*, y el compromiso de aplicar a la plantilla medidas concretas de corresponsabilidad y conciliación de la vida personal, laboral y familiar que superen lo establecido legal y convencionalmente o que mejoren los mínimos establecidos como condiciones de cumplimiento de la subvención, si se hubiesen establecido, especialmente cuando se trate de trabajadores con discapacidad o diversidad funcional o que tengan a su cuidado a personas con discapacidad o diversidad funcional o en situación de dependencia. Además, exige que se incluya al menos uno de los criterios de valoración contenido en el resto del Anexo, en el que se valoran cuestiones de carácter social como las relativas a la integración de personas con dificultades de acceso al mercado laboral, en situación o riesgo de exclusión, con diversidad funcional, desempleadas, jóvenes que accedan a su primer empleo o sean menores de treinta años y se encuentren en situación de desempleo durante al menos seis meses, mujeres víctimas de la violencia de género, beneficiarios de la Renta Valenciana de Inclusión o que formen parte de su unidad de convivencia, personas migrantes, refugiadas y solicitantes de protección internacional, personas pertenecientes a minorías étnicas, especialmente población gitana, personas trans, personas jóvenes tuteladas por la Administración o que hayan estado sujetas a medidas de protección o a medidas judiciales dos años antes de la edad laboral; la contratación a través de empresas de inserción, centros especiales de empleo de iniciativa social o programas de empleo protegido; la incorporación de personal técnico especializado dedicado al acompañamiento hacia la inserción, los compromisos de satisfacer las retribuciones salariales previstas en el convenio sectorial y territorial de aplicación, de realizar una formación continua para los empleados del beneficiario, de asignar a la ejecución del contrato personal con contrato indefinido, o de mejorar las condiciones de seguridad y salud laboral respecto de las establecidas legalmente y en los planes de prevención de riesgos laborales; o, en supuestos de subcontratación, la subcontratación con trabajadores autónomos o con cooperativas, con trabajadores autónomos con discapacidad o diversidad funcional, o con cooperativas constituidas mayoritariamente por mujeres.

<sup>18</sup> Sobre estos instrumentos *vid.* Román Márquez (2019 y 2023).



Dirección General de Tráfico; el compromiso de impartir cursos de conducción eficiente o la implantación de determinadas medidas de calidad ambiental<sup>19</sup>. En tercer y último lugar, el Decreto valenciano prevé criterios de valoración éticos<sup>20</sup>, que incluyen criterios vinculados al comercio justo<sup>21</sup>. Tanto éstos como los criterios de valoración de carácter medioambiental serán, con carácter general, de inclusión voluntaria en las diferentes bases reguladoras y convocatorias de subvenciones, pues el artículo 19.1 del Decreto valenciano solamente exige la inclusión de *alguna o algunos* de los criterios recogidos en el resto del citado Anexo I. También la Ley vasca 4/2005 establece un criterio de valoración social de carácter obligatorio: al menos un cinco por ciento sobre el total de la valoración de las solicitudes debe corresponder a la puntuación relativa a las acciones y políticas de los concurrentes en materia de igualdad entre mujeres y hombres, así como a otros aspectos relacionados con la integración de la perspectiva de género en el proyecto que se presente a la subvención (art. 21 bis número 3 letra b<sup>22</sup>).

El grupo de normas y documentos que dejan libertad a las Administraciones públicas para utilizar criterios de valoración de carácter social y ambiental está encabezada por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, *para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, que habilita a las bases reguladoras de las subvenciones para valorar actuaciones de *efectiva consecución* de la igualdad por parte de las entidades solicitantes, citando expresamente circunstancias como las medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, de responsabilidad social de la empresa, o la obtención del distintivo empresarial en materia de igualdad regulado en esta norma (art. 35). En materia ambiental, la Ley 8/2018, de 8 de octubre, *de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía*, propone, por ejemplo, valorar la calificación de *Municipio de Baja Emisión de Carbono* en aquellas subvenciones destinadas a municipios u otras entidades locales de cooperación territorial andaluzas enmarcadas en las denominadas áreas estratégicas de mitigación (art. 40.3)<sup>23</sup>. Fuera del ámbito normativo, las guías y orientaciones elaboradas por las Diputaciones Forales de Guipúzcoa (s. f., pp. 54 y 55)<sup>24</sup> y Vizcaya (2018,

<sup>19</sup> Entre estas últimas figuran la presentación y compromiso de implantación de un plan o programa de calidad ambiental en el que se prevean medios y medidas para prevenir, controlar, minimizar y corregir sus impactos; de medidas de vigilancia y gestión ambiental para una menor generación y mejor gestión de residuos, así como su reutilización y reciclaje; de medidas para una menor emisión de gases o una menor producción de ruido; y de formación en materia ambiental para los empleados del beneficiario de la subvención.

<sup>20</sup> Así son denominados por el Decreto valenciano, categoría en la que se incluyen criterios de valoración vinculados al comercio justo, con indicación de los sistemas de gestión y seguimiento de la cadena de suministro respecto de aquellos productos que potencialmente puedan tener su cadena de producción ubicada en países extracomunitarios.

<sup>21</sup> Concretamente, se permite valorar expresamente la aportación o utilización de un porcentaje mínimo de productos o suministros con etiquetado de comercio justo u otros distintivos equivalentes, así como la utilización de productos de comercio justo certificados relativos a los productos de alimentación u otros que así lo permitan por el objeto de la subvención y por la existencia de oferta de comercio justo, así como en los servicios de hostelería y restauración.

<sup>22</sup> Previsión añadida por la Ley 1/2022, de 3 de marzo, *de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres*.

<sup>23</sup> A efectos de esta ley, se consideran áreas estratégicas de mitigación los siguientes ámbitos: industria, agricultura, ganadería, acuicultura y pesca; edificación y vivienda, energía, residuos, transporte y movilidad, usos de la tierra, cambios de uso de la tierra y silvicultura; turismo, comercio y Administraciones públicas (art. 10.2).

<sup>24</sup> Entre los criterios de valoración sugeridos por este documento están el número y porcentaje de mujeres destinatarias de la subvención o que empleará laboralmente la persona o entidad beneficiaria (globalmente, en puestos de responsabilidad y en puestos directivos), y la trayectoria de la persona o entidad solicitante en el desarrollo de políticas o actuaciones dirigidas a la igualdad de mujeres y hombres (v. gr. su experiencia en materia de igualdad de mujeres y hombres, identificando actuaciones y trabajos más relevantes realizados en los tres últimos años, así como la titulación, formación y experiencia específica del personal en materia de género; la posesión de un certificado o distintivo empresarial en materia de igualdad, o como entidad colaboradora en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como cualquier otro análogo de carácter oficial; haber diseñado y aplicado un plan para la igualdad de mujeres y hombres, o la aplicación de medidas de conciliación de la vida familiar, laboral o personal). También sugiere la valoración del compromiso de elaboración de un informe de impacto de género (con indicadores y datos desglosados por sexo de las personas beneficiarias o usuarias de la subvención, así como del equipo que la ejecutará, detallando el contenido de las medidas específicas para la igualdad), el compromiso de la persona o entidad beneficiaria de aplicar acciones específicas relacionadas con la igualdad de mujeres y hombres en la ejecución o prestación de la subvención (formación, selección, atención, promoción, conciliación, representación, contribución al empoderamiento de las mujeres, atención a las peculiaridades sociales, psicológicas o fisiológicas de las mujeres, etc.), el compromiso de diseñar y aplicar un plan para la igualdad de mujeres y hombres específico en el marco de ejecución de la subvención (con el detalle de sus políticas destinadas a lograr la igualdad en cuanto al acceso al empleo, clasificación profesional, calidad y estabilidad laboral, duración y ordenación de la jornada laboral, u otras), la realización de acciones de sensibilización y formación en materia de igualdad con los beneficiarios de la subvención o las acciones específicas de lucha contra la pobreza femenina que se compromete a realizar la entidad beneficiaria en el marco de ejecución de la subvención.

pp. 14 a 16)<sup>25</sup>, el Instituto Andaluz de la Mujer (Alonso Cuervo y González González, 2013, pp. 33 y 34)<sup>26</sup>, el Gobierno Vasco (2016, pp. 11 y 12)<sup>27</sup>, el Gobierno Valenciano<sup>28</sup> o el Gobierno de España (2021, pp. 5 a 7)<sup>29</sup> incluyen diversas propuestas de criterios de valoración de las solicitudes tanto de carácter social como ambiental.

En cualquier caso, y como ocurre en la contratación pública, no todos los criterios de valoración son igual de exigentes desde la perspectiva de los objetivos de política social y ambiental. No implica el mismo esfuerzo económico u organizativo por parte de los solicitantes, por ejemplo, el uso de lenguaje inclusivo que la incorporación a su plantilla de nuevos empleados pertenecientes a colectivos vulnerables, la formación de los empleados en cuestiones ambientales que el uso de energía eléctrica proveniente exclusivamente de fuentes renovables<sup>30</sup>. En cuanto a la ponderación de estos criterios, no se han fijado límites específicos más

<sup>25</sup> Este documento propone valorar una serie de circunstancias relativas a la perspectiva de género que abarcan, entre otras, cuestiones relacionadas con el fomento del empleo (capacitación, orientación, formación e intermediación dirigidos a las mujeres), la actividad deportiva, la prevención de riesgos laborales y la salud en el trabajo, la cooperación al desarrollo y el asociacionismo. Además, propone otros criterios de valoración de carácter social y ambiental con el único requisito de que su redacción se haga «[...] de tal forma que todas las posibles personas beneficiarias los interpreten de forma homogénea y puedan realizar un cálculo cierto de la puntuación». Entre estos criterios figuran los relativos a las mejoras en las condiciones salariales, la contratación indefinida de trabajadores, la inclusión laboral y social, la posesión de certificaciones medioambientales, las lenguas cooficiales y el cumplimiento normativo.

<sup>26</sup> Los criterios de valoración propuestos por este documento son los siguientes: que la entidad beneficiaria disponga de un órgano directivo con representación equilibrada de mujeres y hombres, el uso de lenguaje escrito y visual inclusivo (en publicidad, campañas de comunicación, imágenes, etc.), que sus planes de formación internos, de tenerlos, incluyan objetivos de igualdad y favorezcan la participación equilibrada de mujeres y hombres, facilitando la capacitación de su personal en esta materia; la inclusión, en los contenidos objeto de subvención, de actividades que posibiliten la participación de mujeres (en especial en actividades en las que estén subrepresentadas), la promoción profesional de las mujeres, la corresponsabilidad y la ruptura de estereotipos; la desagregación por sexo de la información referida a personas, el uso de un lenguaje no sexista en todos los documentos relacionados con la subvención, la dedicación de un porcentaje del presupuesto al avance de la igualdad así como *velar* para que las actividades que se realicen no tengan impactos negativos en la igualdad entre hombres y mujeres.

<sup>27</sup> Este documento propone criterios de valoración tanto relativos a la entidad beneficiaria de la subvención como a la actividad subvencionada. Los relativos a la entidad beneficiaria pueden ser utilizados, además, como requisitos de admisión en la convocatoria. Entre los primeros figuran que sus estatutos o sus fines sociales contemplen la promoción de la igualdad, que disponga de un plan de igualdad en ejecución o un documento con medidas de igualdad, que exista equilibrio de sexos en sus órganos de dirección, que disponga de personal con experiencia y capacitación en materia de igualdad, o que esté reconocida oficialmente como entidad que colabora con la igualdad de mujeres y hombres. Entre los segundos están aquellas actividades en cuyo proyecto el principio de igualdad se ha *transversalizado*, considerando las necesidades e intereses de las mujeres y hombres de manera diferenciada; la desigualdad social que afecta a las mujeres está contemplada en el diagnóstico, en los objetivos y actividades; posee un contenido técnico que incide en la eliminación de visiones estereotipadas y en la ruptura de roles de género, incluye el compromiso de contemplar, en su memoria, el impacto de género de las actuaciones realizadas; está redactado en lenguaje no sexista y en él se refleja el compromiso de que toda la documentación y publicidad que se genere estará en este mismo lenguaje; recoge el compromiso de desagregar por sexo la información relativa a personas, propone realizar acciones formativas en igualdad para el equipo de trabajo, contempla acciones positivas que favorezcan la participación de las mujeres o recoge acciones relacionadas con la conciliación.

<sup>28</sup> Apartado 9.º del Acuerdo de 27 de marzo de 2015, del Consell, *por el que se establecen directrices para la aplicación de cláusulas de carácter social en la contratación de la Administración de la Generalitat y su sector público, así como en materia de subvenciones de la Administración de la Generalitat* (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana n.º 7498, de 2 de abril, pp. 9785 y ss.), que propone los habituales criterios relativos a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, perspectiva de género y desarrollo de actuaciones dirigidas a la igualdad efectiva de mujeres y hombres; o la integración laboral de personas con discapacidad, pero también criterios novedosos como la condición de empresa de inserción sociolaboral calificada como tal por la normativa estatal y autonómica, o la subcontratación con entidades sociales o sin ánimo de lucro.

<sup>29</sup> Los criterios de valoración propuestos por el Gobierno de España no se circunscriben a las políticas de igualdad entre mujeres y hombres (para lo cual se remite expresamente al documento de Orientaciones para la incorporación de la perspectiva de género en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia), sino que abarcan cuestiones como la creación neta y el mantenimiento del empleo, la generación de empleo en España o en la Unión Europea o el fomento de la cohesión territorial (por ejemplo, que la actividad subvencionada y los empleos generados se localicen en municipios de menos de 5.000 habitantes o fuera de zonas industriales). También resulta original en relación con los criterios de valoración de naturaleza ambiental, respecto de los que toma como referencia del principio de no causar un daño significativo en el medio ambiente –Principio DNSH, siglas de *Do Not Significant Harm*–, y se propone valorar la contribución sustancial a alguno de los objetivos medioambientales previstos en el *Reglamento europeo de taxonomía* (Reglamento UE 2020/852 de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento UE 2019/2088), la posesión de la etiqueta verde de la Unión Europea (EU Ecolabel), la recogida selectiva de residuos, la inscripción en registros de huella de carbono, la calificación energética de las edificaciones, el ahorro y la eficiencia energética, el uso de energías renovables y de materiales de construcción sostenibles, el nivel de emisiones de la actividad, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, las medidas de adaptación al cambio climático o la reducción de residuos.

<sup>30</sup> Así lo recuerda la guía elaborada por el Instituto Andaluz de la Mujer (Alonso Cuervo y González González, 2013, p. 33): «[I]os criterios, como en el caso de la contratación pública, pueden ser diversos y con pesos específicos diferentes en función del mayor o

allá de la necesaria proporcionalidad respecto de los fines de la subvención. Tanto la LGSubv como el resto de normas en la materia guardan silencio a este respecto, y solamente la guía elaborada por el Gobierno Vasco (2016, p. 11) entiende que el valor asignado a los criterios sociales y ambientales no debe superar en ningún caso la valoración relativa a su contenido principal.

Al igual, una vez más, de lo que sucede en la contratación pública, diferentes normas han establecido criterios para el desempate de aquellas solicitudes que hayan obtenido idéntica puntuación. Así lo hace el Decreto valenciano 118/2022 (art. 20), el cual se remite expresamente, *previa su adaptación*, a los criterios de desempate previstos para la contratación pública en su artículo 11. De esta forma, a igualdad de puntuación, gozan de preferencia para el otorgamiento de subvenciones: a) aquellas empresas y entidades que, a pesar de no estar legalmente obligadas a disponer de un plan de igualdad, hayan negociado con la representación legal de los trabajadores (de existir ésta), aprobado y tramitado la inscripción de sus planes de igualdad en el registro pertinente de la Comunitat Valenciana; b) aquellas empresas que gocen de la calificación de *entidad valenciana socialmente responsable*<sup>31</sup>; y c) aquellas cooperativas que ostenten la condición legal de cooperativas sin ánimo de lucro y figuren inscritas como tales en el Registro de Cooperativas de la Comunitat Valenciana o figuras equivalentes de otras Administraciones públicas. En cualquier caso, para el establecimiento de los criterios de preferencia se debe tener en cuenta lo dispuesto en el Decreto valenciano 279/2004, de 17 de diciembre, *por el que se regulan medidas en los procedimientos de contratación administrativa y de concesión de subvenciones para el fomento del empleo de las personas con discapacidad*<sup>32</sup>. El Decreto 118/2022 exige que al menos uno de los criterios de desempate señalados figure obligatoriamente en las bases reguladoras y convocatorias de subvenciones destinadas a empresas o entidades, pero sin establecer ninguna preferencia entre ellas para el caso de que concurriesen varios de estos criterios de desempate en algunas de las solicitudes que hubiesen obtenido la misma puntuación<sup>33</sup>. Recuérdese que el artículo 147 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, *de Contratos del Sector Público* (en adelante, LCSP) establece un doble listado de criterios de desempate<sup>34</sup>. En el primero de ellos se relacio-

---

menor impacto sobre el logro de la igualdad que potencialmente se pueda obtener. Resulta evidente que no tiene la misma incidencia ni el mismo carácter el que la entidad disponga de un plan de igualdad y esté en ejecución, a que solamente haya dado instrucciones para la utilización de un lenguaje no sexista».

<sup>31</sup> Obtenida en la forma establecida reglamentariamente en desarrollo del Título III de la Ley 18/2018, de 13 de julio, de la Generalitat, *para el fomento de la responsabilidad social*. Estas entidades están reguladas por el Decreto 200/2022, de 25 de noviembre, *por el que se regula la responsabilidad social en las entidades valencianas*, que también tiene en cuenta circunstancias ambientales para su consideración como tales (art. 6).

<sup>32</sup> Esta norma contiene algunas reglas interpretativas relativas a los criterios de desempate en su artículo 6.

<sup>33</sup> Con anterioridad a la aprobación del Decreto valenciano, el citado Acuerdo del Consell de la Generalitat Valenciana de 27 de marzo de 2015, *por el que se establecen directrices para la aplicación de cláusulas de carácter social en la contratación de la Administración de la Generalitat y su sector público, así como en materia de subvenciones de la Administración de la Generalitat*, había establecido dos criterios de desempate: la ocupación de un mayor porcentaje de personas trabajadoras con discapacidad en relación con su plantilla y el compromiso de contratación de un mayor porcentaje de personas trabajadoras con discapacidad durante el ámbito temporal de la ayuda o subvención (apartado 9.º.2).

<sup>34</sup> «1. Los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares criterios de adjudicación específicos para el desempate en los casos en que, tras la aplicación de los criterios de adjudicación, se produzca un empate entre dos o más ofertas. Dichos criterios de adjudicación específicos para el desempate deberán estar vinculados al objeto del contrato y se referirán a: a) Proposiciones presentadas por aquellas empresas que, al vencimiento del plazo de presentación de ofertas, tengan en su plantilla un porcentaje de trabajadores con discapacidad superior al que les imponga la normativa. En este supuesto, si varias empresas licitadoras de las que hubieren empatado en cuanto a la proposición más ventajosa acreditan tener relación laboral con personas con discapacidad en un porcentaje superior al que les imponga la normativa, tendrá preferencia en la adjudicación del contrato el licitador que disponga del mayor porcentaje de trabajadores fijos con discapacidad en su plantilla. b) Proposiciones de empresas de inserción reguladas en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que cumplan con los requisitos establecidos en dicha normativa para tener esta consideración. c) En la adjudicación de los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial, las proposiciones presentadas por entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, siempre que su finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato, según resulte de sus respectivos estatutos o reglas fundacionales y figuren inscritas en el correspondiente registro oficial. d) Las ofertas de entidades reconocidas como Organizaciones de Comercio Justo para la adjudicación de los contratos que tengan como objeto productos en los que exista alternativa de Comercio Justo. e) Proposiciones presentadas por las empresas que, al vencimiento del plazo de presentación de ofertas, incluyan medidas de carácter social y laboral que favorezcan la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. La documentación acreditativa de los criterios de desempate a que se refiere el presente apartado será aportada por los licitadores en el momento en que se produzca el empate, y no con carácter previo. 2. En defecto de la previsión en los pliegos a la que se refiere el apartado anterior, el empate entre varias ofertas tras la aplicación de los criterios de adjudicación del contrato se resolverá mediante la aplicación por orden de los siguientes criterios sociales, referidos al momento de finalizar el plazo de presentación de ofertas: a) Mayor porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social en la plantilla de cada una de las empresas, primando en caso de igualdad, el mayor número de trabajadores fijos con discapacidad en plantilla, o el mayor número de personas trabajadoras en inclusión en la plantilla. b)

nan los criterios que pueden ser utilizados por los órganos de contratación para resolver el empate entre dos o más ofertas, pero sin establecer ningún orden de preferencia entre ellos. En el segundo listado, que está previsto para aquellos supuestos en los que los órganos de contratación no incluyesen en los pliegos contractuales ninguno de los criterios relacionados en el primer listado, sí se establece un orden de prelación entre ellos, de forma que pueda resolverse una eventual situación de empate persistente tras la aplicación de las reglas establecidas al efecto. A diferencia de lo que sucede con el Decreto valenciano, los dos listados de la LCSP solamente contienen criterios de desempate de carácter social, sin dar cabida a cuestiones ambientales. Otra norma que contiene criterios de desempate —también exclusivamente sociales— es la Ley balear 11/2016, de 28 de julio, *de igualdad de mujeres y hombres*, la cual dispone en su artículo 31.6 que en las convocatorias de subvenciones del sistema de investigación se utilizará, como criterios de desempate, el liderazgo femenino de los proyectos en aquellos ámbitos científicos en los que la mujer esté infrarrepresentada, así como la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los proyectos de investigación. Tampoco en este caso se establece preferencia entre ambos criterios para situaciones de persistencia en el empate.

## 2.5. Obligaciones para el beneficiario de naturaleza social y ambiental

La LGSubv establece como obligación principal del beneficiario de la subvención «[c]umplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones» (art. 14.1 letra a). Las actividades, proyectos y comportamientos que conforman el objeto de la subvención son susceptibles de incluir obligaciones de naturaleza social o ambiental que deberán ser satisfechas por el beneficiario de la subvención en el momento de su cumplimiento. En este sentido, el Decreto valenciano 118/2022 obliga a que las bases reguladoras y las convocatorias de las subvenciones establezcan compromisos específicos de carácter social, medioambiental y ético (art. 21.1). Esta norma establece, a modo de ejemplo, uno de estos compromisos, señalando que cuando el gasto subvencionable se aplique a bienes muebles o productos, será posible exigir que éstos cumplan con los criterios del comercio justo, así como otros requisitos vinculados con la sostenibilidad energética y ambiental. Tales compromisos sociales y medioambientales se transfieren igualmente a los subcontratistas y entidades colaboradoras, tanto de forma genérica como específicamente respecto de los compromisos asumidos por el beneficiario de la subvención, pues el Decreto valenciano exige a éste que requiera a ambos el compromiso por escrito de respetar la normativa ambiental y social, así como respecto a los compromisos sociales, éticos y ambientales asumidos por él. Además, la norma valenciana extiende la cobertura de las garantías que, en su caso, deba prestar el beneficiario a tales compromisos (art. 21.4). En materia de igualdad de género, la Ley 4/2005 obliga a los poderes públicos vascos a incluir obligatoriamente la perspectiva de género entre las obligaciones de las personas físicas o jurídicas beneficiarias de las subvenciones, con medidas específicas para promover la igualdad y eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres que vayan más allá de la obligación de realizar un uso no sexista de las imágenes y el lenguaje utilizados, «salvo que mediante informe motivado se justifique que la subvención afecta a un ámbito donde no existen desigualdades por razón de género o que, habiéndolas, la subvención no tiene impacto en la situación de mujeres y hombres»<sup>35</sup>.

Las guías elaboradas por las Administraciones públicas ofrecen un completo repositorio de obligaciones relativas a cuestiones sociales y laborales que pueden ser exigidos a los beneficiarios de la subvención<sup>36</sup>. No ocurre lo mismo con las de carácter medioambiental, que apenas han recibido atención por parte de los poderes públicos hasta el momento. Sin ánimo de exhaustividad, y a efectos meramente expositivos, se pueden citar las siguientes:

---

Menor porcentaje de contratos temporales en la plantilla de cada una de las empresas. c) Mayor porcentaje de mujeres empleadas en la plantilla de cada una de las empresas. d) El sorteo, en caso de que la aplicación de los anteriores criterios no hubiera dado lugar a desempate». Sobre esta cuestión *vid.* Gallego Córcoles (2019).

<sup>35</sup> En caso de no incluir tales obligaciones por las razones expuestas, la Ley vasca considera necesario recabar el parecer del correspondiente órgano u organismo competente en materia de igualdad de mujeres y hombres de su respectiva institución, dándole traslado del informe elaborado al efecto (art. 21 bis números 1 y 3 letra c; previsión introducida por la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres).

<sup>36</sup> Diputación Foral de Vizcaya (2018, pp. 18 y 19), Diputación Foral de Guipúzcoa (s. f., pp. 58 y 59), Alonso Cuervo y González González (2013, pp. 35), Gobierno Vasco (2016, pp. 12 y 13) y Generalidad Valenciana (2016, p. 70).

**TABLA 1. OBLIGACIONES DE LOS BENEFICIARIOS DE SUBVENCIONES PÚBLICAS**

TIPO DE OBLIGACIÓN	MEDIDA ESPECÍFICA
a) Relativas a cuestiones éticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Obligación de adquisición de productos de comercio justo.</li> <li>ii. Obligación de disponer de un programa de cumplimiento normativo y/o específicamente penal.</li> </ul>
b) Relativas a la promoción de la igualdad de género	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Realización de la actividad subvencionada transversalizando el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres.</li> <li>ii. Constitución de equipos de trabajo equilibrados por sexo (con determinado porcentaje mínimo de mujeres) y con personal con conocimientos y experiencia en la aplicación de la perspectiva de género.</li> <li>iii. Garantizar que un determinado porcentaje mínimo de las personas beneficiarias de la actividad subvencionada sean mujeres.</li> <li>iv. Acreditar la aplicación de acciones específicas relacionadas con la igualdad de mujeres y hombres en la ejecución o prestación de la subvención, tales como las relativas a formación, selección, atención, promoción, conciliación, representación, contribución al empoderamiento de las mujeres, atención a las peculiaridades sociales, psicológicas o fisiológicas de las mujeres, acceso al empleo, clasificación profesional, promoción, permanencia, extinción, retribuciones, calidad y estabilidad laboral, duración y ordenación de la jornada laboral, etc.</li> <li>v. Justificar la existencia de un determinado porcentaje de mujeres entre las beneficiarias o usuarias de la prestación objeto de la subvención.</li> <li>vi. Realizar todas las contrataciones necesarias para la ejecución de la actividad subvencionada con entidades que tengan un <i>compromiso claro</i> con la igualdad de género.</li> </ul>
c) Relativas al lenguaje, materiales e información utilizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Obligación de que todos los materiales, imágenes, publicidad, señalética y documentación generados con ocasión de la subvención hagan un uso no sexista del lenguaje y eviten por completo cualquier imagen discriminatoria de la mujer, y debiendo fomentar valores de igualdad, pluralidad de roles y corresponsabilidad entre mujeres y hombres.</li> <li>ii. Generación y uso de información desagregada por sexo en las actividades que sean susceptibles de ello.</li> </ul>
d) Relativas a los planes de igualdad en la empresa	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Acreditación de la elaboración del plan de igualdad exigido por la Ley 3/2007, de 22 de marzo, <i>para la Igualdad Efectiva de Hombres y Mujeres</i>, a empresas con plantillas superiores a cincuenta trabajadores<sup>37</sup>.</li> </ul>
e) Relativas a la plantilla de la entidad beneficiaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Contratación de un porcentaje de mujeres superior, en determinada cuantía, al porcentaje medio de empleabilidad en una determinada actividad cuando se trate de sectores en los que las mujeres se encuentren subrepresentadas.</li> <li>ii. Aplicación de las condiciones de trabajo establecidas por el último convenio colectivo de empresa, sectorial o territorial, según corresponda, vigente en el que se encuadra y desarrolla la actividad subvencional, sin perjuicio de las mejoras sobre lo dispuesto en el mismo.</li> <li>iii. Abono del salario recogido en el convenio colectivo de aplicación según la categoría profesional que le corresponda, sin que el salario pueda ser inferior a aquel.</li> <li>iv. Mantenimiento de un porcentaje mínimo de plantilla indefinida sobre el total del personal que ejecute la actividad subvencionada.</li> <li>v. Mantenimiento de la plantilla mínima establecida en la solicitud de la subvención a lo largo de la ejecución de la actividad subvencionada.</li> <li>vi. Obligación de designar una persona de contacto, vinculada a la empresa y con formación específica en la materia, para la supervisión y control de la aplicación de las condiciones de seguridad y salud laboral exigibles.</li> <li>vii. Obligación de organizar acciones de formación profesional en el puesto de trabajo, de una determinada duración, que mejoren la ocupación y la adaptabilidad de las personas adscritas a la ejecución de la actividad subvencionada, así como sus capacidades y su calificación.</li> <li>viii. Subcontratación parcial del objeto de la subvención con empresas inscritas en el Registro de Centros Especiales de Empleo o en el Registro de Empresas de Inserción.</li> </ul>

<sup>37</sup> La redacción original de su artículo 45.2 ponía el umbral de esta exigencia en doscientos cincuenta trabajadores, siendo rebajada a cincuenta por el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

TIPO DE OBLIGACIÓN	MEDIDA ESPECÍFICA
f) Relativas a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal	Acreditación de la aplicación de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las personas usuarias o beneficiarias, y/o de las personas contratadas para prestar la actividad objeto de la subvención, tales como el <i>cheque servicio</i> o el acceso a recursos sociocomunitarios que faciliten la atención de menores o personas dependientes (respitorecas, ludotecas, servicios de proximidad, etc.); mejoras sobre la reducción de jornada, excedencias, licencias o permisos de paternidad o y maternidad; flexibilización, adaptación o reasignación de servicios y horarios en función de las necesidades de conciliación, etc.
g) Relativas a la prevención del acoso sexual o por razón de sexo en el trabajo	(Sin medidas concretas).

Fuente: elaboración propia.

## 2.6. Seguimiento del cumplimiento de las cláusulas sociales y ambientales. Previsiones en caso de incumplimiento

Tanto las normas como las guías elaboradas por las Administraciones públicas contienen mecanismos para que los beneficiarios de las subvenciones acrediten el cumplimiento de las obligaciones impuestas en las correspondientes convocatorias. Estos mecanismos se determinan con una precisión variable. Mientras que en algunos casos se limitan a señalar la necesidad de que las convocatorias establezcan *sistemas de seguimientos* que permita conocer, por ejemplo, el impacto de género de la actividad subvencionada y, de esta forma, introducir los reajustes necesarios en dicha actividad<sup>38</sup>, así como mecanismos que aseguren el respeto de determinados principios ambientales durante la ejecución de la subvención<sup>39</sup>; en otros casos se fijan específicamente los mecanismos de seguimiento que deben implantarse. Estos mecanismos son los informes de evaluación de resultados<sup>40</sup>, las memorias justificativas<sup>41</sup> y los planes de control. Respecto de estos últimos, el Decreto valenciano 118/2022 señala que «[...] deberán comprender expresamente, dentro de las actuaciones de comprobación material y como parte del control de calidad, la verificación del cumplimiento de la normativa social y ambiental, de los compromisos de transparencia, éticos, sociales y ambientales que se hubieran establecido y de los compromisos asumidos por la persona beneficiaria» (art. 22.1)<sup>42</sup>. Pero las obligaciones de control no se circunscriben a los beneficiarios de las subvenciones o a las entidades colaboradoras. También los propios departamentos, órganos u organismos públicos pueden estar sometidos

<sup>38</sup> Alonso Cuervo y González González (2013, p. 35), y Gobierno Vasco (2016, p. 13).

<sup>39</sup> El Gobierno de España exige que las bases reguladoras y convocatorias vinculadas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia deben establecer mecanismos que aseguren que el principio de no causar un daño significativo en el medio ambiente –DNSH– sea efectivamente respetado. Como mecanismos concretos para garantizar el respeto de este principio se propone incluir en la memoria justificativa una evaluación favorable de su cumplimiento (autoevaluación, declaración responsable, otros), además de incluir la comprobación del cumplimiento de este principio en la verificación de la propia subvención. Gobierno de España (2021, p. 8).

<sup>40</sup> Generalidad Valenciana (2016, p. 13).

<sup>41</sup> Así, por ejemplo, la Ley vasca 4/2005 obliga a que estos documentos «[...] aporten información desglosada por sexo de las personas beneficiarias o usuarias finales del servicio prestado y de las personas titulares de la entidad y de su plantilla, así como de la plantilla de la entidad que se haya contratado, en su caso, para la prestación del servicio objeto de la subvención», sin perjuicio de la obligación general de que «[t]odas las personas jurídicas beneficiarias de subvenciones públicas deberán acreditar el cumplimiento efectivo de las cláusulas para la igualdad de mujeres y hombres, así como aportar y justificar la documentación establecida para su verificación y someterse a las actuaciones de comprobación sobre dichos criterios sociales» y de que «[l]os órganos promotores de las correspondientes subvenciones y contratos habrán de establecer indicadores que permitan realizar la evaluación del grado de cumplimiento y efectividad de las medidas referidas en los dos artículos anteriores» (arts. 21 bis número 3 letra *d* y número 4 y 21 ter; previsiones introducida por la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres)..

<sup>42</sup> Continúa señalando esta norma que «[a] efectos de lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, la actividad de comprobación de las entidades colaboradoras deberá extenderse al cumplimiento de la normativa social y ambiental, de los compromisos de transparencia, éticos, sociales y ambientales establecidos y de los asumidos por la persona beneficiaria. A tal fin, el correspondiente convenio de colaboración deberá reflejar expresamente esta previsión. La actividad de comprobación de la labor desarrollada por las entidades colaboradoras se extenderá al cumplimiento de lo indicado en este apartado» (art. 22.2).

a obligaciones de esta naturaleza. Así, por ejemplo, el Consell de Valencia acordó que «[p]ara cada ejercicio presupuestario, las consellerías y los restantes organismos relacionados en el apartado segundo de este acuerdo remitirán a la consellería competente en materia de servicios sociales, antes del día 31 de enero del año siguiente, un informe relativo a la aplicación de los criterios sociales en las diferentes fases de los procedimientos de contratación [...]»<sup>43</sup>.

Las normas analizadas y las guías elaboradas por las Administraciones públicas también establecen mecanismos para promover el cumplimiento de estas obligaciones. Hay normas, como la Ley vasca 4/2005, que se limitan a recoger la posibilidad de que las bases de las subvenciones prevean las consecuencias derivadas del incumplimiento de las obligaciones impuestas a los beneficiarios, en este caso en materia de igualdad entre hombres y mujeres, pero sin fijar mecanismos concretos<sup>44</sup>. El resto de normas y guías anudan dos consecuencias al incumplimiento de las obligaciones exigidas a los beneficiarios de las subvenciones: el reintegro de la subvención y la imposición de sanciones. En relación con la primera de estas consecuencias, el Decreto valenciano 118/2022 señala, por ejemplo, que «[l]as bases reguladoras de las subvenciones, así como las respectivas convocatorias, deberán establecer expresamente que el incumplimiento de la normativa ambiental y social, de los compromisos asumidos por la persona beneficiaria y de los compromisos establecidos, referidos en los apartados primero y segundo del artículo 21 de este decreto, constituirá causa de reintegro de la subvención [...]», extendiendo la obligación de reintegro a los supuestos de resistencia, obstrucción, excusa o negativa a las actuaciones de comprobación e inspección de dichas obligaciones (art. 23). En otros casos, el incumplimiento de principios ambientales durante la ejecución de la subvención —particularmente, el principio de no causar un daño significativo en el medio ambiente, o *principio DNSH*, por sus siglas en inglés— es considerado causa suficiente para solicitar su reintegro<sup>45</sup>. En relación con la segunda de las consecuencias referidas, la guía elaborada por el Gobierno valenciano señala expresamente la posibilidad de imponer sanciones como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones impuestas a beneficiarios y entidades colaboradoras<sup>46</sup>. El Decreto valenciano 118/2022 añade una sanción específica complementaria al reintegro de la subvención: la revocación de la *calificación* o *sello de entidad valenciana socialmente responsable* como consecuencia del incumplimiento de la normativa ambiental o social que resulte de aplicación, así como de los compromisos sociales, de transparencia, éticos o ambientales establecidos o asumidos por la persona beneficiaria (art. 22.3).

### 3. LA CONVENIENCIA DE ESTABLECER LIMITACIONES AL USO DE CLÁUSULAS SOCIALES Y AMBIENTALES EN LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS

Como se ha podido comprobar a lo largo de estas páginas, varias de las normas que regulan el otorgamiento de subvenciones, así como sus concretas convocatorias, exigen o promueven el uso de cláusulas ambientales y sociales en relación con una gran variedad de aspectos relativos a estos instrumentos de fomento. Llegados a este punto, procede preguntarse si existen límites generales que puedan resultar aplicables al uso de cláusulas sociales y ambientales y, de ser la respuesta positiva, cuáles serían éstos. Si atendemos a las guías elaboradas por las Administraciones públicas, en varias de ellas se anima al uso de cláusulas sociales y ambientales argumentando su gran flexibilidad y ausencia casi completa de límites. Así, por ejemplo, la guía elaborada por el Instituto Andaluz de la Mujer (Alonso Cuervo y González González, 2013, pp. 29 y 30) señala que «[a] diferencia de la contratación, en el procedimiento de subvenciones no existen prácticamente limitaciones a la introducción de cláusulas sociales», poniendo como ejemplo que «[e]n el procedimiento de subvenciones, si en las bases reguladoras, está presente la integración del principio de igualdad de género, tanto en el objeto como en el resto de sus diferentes apartados, será obligatorio recoger esta integración en las convocatorias. No obstante, el hecho de que no esté recogida en las bases reguladoras, no impide que se integre en las convocatorias». La guía elaborada por el Instituto Navarro para la Igualdad (Lesmes Zabalegui, 2018, p. 59) va incluso más allá y mantiene la legalidad de

<sup>43</sup> Acuerdo de 27 de marzo de 2015, por el que se establecen directrices para la aplicación de cláusulas de carácter social en la contratación de la Administración de la Generalitat y su sector público, así como en materia de subvenciones de la Administración de la Generalitat, apartado décimo n.º 1.

<sup>44</sup> Artículo 21 bis número 3 letra c de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres (previsión introducida por la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres).

<sup>45</sup> Gobierno de España (2021, p. 9).

<sup>46</sup> Generalidad Valenciana (2016, p. 70).

cláusulas sociales y ambientales que entiende que no serían admisibles en el ámbito de la contratación pública, manteniendo que «en las subvenciones públicas disponemos de un margen jurídico más amplio y flexible, y por ello resulta posible incorporar determinados criterios que resultarían ilegales en el ámbito de la contratación pública»<sup>47</sup>. En el mismo sentido, la guía elaborada por la Generalidad Valenciana (2016, p. 52) justifica la ausencia casi absoluta de límites en la propia naturaleza de las subvenciones, señalando que «[l]as cláusulas de responsabilidad social pueden introducirse en el procedimiento de subvenciones con menos restricciones que en las contrataciones públicas ya que por definición, tal y como dispone el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones se entiende por subvención toda disposición dineraria realizada a favor de personas públicas o privadas y que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública».

Subvenciones y contratos públicos son dos actividades públicas que presentan numerosos puntos de conexión, como se ha podido comprobar a lo largo de las páginas precedentes. No en vano, varias de las normas y guías examinadas en este trabajo se ocupan de ambas materias de forma conjunta. Por otro lado, la propia LGSbv reconoce expresamente en su exposición de motivos haber tomado como referencia la legislación de contratos, tanto en lo relativo a los principios que han de informar la gestión de subvenciones —publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos—, como en lo que atañe a los requisitos que necesariamente deben cumplirse para proceder al otorgamiento de subvenciones así como para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora<sup>48</sup>. Además, subvenciones y contratos públicos comparten fases procedimentales similares: preparación, admisión de candidatos, selección del candidato, ejecución o cumplimiento, y extinción<sup>49</sup>. Y, por lo que se refiere a la estrategia utilizada y a la finalidad perseguida con la inclusión de cláusulas ambientales y sociales, en ambos casos se persigue aprovechar la enorme relevancia económica de la actividad contractual y subvencionadora de la Administración pública para contribuir a la mejora tanto del conjunto de la sociedad como del entorno natural. En definitiva, se persigue lograr un efecto de *arrastre* respecto de los diferentes operadores económicos y sociales, que se ven estimulados a adoptar los estándares sociales y ambientales reclamados por las Administraciones públicas si desean acceder a subvenciones públicas o contratar con éstas. La Comisión Europea ha venido reclamando desde hace décadas el uso de la contratación pública como un instrumento eficaz para el logro de sus diferentes objetivos sociales y ambientales<sup>50</sup>. También ha remarcado la utilidad de las subvenciones para el fomento de relevantes objetivos sociales y ambientales<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Esta guía ilustra la pretendida mayor flexibilidad respecto del uso de cláusulas sociales y ambientales en las subvenciones en comparación con la contratación pública con los siguientes ejemplos: «En las subvenciones públicas podemos establecer una prohibición para concurrir no prevista en la ley, cosa que no podemos hacer de ningún modo en la contratación pública. 2. En las subvenciones públicas podemos señalar requisitos para participar que en modo alguno serían factibles en la contratación pública, por ejemplo que el 50 % de la plantilla o de la Junta Directiva o del Patronato de una empresa o entidad sean mujeres. 3. En las subvenciones no es necesario que los criterios de género guarden relación con la prestación del contrato. Por ejemplo: en la contratación pública no podemos valorar cuestiones relativas a la totalidad de la plantilla de la empresa, sino estrictamente respecto a la parte de la plantilla que va a ejecutar el contrato. Pero en las subvenciones podemos valorar aspectos de la totalidad de la plantilla de la empresa o entidad, al margen o no de que luego se adscriban a la realización del proyecto o actividad subvencionada. 4. En la contratación pública no se pueden valorar aspectos previos a la ejecución del contrato, por ejemplo no se podría valorar que la empresa licitadora lleve 3 años aplicando medidas de conciliación, aspecto que sí se puede considerar respecto a las subvenciones. 5. En las subvenciones públicas podemos valorar el fin social o los objetivos de la entidad o empresa plasmados en los estatutos o en la escritura de constitución, por ejemplo que su fin sea la promoción de la igualdad de género, cuestión que sería ilegal en los contratos públicos. 6. En las subvenciones públicas podemos también considerar otros aspectos que resultarían ilegales y discriminatorios en la contratación pública, como por ejemplo que sean entidades o empresas con domicilio social o fiscal en la propia localidad».

<sup>48</sup> Como resalta Martínez Manzanera (2020, p. 97) «[e]stos principios nos resultan muy similares a los principios y condiciones específicos aplicables a la contratación pública».

<sup>49</sup> Requero Ibáñez (2004, p. 38) señala otros puntos de conexión entre ambas materias, como «la existencia de una convocatoria pública, el sometimiento de la misma a unas bases, la necesidad de satisfacer unos principios comunes a la contratación pública como son los de publicidad o transparencia, objetividad, eficiencia, la exigencia de garantías, la previsión de requisitos para ser beneficiario o de causas que prohíben serlo, la idea concursal en el régimen de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, etc.».

<sup>50</sup> Entre otros ejemplos de *soft law* comunitario, el Libro Verde de la Comisión Europea *La contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro*, de 27 de noviembre de 1996; la Comunicación interpretativa de la Comisión Europea *sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos*, COM(2001) 566 final; o la Comunicación de la Comisión Europea *Contratación pública para un medio ambiente mejor*, COM (2008) 400.

<sup>51</sup> Por ejemplo, la Comunicación de la Comisión Europea *Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social*, de 9 de diciembre de 2021 (COM(2021) 778 final), contiene varias propuestas de subvención con el objetivo de contribuir a la dinamización de este sector de la economía.



Seguindo este planteamiento, el Decreto Foral de la Diputación de Vizcaya 16/2018 proclama, por ejemplo, que «[l]a Administración [...] debe ser un referente en esta materia en la medida en que a través de las subvenciones se hace uso de importantes recursos públicos que pueden producir efectos positivos en las personas o colectivos a veces más vulnerables»<sup>52</sup>.

A la vista de tales paralelismos, se plantea la pregunta de si los límites previstos respecto del uso de cláusulas sociales y ambientales en la contratación pública podrían resultar útiles en el ámbito de la actividad subvencional, sirviendo de orientación a la hora de fijar ciertos límites a la inclusión de estas cláusulas. El uso de cláusulas sociales y ambientales en la contratación pública ha sido promovido por las autoridades comunitarias<sup>53</sup>, admitido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia<sup>54</sup>, recogido por el Derecho derivado de la Unión Europea<sup>55</sup> y, finalmente, incorporado a los ordenamientos internos de los Estados miembros<sup>56</sup>. Este proceso de admisión progresiva en todas las fases de la contratación pública ha durado un par de décadas, iniciándose, al contrario de lo que ha sucedido en materia subvencional, con cuestiones medioambientales y continuando posteriormente con la asunción de objetivos de política social. Pero la admisibilidad de las cláusulas sociales y ambientales en la contratación pública no es ilimitada, pues está sometida a ciertos límites, alguno de ellos particularmente severos. Para comprender la postura de la Unión Europea a este respecto debe partirse necesariamente de uno de sus principios inspiradores: la *economía social de mercado*<sup>57</sup>. La economía social de mercado se configura como un criterio orientador fundamental de la política económica de la Unión Europea en relación con el Mercado Único. Así se prevé en el artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea, precepto que recoge los elementos esenciales de la economía social de mercado: desarrollo sostenible, competitividad, progreso económico y técnico, estabilidad de precios, progreso social y un elevado nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Todos estos elementos juegan su papel, a modo de contrapesos, para alcanzar un desarrollo económico equilibrado. Además, la *cláusula social horizontal*, consagrada en el artículo 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, exige evaluar las políticas y acciones de la Unión a la luz de sus consecuencias sociales. La Comisión Europea (2010, pp. 2 y 4) recuerda que la construcción de un gran mercado era el eje central del proyecto europeo de los Padres Fundadores de la Unión, quienes habían comprendido la importancia de una sociedad más rica, creativa, inteligente, justa y fuerte en el mundo. Este mercado *común*, único o *interior* se había de desarrollar en base a cuatro libertades fundamentales de circulación —de las personas, de las mercancías, de los servicios y del capital— y fue complementado por la integración económica, la creación de una moneda única y el desarrollo de la política de cohesión, entendida esta última como indispensable para asegurar que todos los ciudadanos, independientemente de su ubicación geográfica, puedan beneficiarse de él y contri-

<sup>52</sup> Exposición de motivos del Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 16/2018, de 27 de febrero, que modifica el Reglamento de Subvenciones, de desarrollo de la Norma Foral 5/2005, de 31 de mayo, por el que se regula el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por la Administración Foral, aprobado por Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 34/2010, de 23 de marzo, y aprueba la guía para la inclusión de cláusulas sociales, medioambientales y relativas a otras políticas públicas en los procedimientos de subvenciones de la Diputación Foral de Bizkaia.

<sup>53</sup> Interés plasmado, además de en los documentos ya citados, en la Comunicación de la Comisión Europea, 22 de septiembre de 1989, Aspectos regionales y sociales de la contratación pública (COM (89) 400); la Comunicación de la Comisión Europea, de 11 de marzo de 1998, La contratación pública en la Unión Europea (COM (1998) 143 final); la Comunicación de la Comisión Europea, de 15 de mayo de 2001, Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Goteburgo (COM (2001) 264 final); el Libro Verde sobre la política de productos integrada (7 de febrero de 2001, COM (2001) 68 final); el Libro Verde Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas (18 de julio de 2001, COM (2001) 366 final); la Comunicación de la Comisión Europea, de 3 de marzo de 2010, Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (COM (2010) 2020 final); el Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente (COM (2011) 5 final); o en la Comunicación de la Comisión Europea, de 2 de diciembre de 2015, Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular (COM (2015) 614 final).

<sup>54</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de septiembre de 1988 (Gebroeders Beentjes, asunto 31/87), 26 de diciembre de 2000 (Nord-Pas-de-Calais, asunto C-225/98), 17 de septiembre de 2002 (Concordia Bus Finland, asunto C-513/99), 4 de diciembre de 2003 (Wienstrom, asunto C-448/01), 10 de mayo de 2012 (Comisión Europea vs Reino de los Países Bajos, asunto C-368/10) o 17 de noviembre de 2015 (RegioPost, asunto C-115/14).

<sup>55</sup> Regulado actualmente por las Directivas sobre contratos públicos de 4.ª generación: 2014/23/UE, de 26 de febrero, relativa a la adjudicación de contratos de concesión; 2014/24/UE, de 26 de febrero, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2014/18/CE; y 2014/25/UE, de 26 de febrero, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.

<sup>56</sup> Artículos 1.3, 28.2, 35.1.c) y n), 71.1.a), b) y d), 71.2.c), 88.1.d), 90.1.f), 90.2, 90.3, 93, 94, 99.1, 99.4, 100.2, 101.2, 102.3, 107.1, 122.2, 126.3, 126.4, 127.2, 130.1, 130.3, 130.6, 145, 146.1, 147, 148, 149.4, 167.f), 184.3, 201, 202, 211.1.i), 212.1, 319, Disp. Adic. cuarta, Disp. Adic. cuadragésima séptima, Disp. Adic. cuadragésima octava y Disp. Adic. cuadragésima novena de la LCSP.

<sup>57</sup> Sobre la relación entre este principio y el uso de cláusulas sociales en la contratación pública *vid.* Román Márquez (2019).

buir al mismo. Se trata, en suma, de un sistema fundamentado en la *solidaridad de hecho*, en la cual tendría anclaje lo que Mattera (1991, p. 51)<sup>58</sup> denominó la *dimensión social* del Mercado Único, entendida como uno de sus elementos fundamentales, puesto que este mercado «no pretende exclusivamente incrementar el crecimiento económico y la competitividad exterior de la Comunidad sino también garantizar una más eficaz utilización de sus recursos y una distribución más equitativa de los frutos que se obtendrán», puesto que «[e]l gran mercado [...] carecería de sentido si se cuestionaran el nivel de vida y la protección social garantizada a los ciudadanos europeos». La dimensión social del mercado tiene su origen en el reconocimiento, por parte de las autoridades europeas, de que el juego del mercado es incapaz, por sí solo, de aportar una respuesta adecuada a todas las necesidades colectivas<sup>59</sup>, por lo que deben adoptar una posición activa en la promoción y defensa de los valores consagrados en el Derecho originario. El enfoque del proyecto europeo debe realizarse, por lo tanto, bajo la óptica de la economía social de mercado, la cual exige que el Mercado Único europeo se apoye en todos los agentes del mercado: empresas, consumidores y trabajadores. El Mercado Único no sería, en sí mismo, un objetivo, sino un instrumento al servicio de las demás políticas de la Unión Europea, entre las que se incluyen los retos del crecimiento, la cohesión social o el cambio climático. Para la Comisión Europea (2010, p. 20) el objetivo final sería conciliar mercado y cohesión social, pues un buen sistema social, un sistema de educación y de formación profesional, un empleo de calidad y una política exigente en materia de salud y seguridad en el trabajo contribuyen a la eficacia de los mercados y son factores de riqueza y crecimiento. Por el contrario, la pobreza, el desempleo, la exclusión o el miedo al futuro constituyen costes y desventajas para la sociedad. La *dimensión humana* de la economía social de mercado tiene, por lo tanto, un amplio campo de juego para elevar la confianza de los consumidores y aumentar la eficacia del sistema de intercambios económicos dentro del Mercado Único europeo, pero sin desconocer las reglas esenciales del mercado, que pasan por la libertad, la concurrencia y la competitividad reales.

La necesidad de conjugar las políticas ambientales y sociales de la Unión Europea con la defensa de un mercado abierto y competitivo justifica el establecimiento de una serie de limitaciones respecto del uso de cláusulas sociales y ambientales en la contratación pública recogidas en las Directivas sobre la materia e incorporadas por el Derecho interno, y que pueden ser sintetizadas en las siguientes: necesaria vinculación entre las cláusulas sociales y ambientales utilizadas y el objeto del contrato<sup>60</sup>, mención expresa en el anuncio de licitación y en los documentos contractuales<sup>61</sup>, prohibición de una libertad de elección ilimitada por parte del poder adjudicador —las cláusulas sociales y ambientales deben estar suficientemente objetivadas, definidas y concretadas en la documentación contractual<sup>62</sup>— y respeto a los principios de libre concurrencia, igualdad de trato y no discriminación, libre circulación, transparencia y proporcionalidad<sup>63</sup>. El más relevantes de estos mecanismos, tanto por su especificidad en relación con la actividad contractual como por su nivel de exigencia, es la citada vinculación entre las cláusulas sociales y ambientales y el objeto contractual. Por vinculación entre ambos elementos debe entenderse que las cláusulas ambientales o sociales recaigan sobre la prestación a contratar (ya sea una obra, un servicio o un suministro), elevando sus parámetros de sostenibilidad ambiental o social respecto de los niveles exigidos por el ordenamiento jurídico. Como señala el artículo 145.6 LCSP, existe vinculación entre la cláusula exigida o valorada por el órgano de contratación y el objeto contractual cuando aquella se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su *ciclo de vida*<sup>64</sup>. Conforme a precepto, existe vinculación con el objeto del contrato cuando las cláusulas elegidas afecten a la prestación en sí, pero también cuando afecten: a) al proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas; o b) al proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su *sustancia material*. Existe, por lo tanto, lo que podría denominarse vinculación *directa*, que se produce cuando las cláusulas re-

<sup>58</sup> Sobre la dimensión social del Mercado Único *vid.*, igualmente, Comisión Europea, Social Dimension of the Internal Market, Working Paper, 14 de septiembre de 1988, SEC(88) 114 final.

<sup>59</sup> Comisión Europea (2010, p. 21).

<sup>60</sup> Artículos 74.2, 126.2, 127.2 letra a, 145.5, 147 y 202 LCSP.

<sup>61</sup> Artículos 122.2 y 135.4 LCSP.

<sup>62</sup> Artículos 127.2 letra b, 145.5 letra b o 148.3 letra a. Sobre la necesidad de objetivar las circunstancias exigidas o valoradas como cláusulas sociales y ambientales y la prohibición de la libertad de elección ilimitada por parte del órgano de contratación *vid.*, *ad exemplum*, la Resolución n.º 1453/2022, de 17 de noviembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

<sup>63</sup> Artículos 1, 132.1 o 145.5 letra b LCSP.

<sup>64</sup> Regulado en el artículo 148 LCSP.

caen sobre la prestación, modificando sus características (así ocurre, por ejemplo, cuando se exige o valora la adquisición de vehículos eléctricos, que son materialmente distintos de los vehículos de combustión; o la construcción de un edificio con consumo energético reducido, materialmente distinto de aquél que tiene un consumo energético más elevado). Pero también resulta admisible la vinculación *indirecta*, que tiene lugar cuando la cláusula recae sobre la prestación, pero no modifica sus características —lo que las Directivas y la LCSP denominan *sustancia material*—. En estos casos, la cláusula no recae directamente sobre la prestación sino sobre las circunstancias que la hacen posible. Así ocurre, por ejemplo, cuando se exige o valora el suministro de energía proveniente de fuentes renovables (pues la energía suministrada es materialmente idéntica, con independencia de que provenga de fuentes renovables o no); o cuando se exigen o valoran cuestiones sociales, como la perspectiva de género<sup>65</sup> o las medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, en, por ejemplo, un contrato de servicio de limpieza de una sede administrativa (pues la prestación —la limpieza del edificio— debe realizarse del mismo modo, con independencia de que existan o no tales consideraciones sociales). Es decir, la vinculación indirecta no exige que la prestación varíe su naturaleza material por incluir consideraciones sociales o ambientales, pero sí que aquellos elementos sobre los que recaigan las cláusulas sociales afecten materialmente a la ejecución de las prestaciones contratadas en cualquiera de las fases de su ciclo de vida (extracción de materias primas, investigación y desarrollo, fabricación o producción, comercialización, transporte, utilización, mantenimiento, eliminación, etc.) o a los trabajadores que la ejecutan materialmente<sup>66</sup>. Lo que no resulta admisible, en ningún caso, es que las cláusulas sociales o ambientales se refieran a otras actividades o circunstancias del licitador que no formen parte, directa o indirectamente, de la prestación contratada, como, por ejemplo, las relativas a procesos productivos de productos fabricados o suministrados por el licitador que no formen parte de la prestación a contratar; o a trabajadores que no participen en la ejecución de la prestación, pues faltaría la vinculación directa o indirecta con el objeto del contrato en los términos expuestos. Así lo señala expresamente la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, al prohibir las cláusulas sociales o ambientales relativas a la política general de responsabilidad corporativa de las empresas contratistas, pues, en tales casos, «[...] no puede considerarse como un factor que caracterice el proceso específico de producción o prestación de las obras, suministros o servicios adquiridos», y, por ello, «[...] los poderes adjudicadores no pueden estar autorizados a exigir a los licitadores que tengan establecida una determinada política de responsabilidad social o medioambiental de la empresa»<sup>67</sup>.

La ausencia de vinculación con el objeto contractual ha sido la causa que ha justificado la anulación, por parte de los órganos administrativos encargados de la resolución de recursos contractuales, de varias cláusulas sociales y ambientales incluidas habitualmente en los pliegos contractuales. Una de las cláusulas que más veces ha sido anulada es la exigencia o valoración de certificados acreditativos de sistemas de gestión ambiental o de políticas sociales aplicadas por los licitadores, como el sistema EMAS, las etiquetas ISO 14001 —*Certificado de gestión ambiental*—, ISO 9001 —*Sistema de gestión de la calidad empresarial*—, ISO 50001 —*Certificado de gestión energética*—, los planes de igualdad o los protocolos para la prevención del acoso sexual y laboral relativos a toda la plantilla, o el distintivo *Igualdad en la empresa* —Red DIE—, entre otros<sup>68</sup>. En todos estos casos las cláusulas señaladas carecían de vinculación con el objeto contractual por estar referidos bien a toda la actividad de la empresa, bien a toda su plantilla, excediendo, por tanto, de la específica prestación contratada o de los trabajadores encargados de su concreta ejecución. La misma irregularidad se ha detectado en otras cláusulas sociales como la exigencia o valoración de la representación paritaria (o mayoritariamente femenina) en los órganos directivos de la empresa contratista<sup>69</sup>, de un porcentaje mínimo de mujeres en la plantilla del licitador<sup>70</sup> o de la contratación de mujeres en puestos de responsabilidad<sup>71</sup>. Aunque los órganos administrativos encargados de la resolución de recursos contractuales

<sup>65</sup> Sobre esta materia *vid.* González Bustos (2023).

<sup>66</sup> Román Márquez (2019, p. 493).

<sup>67</sup> Considerando n.º 97 § 2.º.

<sup>68</sup> Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 32/2011, de 16 de febrero; 223/2012, de 11 de octubre; 898/2014, de 5 de diciembre; 476/2016, de 17 de junio; 334/2018, de 6 de abril; 405/2018, de 23 de abril; 660/2018, de 6 de julio; 388/2019, de 17 de abril; 456/2019, de 30 de abril; 786/2019, de 11 de julio; 262/2020, de 20 de febrero; 976/2020, de 11 de septiembre; 51/2021, de 22 de enero; 1048/2021, de 2 de septiembre; o 1245/2021, de 23 de septiembre. Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 11/2021, de 21 de enero.

<sup>69</sup> Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 1116/2019, de 7 de octubre.

<sup>70</sup> Por las mismas razones que en los supuestos anteriores. Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 660/2018, de 6 de julio.

<sup>71</sup> Por las mismas razones que en los supuestos anteriores. Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 378/2019, de 11 de abril.

no se han pronunciado sobre esta cuestión, tampoco existiría vinculación, por las razones expuestas, entre el objeto del contrato y la medida estrella prevista por la Ley 8/2018, de 8 de octubre, *de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía*, en materia de contratación pública: la obligación de que los órganos de contratación exijan a los licitadores, en cualquier fase del procedimiento de contratación, la acreditación del cálculo de su *huella de carbono*, bien mediante certificados de inscripción en cualquier registro de huella de carbono de la Administración de la Junta de Andalucía, bien mediante otros certificados o medios de prueba de medidas equivalentes (art. 53). Como advierte Pernas García (2020, p. 883), la acreditación del cálculo de la huella de carbono de los licitadores<sup>72</sup> «[h]ace referencia en principio a la inscripción registral de un operador económico, no a la valoración de la concreta compensación de emisiones vinculadas a la ejecución de la prestación. Es un criterio subjetivo, no vinculado por tanto a las características de la prestación y, en consecuencia, que no cumple con las exigencias del principio de igualdad de trato del régimen de la contratación pública». Por tal razón, «[u]na cláusula de esta naturaleza sólo sería viable legalmente en el supuesto de que sea viable aplicar metodologías objetivas y precisas que permitan precisar el impacto climático de la prestación y los términos de las obligaciones del contratista». Por el contrario, en el ámbito de las subvenciones públicas no se ha producido ningún reparo legal o jurisprudencial respecto de uso de cláusulas como las señaladas. Este tipo de cláusulas son recogidas habitualmente en convocatorias de subvenciones y son recomendadas expresamente por los documentos elaborados por las Administraciones públicas para orientar en esta materia. Así, por ejemplo, tanto la guía andaluza como la vasca (Alonso Cuervo y González González, 2013, p. 33; Gobierno Vasco, 2016, p. 11) proponen expresamente valorar la trayectoria de los solicitantes como criterio para seleccionar a los beneficiarios de la subvención<sup>73</sup>. Otras cláusulas prohibidas en el ámbito contractual pero exigidas o fomentadas en las subvenciones públicas son las relativas a los certificados de gestión empresarial, a la representación paritaria de los órganos de dirección de las empresas o a la huella de carbono de los solicitantes.

Los principios ordenadores de la contratación pública también actúan como barreras contra la admisión ilimitada de cláusulas sociales y ambientales. Tanto el principio de libre competencia como los principios de proporcionalidad e igualdad y no discriminación han sido utilizados por los órganos administrativos encargados de la resolución de recursos en esta materia para anular este tipo de cláusulas. En relación con el primero de ellos, que inspira toda la LCSP y cuya importancia es puesta de relieve a lo largo de su articulado<sup>74</sup>, se instituye como un parámetro general de admisibilidad de este tipo de cláusulas, pues el resto de los principios citados tienen como objetivo salvaguardar la libre competencia en los procedimientos de contratación pública<sup>75</sup>. En cuanto a los principios de proporcionalidad e igualdad de trato y prohibición de la discriminación, el artículo 132 LCSP dispone que los órganos de contratación deben dar a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio, ajustando su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad. Si bien se trata de principios cuyo contenido no ha sido específicamente desarrollado por la LCSP en relación con las cláusulas sociales y ambientales, en la práctica han sido profusamente empleados por los tribunales administrativos encargados de la resolución de recursos en materia contractual en orden a examinar su admisibilidad al amparo de esta norma<sup>76</sup>. En el caso concreto del principio de pro-

<sup>72</sup> Este autor se refiere, concretamente, al criterio de valoración de las ofertas propuesto por el *Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la seguridad social (2018-2025)*, que puntúa la inscripción de los licitadores en el *Registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono* (regulado por el Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo) o *esquema similar*.

<sup>73</sup> El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales prohíbe valorar las circunstancias de los licitadores, pues los criterios de adjudicación deben referirse a la oferta y no a su presentador. En su Resolución n.º 365/2021, de 9 de abril, este órgano recuerda que «[...] cuando se configuran como criterios de adjudicación características generales de la política medioambiental de la empresa, no estamos ante la valoración de características de la prestación en sí misma considerada de modo que permita una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato y ello porque estos requisitos no repercuten de tal modo en el resultado de la concreta prestación, en su calidad intrínseca, ya que se predicen de la empresa y no de la oferta o propuesta que el licitador formalice. Los criterios de adjudicación han de cualificar las ofertas propuestas y no los requisitos de los licitadores».

<sup>74</sup> *Ad exemplum* los artículos 138.3 § 2.º, 159.4 letra a, 250.2, 285.1 letra a, 321 o 332 LCSP.

<sup>75</sup> La esencialidad de este principio es declarada expresamente por el Tribunal Supremo en sus sentencias de 2 de junio de 1999 (recurso n.º 4.727/1993) y 17 de octubre de 2000 (recurso n.º 3.171/1995).

<sup>76</sup> Así, por ejemplo, la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 334/2018, de 6 de abril, anuló la cláusula que exigía a los licitadores la posesión de certificado expedido por AENOR relativo al sistema de gestión profesional y deontológico de los servicios de seguridad privada como requisito de solvencia técnica para el contrato de servicios de vigilancia y seguridad para varias sedes administrativas por entender que no existía proporcionalidad entre la prestación a contratar y los requisitos necesarios para la concesión del citado certificado. En parecido sentido, la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 1137/2021, de 9 de septiembre, relativo a un contrato de suministro de prótesis de mama al servicio asturiano de

porcionalidad, la Comisión Europea (2016, p. 39) advierte de que se trata de un principio de contenido indeterminado que debe ser examinado en cada caso concreto, ya que no existen umbrales mínimos y máximos en cuanto a los estándares sociales o ambientales exigibles a los contratos públicos, pero siempre deben resultar proporcionados a las características específicas del contrato, y en especial, al valor económico de la prestación a contratar y al nivel de riesgo involucrado. No resultaría proporcionado, por lo tanto, exigir o valorar estándares ambientales muy rigurosos a contratos públicos con prestaciones de escaso valor económico y/o limitada incidencia, potencial o real, en el medio ambiente. Lo mismo ocurre con las cláusulas sociales, si bien en este caso habrá que atender a su grado de incidencia en la realidad social, materializable en aspectos concretos de ésta como la igualdad entre mujeres y hombres, las condiciones laborales de los trabajadores o la inserción sociolaboral de colectivos vulnerables. Finalmente, el uso inmoderado de cláusulas ambientales y sociales en la contratación pública también es susceptible de perjudicar a uno de los objetivos de la actual política europea sobre contratación pública: el acceso de las pequeñas y medianas empresas (PYME) al mercado. Se trata de un objetivo de la Estrategia Europa 2020<sup>77</sup> que las Directivas sobre contratación pública han incorporado a su articulado a través de diversos mecanismos, como la división en lotes del objeto contractual, la instauración de compras centralizadas y de sistemas dinámicos de adquisición, o la flexibilización de los requisitos de solvencia para estos licitadores<sup>78</sup>. No cabe duda de que la exigencia o valoración de estándares sociales o medioambientales muy elevados por parte de los órganos de contratación puede expulsar materialmente a las PYME del mercado de la contratación pública, pues se encuentran en clara desventaja respecto de las empresas de mayor tamaño, las cuales gozan de una mayor capacidad económica y técnica para su cumplimiento, perdiendo competitividad con respecto a éstas.

En el ámbito subvencional no existe un mecanismo restrictivo del uso de cláusulas sociales y ambientales semejante a la regla de la vinculación con el objeto contractual. Tampoco existen en el ordenamiento jurídico otros mecanismos generales que condicionen el uso de tales cláusulas en relación con las subvenciones públicas. Algunas de las normas y guías analizadas establecen tímidas limitaciones en relación con estos instrumentos, y siempre de forma específica y con relación a políticas muy concretas. La guía elaborada por la Diputación de Vizcaya se inspira en el mecanismo contractual de la vinculación con el objeto del contrato y restringe la posibilidad de establecer obligaciones relativas a la plantilla de las personas o personas beneficiarias de la subvención —como el cumplimiento de las condiciones laborales fijadas en el convenio colectivo de aplicación o disponer de un determinado porcentaje de trabajadores indefinidos— únicamente respecto de aquellos trabajadores que ejecuten la actividad subvencionada<sup>79</sup>. El Acuerdo del Consell de Valencia de 2015 y el posterior Decreto 118/2022 recurren a criterios restrictivos como la *adecuación* a la actividad subvencionada<sup>80</sup> y la *relevancia* del objeto subvencionado para limitar el uso de cláusulas sociales y ambientales, de forma que, en el segundo caso, solamente tengan cabida cuando se trate de subvenciones *relevantes* desde la perspectiva social, de transparencia, ética o medioambiental<sup>81</sup>. Se trata, a todas luces, de límites

---

salud, en el que se requiere que dichas prótesis posean el certificado otorgado por la Agencia Norteamericana del Medicamento (FDA), además del certificado acreditativo de marcado CE de la Unión Europea. En cuanto al principio de igualdad y no discriminación pueden citarse, entre otras, las Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 991/2015, de 23 de octubre; 492/2019, de 9 de mayo; y 384/2021, de 16 de abril, que anularon cláusulas que valoraban determinados parámetros a los que no podían acceder todos los licitadores, vulnerándose este principio y, por ende, la libre concurrencia. Uno de estos parámetros de acceso restringido era la etiqueta *United 4 Stars*, a la que solamente pueden acceder los integrantes de la asociación empresarial privada *European Engineering Industries Association* (EUnited), cuya membresía implica el pago de cuotas periódicas.

<sup>77</sup> Comunicación de la Comisión Europea *Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador «Estrategia Europa 2020»*, de 2 de marzo de 2010, COM(2010) 2020 final.

<sup>78</sup> E incorporados al ordenamiento interno en los artículos 99.3, 218 y ss. y 87.4 LCSP.

<sup>79</sup> En su apartado 8.a.2 (propuestas de aplicabilidad en el clausulado) dispone que «[a]tendiendo al caso concreto, en las bases reguladoras de las subvenciones, entre las obligaciones que deberán reunir las personas o entidades beneficiarias, se podrán utilizar las siguientes cláusulas sociales, medioambientales y relativas a otras políticas públicas: —Obligación de aplicar a la plantilla que ejecutará la actividad subvencionada las condiciones de trabajo establecidas por el último convenio colectivo de empresa, sectorial o territorial, según corresponda, vigente en el que se encuadra y desarrolla la actividad subvencional, sin perjuicio de las mejoras sobre lo dispuesto en el mismo. [...]—Tener un porcentaje mínimo de plantilla indefinida sobre el total del personal que ejecute la actividad subvencionada—».

<sup>80</sup> Por ejemplo, en relación con las obligaciones del beneficiario, el Decreto 118/2022 señala que «[...] las bases reguladoras, las convocatorias y, en su caso, los convenios y resoluciones por los que se instrumente la concesión directa de las subvenciones deberán establecer compromisos específicos de carácter medioambiental, de transparencia, sociales y éticos, en la medida en que ello resulte adecuado a la naturaleza de la actividad subvencionada. [...]». (art. 21.1.).

<sup>81</sup> El apartado 9.1 del citado Acuerdo establece que «[c]uando el objeto de la subvención pueda ser relevante en relación con aspectos de carácter social, como la igualdad entre mujeres y hombres, la integración social y laboral de personas con discapacidad y de otros colectivos de población especialmente desfavorecida, y siempre que se encuentre previsto en las correspondientes bases reguladoras, se podrán tener en consideración en las convocatorias de subvenciones y ayudas a conceder por los órganos competentes

extraordinariamente imprecisos, integrados por conceptos jurídicos indeterminados —*adecuación, relevancia y aspectos de carácter social, ético o medioambiental*— cuyo contenido es ciertamente complicado de delimitar en la práctica. El Decreto valenciano 118/2022 fija también el límite para la admisibilidad de los requisitos de solvencia social o medioambiental en su *proporcionalidad* respecto de las características de la actividad —en referencia a las entidades de colaboración— (art. 21.3). Del mismo modo, la Ley vasca 4/2005 recurre al principio de proporcionalidad para tratar de establecer límites al uso de cláusulas sociales y ambientales, en este caso permitiendo que los poderes públicos puedan quedar exentos del cumplimiento de determinadas obligaciones generales relativas a las bases y normas reguladoras de las subvenciones públicas previstas en la Ley cuando se entienda que resulten desproporcionadas respecto del previsible impacto de la subvención en materia de igualdad de género<sup>82</sup>. En este sentido, su artículo 21 *bis* establece que «3. Los poderes públicos vascos, en las bases o normas reguladoras de las subvenciones públicas, entre otras cuestiones: [...] *b*) Valorarán con al menos un 5 % del total del baremo de los criterios de valoración las acciones y políticas en materia de igualdad de mujeres y hombres de las personas físicas o jurídicas concurrentes y/u otros aspectos relacionados con la integración de la perspectiva de género en el proyecto que se presenta a la subvención. Todo ello, salvo que objetivamente se justifique que dicho porcentaje es desproporcionado en relación con el impacto de la subvención en la situación de mujeres y hombres para eximir a las Administraciones de la obligación de establecer». Finalmente, el Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España (2021, p. 6) no fija ninguna limitación al uso de estas cláusulas, pero sí establece una serie de cautelas: a la hora de recurrir a ellas debe tenerse siempre en cuenta las características del sector del que se trate, pues en determinados sectores este tipo de cláusulas pueden restringir tanto el acceso a las convocatorias como el cumplimiento de la finalidad asociada a la subvención. Este Comité apuesta por incluir, por ejemplo, el criterio de valoración de las solicitudes relativo a la creación de empleo, si bien valorando previamente su viabilidad, de manera que no ponga en riesgo el cumplimiento del hito u objetivo al que estén asociadas las ayudas, el cual debe poseer igualmente un carácter *relevante*.

El ordenamiento jurídico carece, por lo tanto, de reglas generales específicamente creadas para regular el uso de cláusulas sociales y ambientales en las subvenciones públicas. Ante esta situación, resulta necesario acudir a los principios generales de la actividad subvencional para acotar, siquiera mínimamente, la posibilidad de incluir este tipo de cláusulas, tal y como se hace respecto de la actividad contractual de las Administraciones públicas<sup>83</sup>. Como recuerda Collado Beneyto (2009, p. 263), la sujeción a los principios de igualdad y no discriminación, publicidad, concurrencia, transparencia, objetividad, eficacia y eficiencia es común a la gestión de los bienes y fondos de titularidad pública, lo que ocurre tanto en la actividad contractual como en la subvencional. De entre todos ellos, los más relevantes a la hora de controlar la inclusión de cláusulas sociales y ambientales en las subvenciones públicas son, como se ha visto respecto de la contratación pública, los principios de igualdad y no discriminación, concurrencia y proporcionalidad. Todos ellos están recogidos expresamente en el artículo 8.3 LGSUBV<sup>84</sup>. El principio de concurrencia se instituye, al igual que ocurre en relación con la actividad contractual pública, como principio básico del procedimiento de otorgamiento de subvenciones por mandato constitucional, y una muestra patente de ello es que la LGSUBV establece la excepcionalidad de la única modalidad de otorgamiento de subvenciones en la que ésta está ausente, la concesión directa, frente al procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva,

---

de la Administración de la Generalitat, alguno o algunos de los siguientes criterios objetivos de otorgamiento: [...] [todos de carácter igualmente social]». El artículo 19.1 del Decreto 118/2022 establece que «[c]uando el objeto de las subvenciones a conceder sea relevante en relación con aspectos de carácter social, de transparencia, éticos o medioambientales, deberá recogerse en la concreción de los objetivos y efectos de los planes estratégicos correspondientes».

<sup>82</sup> También utiliza el criterio de la relevancia, en este caso en relación con los requisitos de admisibilidad de los solicitantes de subvenciones, en su art. 21 *bis* número 3 letra *a*: «Los poderes públicos vascos, en las bases o normas reguladoras de las subvenciones públicas, entre otras cuestiones: *a*) Señalarán entre los requisitos que deberán reunir las personas físicas o jurídicas concurrentes, siempre que la igualdad de mujeres y hombres sea un aspecto relevante a la vista del objeto de la subvención, el acreditar una trayectoria en materia de igualdad de mujeres y hombres; o que entre sus fines estatutarios, finalidad social u objetivo fundacional figura la promoción de la igualdad; o bien que las personas que ejecutarán el proyecto o actividad subvencionada poseen una formación específica en materia de igualdad de mujeres y hombres».

<sup>83</sup> Algunas normas y guías hacen referencia expresa a tales principios en relación con el uso de cláusulas sociales y ambientales, como el Reglamento de Subvenciones, *de desarrollo de la Norma Foral 5/2005, de 31 de mayo, por el que se regula el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por la Administración Foral, aprobado por Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 34/2010, de 23 de marzo* (art. 45.3 letra *a*, en la redacción dada por el Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 16/2018, de 27 de febrero.), o la guía publicada por la Diputación Foral de Guipúzcoa (s. f., p. 47).

<sup>84</sup> Sobre los principios que regulan la actividad subvencional de las Administraciones públicas y su interpretación jurisprudencial *vid.* Latorre Vila (2015), Villanueva Turnes (2016) y Ordóñez Solís (2018).

considerado expresamente por la LGSubv como el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones públicas (art. 22). El principio de igualdad y no discriminación tiene por objeto garantizar una concurrencia real entre los interesados en resultar beneficiarios de las subvenciones, sin que pueda excluirse a ninguno de ellos, de forma individual o colectiva, por alguno de los motivos expresamente excluidos por el artículo 14 CE<sup>85</sup>. En relación con la inclusión de cláusulas sociales y ambientales en las subvenciones públicas resulta especialmente oportuna la clásica doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional<sup>86</sup> favorable al establecimiento de diferencias de trato entre solicitantes cuando exista una justificación objetiva y razonable, lo que ampara las cláusulas basadas en medidas de discriminación positiva respecto de determinados colectivos o que persigan objetivos de política ambiental, entre otras. Pero la citada jurisprudencia exige, además de dicha justificación objetiva y razonable, que tal diferencia de trato resulte proporcionada, «debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida». El principio de proporcionalidad, que debe ordenar toda la actividad administrativa<sup>87</sup>, se instituye, por lo tanto, como uno de los mecanismos más relevantes para controlar el uso de cláusulas sociales y ambientales en las subvenciones públicas. Recuérdese, en este sentido, que para que una concreta medida supere el juicio de proporcionalidad es necesario constatar si se cumplen tres requisitos o condiciones: que la medida sea susceptible de lograr el objetivo propuesto (necesidad), que la medida no vaya más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo y no existan otras medidas alternativas que permitan alcanzar el objetivo restringiendo en menor medida los derechos afectados (mínima intervención), y que la medida genere más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (proporcionalidad en sentido estricto)<sup>88</sup>. Por tal razón, únicamente resultarán admisibles aquellas cláusulas sociales y ambientales susceptibles de superar un juicio de proporcionalidad integrado por los elementos reseñados. Respecto del resto de los principios que rigen la actividad subvencional de las Administraciones públicas, debe prestarse especial atención a la necesaria igualdad en el acceso a estas medidas de fomento por parte de todos los interesados en ellas, de forma que se garantice la concurrencia efectiva y la ausencia de discriminaciones injustificadas, al tiempo que se protegen otros objetivos igualmente merecedores de protección, como el acceso de las pequeñas y medianas empresas a las ayudas públicas, susceptibles de resultar muy perjudicadas por un uso inmoderado de estas cláusulas<sup>89</sup>.

En definitiva, la ausencia de reglas específicas que delimiten el uso de cláusulas sociales y ambientales en las subvenciones públicas obliga a plantear una reflexión acerca de los perjuicios que su uso desmedido puede generar en otros bienes jurídicos igualmente merecedores de protección y de la necesidad de fijar ciertos límites. Para evitar tales males resulta imprescindible apelar a los principios que orientan la actividad de las Administraciones públicas, tanto desde una perspectiva general como específicamente referidos al manejo de los fondos públicos. En este sentido, los principios de concurrencia, igualdad y proporcionalidad deben servir como parámetro para evaluar la admisibilidad de cualquier medida de fomento. También respecto del uso de cláusulas sociales y ambientales en las subvenciones otorgadas por las Administraciones públicas.

## CONCLUSIONES

- I. En los últimos años ha aumentado exponencialmente el porcentaje de subvenciones públicas que contienen cláusulas sociales y ambientales en alguna o algunas de las etapas del procedimiento subvencional, ya se trate de la admisión de los solicitantes, la evaluación de las solicitudes o las obligaciones recaídas sobre los beneficiarios de la subvención o las Administraciones otorgantes. En todos los casos la finalidad última perseguida por las Administraciones públicas es idéntica: aprovechar la enorme relevancia económica de la actividad subvencional para contribuir al logro de determinados objetivos de la política social y medioambiental.

<sup>85</sup> Collado Beneyto (2009, pp. 268 y 269) puntualiza que, si bien la LGSubv solamente recoge expresamente el principio de igualdad respecto a la gestión de las subvenciones (art. 8.3), resulta evidente su exigibilidad tanto en relación con sus normas reguladoras como de los concretos actos administrativos emitidos por las Administraciones públicas en esta materia, ya vayan dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas (convocatorias) o a destinatarios determinados o determinables (con cita de la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 144/1988, de 12 de julio; y del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 1999, recurso n.º 8864/1991).

<sup>86</sup> Por todas, la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 22/1981, de 2 de julio.

<sup>87</sup> Por todas, la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/1996, de 28 de marzo.

<sup>88</sup> *Ídem* (STC 55/1996 FJ 5).

<sup>89</sup> Objetivo primordial para la Comisión Europea (2010, p. 3).

- II. De las diferentes cláusulas de naturaleza social y ambiental que pueden encontrarse en estos instrumentos de fomento, solamente deberían considerarse auténticas cláusulas sociales y ambientales aquellas que exijan o valoren estándares ambientales o sociales superiores a los establecidos por el ordenamiento jurídico, no así aquellas que se limiten a verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico por parte de los solicitantes como requisito para el acceso a las diferentes ayudas otorgadas por las Administraciones públicas.
- III. Al contrario de lo que sucede en la contratación pública, en las subvenciones públicas existe un claro desequilibrio en favor de las cláusulas sociales en detrimento de aquellas que versan sobre cuestiones ambientales. Las normas y documentos elaborados por las Administraciones públicas para orientar a los aplicadores del Derecho en esta materia se ocupan principalmente de cuestiones sociales, como la igualdad entre mujeres y hombres o el favorecimiento de colectivos vulnerables, ocupándose de cuestiones medioambientales solo de forma residual.
- IV. Este fenómeno adolece de una ausencia de reglas generales que delimiten con claridad sus posibilidades. Ante el silencio de la Ley General de Subvenciones y su normativa de desarrollo, han sido las Comunidades Autónomas las que han tomado la iniciativa, aprobando algunas normas legales y reglamentarias que contienen reglas aplicables a la inclusión de cláusulas ambientales y sociales en la actividad subvencional. La Administración autonómica también ha publicado varias guías con el objetivo de fomentar su uso y despejar las dudas que pudiesen surgir en relación con estos instrumentos. En cualquier caso, se trata de regulaciones incompletas y que no ofrecen reglas generales aplicables a las diferentes manifestaciones que puede adoptar este fenómeno.
- V. La contratación pública brinda, por sus similitudes con la actividad subvencional, un espejo donde ésta puede mirarse para encontrar reglas útiles que permitan delimitar el uso de cláusulas sociales y ambientales en las subvenciones públicas. En ese sentido, la experiencia acumulada en este sector en cuestiones relativas a la socialización y ambientalización de su actividad puede resultar muy útil a la hora de reflexionar acerca de los límites aplicables a la socialización y ambientalización de las subvenciones públicas.
- VI. Resulta conveniente fijar unos límites claros y concisos que proporcionen seguridad a los operadores jurídicos y permitan la protección de los bienes jurídicos que puedan resultar afectados por esta técnica. Para ello juegan un papel esencial los principios que regulan la actividad de las Administraciones públicas y, de forma específica, aquellos que ordenan su actividad subvencional. En ausencia de límites precisos, estos principios ofrecen un parámetro de admisibilidad para las diferentes cláusulas sociales y ambientales que debe ser tenido siempre en cuenta.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Trabajos doctrinales

- Andrés Pérez, M.<sup>a</sup> R. (2016, 19 de septiembre). El coste económico de no incluir cláusulas sociales en la contratación. *Observatorio de Contratación Pública*. Disponible en: <https://www.obcp.es/opiniones/el-coste-economico-de-no-incluir-clausulas-sociales-en-la-contratacion>
- Collado Beneyto, P. J. (2009). *Comentario a la Ley General de Subvenciones y a su Reglamento (Incidencia en la Generalitat Valenciana)*. Tirant Lo Blanch.
- Gallego Córcoles, I. (2019). Posibilidades y límites generales de las cláusulas sociales y medioambientales como criterios de adjudicación y de desempate. En M.<sup>a</sup> M. Prado López, A. Sánchez García (dirs.), *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos. Guía práctica profesional* (pp. 107-125). Thomson Reuters Aranzadi.
- González Bustos, M.<sup>a</sup> A. (2023). La contratación pública como herramienta para la consecución de la igualdad y empoderamiento de la mujer en la Agenda 2030. En M.<sup>a</sup> A. González Bustos (dir.), P. M.<sup>a</sup> Tomé Domínguez (coord.), *La transversalidad de la igualdad en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (prólogo de T. Quintana López, pp. 183-199). Atelier.
- Lara Sanz, C. (2019). La igualdad entre mujeres y hombres en el Empleo Público. *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, extraordinario (Mujer en el futuro del trabajo), 79-109.
- Latorre Vila, L. (2015). Reproducción de normas estatales por leyes autonómicas. Deficiente técnica normativa e ¿inconstitucionalidad? *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 9, 99-126.
- Martínez Manzanque, D. (2020). Evolución y análisis de la buena gestión de subvenciones públicas: del sometimiento a los requisitos jurídicos a las nuevas demandas sociales. *Revista Española de Control Externo*, XXII(66), 94-117. <https://recex.tcu.es/export/sites/nuevo-recex/galleries/pdf/66MARTINEZMANZANEQUEEvolucion.pdf>



- Mattera, A. (1991). *El Mercado Único Europeo. Sus reglas, su funcionamiento*. Civitas. <https://doi.org/10.2307/j.ctv105bch6>
- Ordóñez Solís, D. (2018). El derecho de las subvenciones y ayudas públicas en la Unión Europea. Principios inspiradores. El control y el régimen de responsabilidad derivado de la gestión de los fondos europeos. En M. Garcés Sanagustín y A. Palomar Olmeda (coords.), *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas* (pp. 189-238). Aranzadi.
- Pernas García, J. J. (2020). Compra pública verde y circular: el largo (y lento) camino hacia una amplia aplicación práctica de la contratación estratégica. En G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020* (pp. 873-915), Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas – CIEMAT. Disponible en: [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/08/2020\\_OPAM.pdf](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/08/2020_OPAM.pdf)
- Requero Ibáñez, J. L. (2004). Notas sobre la nueva Ley general de subvenciones. *Cuadernos de Derecho Local*, 5, 34-49. <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/129>
- Román Márquez, A. (2019). Las etiquetas ambientales de productos y servicios en la contratación pública. Regulación europea y española. En A. Cubero Truyo y P. Masbernat Muñoz (dirs.), T. Pontón Aricha e I. Johanna Mosquera Valderrama (coords.), *Protección del Medio Ambiente. Fiscalidad y otras medidas del derecho al desarrollo* (pp. 255-277). Thomson Reuters Aranzadi.
- Román Márquez, A. (2019). Tutela y promoción de los derechos sociales y laborales por las directivas europeas sobre contratación pública de cuarta generación: Su incorporación al ordenamiento jurídico español. *Revista Chilena de Derecho*, 46(2), 477-500. <https://revistachilenadederecho.uc.cl/index.php/Rchd/article/view/9622>
- Román Márquez, A. (2023). La doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales sobre etiquetas sociales y ambientales a través de sus últimos pronunciamientos: una síntesis y algunas reflexiones. *Contratación Administrativa Práctica* (Iustel), 183.
- Villanueva Turnes, A. (2016). Los principios constitucionales en el procedimiento de concesión de subvenciones en España. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública*, 28, 101-128. <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/48374>

## Documentos y guías

- Alonso Cuervo, I. y González González, Á. (2013). *Incorporación de cláusulas de igualdad en contratos, subvenciones y convenios públicos*. Instituto Andaluz de la Mujer. Junta de Andalucía. <https://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/index.php/fondodocumental/category/142-unidad-de-igualdad-de-genero?download=405>
- Comisión Europea (2010, 27 de octubre). *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones – Hacia un Acta del Mercado Único – Por una economía social de mercado altamente competitiva – Cincuenta propuestas para trabajar, emprender y comerciar mejor todos juntos* [COM(2010) 608 final]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52011AE0525>
- Comisión Europea (2016). *Buying Green! Adquisiciones ecológicas, Manual sobre la contratación pública ecológica* (3.ª ed). Disponible en: [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook\\_2016\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_es.pdf)
- Diputación Foral de Guipúzcoa (s/f). *Incorporación de cláusulas sociales relacionadas con la igualdad de mujeres y hombres en los contratos públicos y en las subvenciones públicas de la Diputación Foral de Gipuzkoa*. <https://www.gipuzkoa.eus/documents/2556071/2587709/Cla%CC%81usulas+Contratos+y+Subvenciones+GUI%CC%81A+eu.pdf>
- Diputación Foral de Vizcaya (2018). *Guía para la inclusión de cláusulas sociales, medioambientales y relativas a otras políticas públicas en los procedimientos de subvenciones*.
- Generalidad Valenciana (2016). *Guía práctica para la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación y en subvenciones de la Generalitat y su sector público*. [https://participacio.gva.es/documents/162282364/165936605/2a-Guia\\_responsabilidad\\_social/8953be1e-a411-43f4-bb60-52f5a2f577d7](https://participacio.gva.es/documents/162282364/165936605/2a-Guia_responsabilidad_social/8953be1e-a411-43f4-bb60-52f5a2f577d7)
- Gobierno de España (2021). *Orientaciones para la incorporación de criterios transversales para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia*. Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. <https://www.igualdad.gob.es/plan-de-recuperacion/normativa/Documents/orientaciones-caracter-transversal.pdf>
- Gobierno Vasco (2016). *Guía para la inclusión de cláusulas de igualdad de mujeres y hombres en subvenciones, ayudas, becas y premios*. [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/berdintasuna\\_igualdad/es\\_def/adjuntos/guia\\_inclusion\\_clausulas\\_igualdad\\_c.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/berdintasuna_igualdad/es_def/adjuntos/guia_inclusion_clausulas_igualdad_c.pdf)
- Lesmes Zabalegui, S. (2018). *Incorporación de la perspectiva de género en contratos, subvenciones, convenios y conciertos*. Instituto Navarro para la Igualdad. Gobierno de Navarra. <https://www.igualdadnavarra.es/imagenes/documentos/-375-f-es.pdf>