

# LA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ENERGÉTICA: LUCES Y SOMBRAS DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES Y AMBIENTALES

LETICIA FUERTES GINÉ  
Doctoranda en Derecho Administrativo  
Universidad de Zaragoza

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. LA INDISPENSABILIDAD DE LA ENERGÍA EN LA SOCIEDAD.– II. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA Y A LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO: 1. Elementos clave de la contratación pública estratégica. 2. La incorporación de la visión estratégica en los contratos de suministro. A) La pobreza energética como vertiente social de la energía. B) El origen de la energía como elemento medioambiental.– III. EL COMPLEJO ENCAJE DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO DESDE LA PERSPECTIVA PRÁCTICA. 1. La (casi fallida) integración de la pobreza energética como objeto del contrato. 2. Las garantías de origen y el etiquetado de la electricidad como foco de interés casacional.– IV. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES.– V. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** Este estudio tiene por finalidad la provisión de una perspectiva panorámica de la inclusión de consideraciones sociales y medioambientales en la contratación pública energética. Para alcanzar este objetivo, se aborda preliminarmente de la visión estratégica en la contratación y su confluencia en los contratos de suministro de electricidad. Posteriormente, se analizan los fundamentos sociales y medioambientales sobre los que se construyen los correspondientes criterios a incorporar en las licitaciones de energía. Finalmente, se estudian y contrastan estas premisas teóricas a la luz de los pronunciamientos más relevantes en la materia.

**Palabras clave:** contratación pública estratégica; energías renovables; contratos de suministro de energía; garantías de origen; etiquetado de la electricidad; pobreza energética.

**ABSTRACT:** *The aim of this study is to provide an overview of the inclusion of social and environmental considerations in the field of energy public procurement. In order to achieve this goal, we address, as a preliminary approach, the procurement's strategic vision and its confluence within electricity supply contracts. Subsequently, we analyse the social and environmental foundations upon which the corresponding criteria, which will be incorporated in energy tenders, are built. Finally, we study and contrast these theoretical premises in the light of the most relevant pronouncements on the matter.*

**Key words:** *strategic public procurement; renewable energy; energy supply contract; environmental criteria; guarantees of origin; electricity labelling; social criteria; energy poverty; electricity social bond.*

## I. INTRODUCCIÓN. LA INDISPENSABILIDAD DE LA ENERGÍA EN LA SOCIEDAD

La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, afirma en su Preámbulo que la actividad económica y humana no puede entenderse hoy en día sin la existencia del suministro de energía eléctrica. En efecto, es incuestionable la importancia y la trascendencia que reviste la energía para la sociedad. La evolución de la humanidad, incluyendo sus avances materiales y tecnológicos y la mejoría de las condiciones de vida, ha seguido una trayectoria paralela a la progresión del consumo, la explotación y la gestión energética (1) Asimismo, su gran influencia sobre la economía global y otros sectores productivos, y su fuerte incidencia sobre bienes y derechos públicos susceptibles de ser protegidos, justifican la enorme atracción e interés que ésta suscita a nivel nacional y mundial (2).

De estas características, no solamente se infiere la naturaleza central y caleidoscópica de la energía, sino que además, también trasluce su carácter estratégico para el desarrollo global. Esta capacidad transformativa y catalizadora del progreso se puede ilustrar con la incidencia y la repercusión que ha ejercido la energía en la Unión Europea, desde su precursora Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y que aún ejerce, mediante las políticas actuales enmarcadas en la Unión de la Energía (3).

Precisamente en la Comunicación de la Comisión Europea «Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva» se indica que la finalidad de esta Unión, centrada en una política climática ambiciosa, es ofrecer a los consumidores una energía segura, sostenible, competitiva y asequible. Para alcanzar estos fines, esta Estrategia está configurada en torno a cinco dimensiones: (i) la seguridad energética, la solidaridad y la confianza, (ii) un mercado europeo de la energía plenamente integrado, (iii) la eficiencia energética como contribución a la moderación de la demanda, (iv) la descarbonación de la economía, y (v) la investigación, la innovación y la competitividad.

Todas estas facetas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, se refuerzan mutuamente, y tienen como objetivo común el impulso de la seguridad energética, la sostenibilidad y la competitividad. Pese a que estos propósitos datan del año 2015, a la luz del actual clima socioeconómico y político, se puede apreciar con aún más claridad su relevancia.

---

(1) GIELEN, ALMENAR-MUÑOZ Y PALENCIA JIMÉNEZ (2020: p. 91).

(2) MATEO MARTÍN (2020: pp. 65 y ss).

(3) GALÁN VIOQUE (2018: 70).

En este contexto, en la aceptación de la energía como vector del desarrollo humano y económico se subsume la propia evolución y avance de este sector. Si bien dicha evolución tiene un carácter multifacético, una de sus principales manifestaciones es la sustitución de la tradicional noción —algo reduccionista— según la cual las necesidades energéticas se limitan a corresponder la demanda con el suministro (4) por una visión aperturista, consistente en emplear el abastecimiento de energía como una herramienta que facilite o propicie iniciativas similares a las recogidas en la referida Estrategia Marco para una Unión de la Energía.

Una cavilación similar ha sido recogida por la Comisión Europea en el Pacto Verde Europeo, el cual indica concretamente que, para que este Pacto salga adelante, se debe reflexionar acerca de las políticas de suministro de energía limpia al conjunto de la economía. Además, también se señala que, al realizar esta ponderación, se tendrá que prestar «(...) una cuidadosa atención a los posibles compromisos entre los objetivos económicos, ambientales y sociales». En consecuencia, aceptando esta invitación a la reflexión por parte de la Comisión Europea, es menester evaluar, desde los ángulos ambiental y social, las políticas de abastecimiento energético de las Administraciones Públicas.

## II. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA Y A LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO

### 1. Elementos clave de la contratación pública estratégica

Las Administraciones Públicas pueden adquirir la energía de diversas formas. Por ejemplo, acudiendo al mercado mayorista como consumidores directos, o bien constituyendo una comercializadora que actuará como medio propio personificado (5). Otra fórmula contractual innovadora, que está atrayendo un reciente interés en nuestro país, pese a que aún no dispone de una regulación específica en nuestro Ordenamiento, son los denominados contratos o acuerdos de compraventa de energía, derivados de la figura anglosajona *power purchase agreement*, conocidos a su vez como PPA (6).

Asimismo, el método que las Administraciones Públicas suelen emplear con mayor frecuencia es el abastecimiento, a través de las comercializadoras que intervienen en el mercado minorista, mediante un contrato administrativo de suministro sometido a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las

---

(4) COCCILO (2015: p. 6).

(5) CORVINOS BASECA (2018: p. 287).

(6) DOPAZO FRAGUÍO (2020: p. 3 y ss.).

Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (la «LCSP») (7).

La letra d del apartado 3 del artículo 16 de la LCSP estipula que: «*en todo caso, se considerarán contratos de suministro (...) los que tengan por objeto la adquisición de energía primaria o energía transformada*». Este apartado fue introducido en la LCSP mediante una enmienda firmada por el Grupo Parlamentario Socialista, al considerar conveniente matizar que la comercialización de energía primaria o transformada, cada vez más habitual en los contratos de alumbrado público municipal o de gestión energética de edificios, también es un contrato de suministro (8), si bien este aspecto es asumido y recogido por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en informes y recomendaciones.

En cualquier caso, todos los contratos de suministro que se rijan por la LCSP —de acuerdo con el referido artículo 16.3.d)— estarán gobernados por la disposición que indica, en el apartado 3 de su artículo 1 que: «*en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato*» (9).

La inclusión de esta estipulación en la LCSP ha constituido la consolidación de la denominada visión estratégica —crucial para el impulso de políticas ambientales, sociales, o de innovación— como el principal eje de la contratación. Así, GIMENO FELIU (2020: p. 91) afirma que este artículo 1.3 de la LCSP supone una clara «innovación» sobre la comprensión práctica de la contratación pública, al implicar una renuncia de la tradicional filosofía burocrática formal y excesivamente economicista, para prever la incorporación preceptiva de dicha visión estratégica, incluyendo referencias expresas al valor social y ambiental y a la protección de las PYMES.

Sin embargo, este hito consistente en la conformación de la contratación pública estratégica y su observancia de manera trasversal y preceptiva no debe contemplarse como un logro que ha acontecido de manera instantánea, sino como la culminación de un dilatado y progresivo proceso en la comprensión de la disciplina de la contratación.

---

(7) CORVINOS BASECA (2018: p. 289).

(8) Esta enmienda número 452 indicaba exactamente que, pese a que este aspecto «(...) es algo asumido y recogido por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en informes y recomendaciones (p.e. Recomendación 43/2009) (...)», encontraban conveniente la inclusión expresa de esta precisión.

(9) La redacción completa del artículo 1.3 LCSP prosigue disponiendo: «(...) en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos público. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social».

Un punto de referencia temporal adecuado al que es posible remontarse para ilustrar dicho proceso es el año 2011, en el cual se emitió el Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Ya entonces, la Comisión Europea resaltaba la importante contribución que las autoridades públicas podían realizar a los objetivos estratégicos de la Estrategia Europa 2020 utilizando su poder adquisitivo para comprar bienes y servicios que tuvieran un alto valor en términos ambientales, climáticos, y sociales.

Además, en este Libro Verde también se ponía de manifiesto la puesta en marcha de políticas específicas, europeas y nacionales, con la finalidad de fomentar la contratación pública en apoyo de los objetivos mencionados, resaltando igualmente los trabajos en curso —que en ese momento se estaban realizando— para promover la incorporación de consideraciones medioambientales y sociales en la contratación pública.

Una década después de este Libro Verde, esta intencionalidad del uso de la contratación pública como herramienta para el logro de objetivos estratégicos ha perdurado, habiéndose afianzado en el preámbulo de la LCSP y en el considerando segundo de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (la «Directiva»). Específicamente, ambos indican, en términos muy similares, que en el contexto legislativo actual, caracterizado por la Estrategia Europa 2020, la contratación pública desempeña un papel clave, al estar configurada como uno de los instrumentos basados en el mercado interior que deben ser utilizados para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y que, al mismo tiempo, garantizan un uso de los fondos públicos con una mayor racionalidad económica.

Igualmente, tanto el referido preámbulo de la LCSP como el considerando segundo de la Directiva apuntan a otro elemento adicional que ha desempeñado un papel crucial en la evolución de la contratación pública estratégica, así como en su configuración legislativa vigente, correspondiéndose este componente decisivo con la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y la incorporación de determinados aspectos derivados de reiterada jurisprudencia de este Tribunal.

Es necesario poner de manifiesto preliminarmente, ante la ausencia de una mayor concreción sobre el ámbito o alcance de estos aspectos, que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea es profusa y extensa. No obstante, de la totalidad de las Sentencias de este Tribunal, algunas de ellas han sido determinantes en la hoja de ruta relativa a la incorporación de consideraciones ambientales y/o sociales en la contratación pública (10).

---

(10) MORENO MOLINA (2018: p RB-2.5).

En particular, es posible destacar, sobre la incorporación de aspectos medioambientales en los criterios de adjudicación, la Sentencia, de 17 de septiembre de 2002, Concordia Bus Finland C-513/99, relativo a un contrato de gestión de una línea de autobuses urbanos, y la Sentencia de 4 de diciembre de 2003, Wienstrom, C-448/01, sobre la exigencia de un porcentaje de energía renovable en un contrato de suministro eléctrico, habiendo sido ambas objeto de minucioso análisis efectuado por GARCÍA-ÁLVAREZ (2018: p. 26 y ss.).

Además, el Tribunal de Justicia también se ha pronunciado acerca del uso de las etiquetas ecológicas (particularmente EKO y Max Havelaar, encuadrada esta última en el comercio justo) como especificación técnica, criterio de adjudicación y requisito de capacidad técnica, en el marco del procedimiento de adjudicación de un contrato de suministro de té y café, en la Sentencia de 10 de mayo de 2012, Comisión c. Países Bajos, C-368/10 47, la cual ha sido comentada pormenorizadamente por GALLEGO CÓRCOLES (2017: p. 100).

Estas tres Sentencias son suficientes para ejemplificar, de una manera sucinta, la gradual progresión de la contratación pública estratégica. Así, el inicio de la aceptación de la inclusión de estas consideraciones medioambientales y sociales —con ciertos matices, siendo el más representativo el vínculo con el objeto del contrato— se encuentra debidamente razonado en la Sentencia Concordia, y es igualmente profundizado en la Sentencia Wienstrom. La relevancia de estos pronunciamientos se ha mantenido hasta el presente, dada su influencia y fuerte presencia en el articulado de la LCSP y de la Directiva (11).

Por su parte, la Sentencia Max Havelaar supone un claro reflejo del grado de atención que el legislador de la Unión Europea ha prestado a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para aclarar o desarrollar algunos aspectos —véase el artículo 43 de la Directiva y el 127 de la LCSP, que regulan expresamente el empleo de las etiquetas ecológicas— o para incorporarlos directamente en su articulado —en particular, la codificación en el artículo 67 apartado 3 de la Directiva y el artículo 145 apartado 6 de la LCSP de la referencia a la «sustancia material» de los servicios, suministros, u obras— (12).

En virtud de todos estos razonamientos y argumentos, es posible concluir que esta imposición de la visión estratégica en la contratación pública posibilita y fundamenta el empleo de esta disciplina como una técnica que permite al alcance de objetivos sociales y ambientales (13). En consecuencia, tras esta

---

(11) La evolución del vínculo con el objeto del contrato desde la Sentencia Concordia hasta la actualidad, y su integración en la Directiva derogada y en la Directiva vigente, ha sido comentada, entre otros autores, por ANDRECKA Y PETERKOVÁ MITKIDIS (2017: p. 67), quienes opinaban que este concepto ha sido objeto de una «expansión sistemática» a lo largo del articulado de la Directiva en vigor.

(12) BERBEROFF AYUDA (2018: p. 163), GALLEGO CÓRCOLES (2017: p.100).

(13) GIMENO FELIU (2020: p. 91).

sucinta exposición y clarificación de las cuestiones elementales de la contratación pública estratégica, resulta procedente examinar cuál es su incidencia en los contratos de suministro energético.

## **2. La incorporación de la visión estratégica en los contratos de suministro**

Como se ha adelantado previamente, cuando se interrelacionan los conceptos de «contratación pública» y «abastecimiento energético», la asociación más racional e inmediata es un contrato de suministro de energía primaria o transformada, de acuerdo con el artículo 16.3.d) de la LCSP. Esta deducción, conforme a lo indicado, tiene un carácter completamente válido. Sin embargo, es igualmente correcta la clasificación de este resultado dentro de una categoría «primaria», para seguir ahondando, de acuerdo con este hilo lógico de razonamiento, en otras posibles conexiones entre la disciplina de la contratación pública y la energía.

Quizás este otro nexo adicional, a priori algo menos ostensible, puede tornarse más aparente a la luz de un ejemplo concreto. En este sentido, son pertinentes los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptados mediante una Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 y enmarcados en la afamada Agenda 2030, y más especialmente, el Objetivo séptimo, designado «energía asequible y no contaminante».

La finalidad principal de este Objetivo séptimo es «garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna». Las Naciones Unidas consideran que cada vez hay más indicios alentadores que apuntan, por un lado, al aumento de la disponibilidad energética y a la aceleración del acceso a la electricidad países más pobres, y por otro, al incremento de la sostenibilidad de la energía, dada la creciente presencia de la energía renovable en el sector eléctrico. No obstante, y sin perjuicio de estas evidencias tan esperanzadoras, las Naciones Unidas también resaltan la necesidad de continuar trabajando en el acceso universal a servicios energéticos accesibles, fiables y modernos, incluyendo la expansión de la electrificación, en los países en desarrollo y menos adelantados, así como en el aumento considerable de la proporción de la energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas.

En concordancia con las motivaciones provistas por las Naciones Unidas, dicha asequibilidad tiene un marcado carácter social, mientras que la alusión a la no contaminación está ligada a una concepción de la sostenibilidad conformada en su totalidad por elementos ambientales. Esta visión particular aleja a la energía y al sector eléctrico de la mencionada visión reduccionista —la cual equipara a la electricidad únicamente con la actividad de suministro— y obliga a contemplarlos desde un caleidoscopio de cuestiones sociales

y medioambientales. Desde esta óptica, se puede apreciar que el eje de la referida conexión adicional entre la contratación pública y la energía es la posibilidad de emplear ambas como instrumento estratégico.

Los paralelismos que se pueden trazar entre ambas son notorios. En el ámbito de la energía, el abastecimiento se desenfoca y se desvincula del mero aprovisionamiento, para redireccionarse en el alcance de objetivos estratégicos. Mientras tanto, el artículo 1.3 de la LCSP —culmen de la contratación pública estratégica— estipula la incorporación transversal y preceptiva de criterios sociales y medioambientales en las licitaciones, siempre que se cumplan el resto de las condiciones enumeradas en este mismo artículo.

La verdadera envergadura de esta confluencia se manifestará en la elección, y subsecuente inclusión, de dichos criterios sociales y medioambientales en los contratos de suministro energético. No obstante, la determinación de cuáles son los más adecuados para este propósito deberá estar precedida por un análisis del alcance de las implicaciones sociales medioambientales y energéticas.

### **A) La pobreza energética como vertiente social de la energía**

Se ha incidido previamente en que el acceso a la energía es imprescindible para la sociedad y para el ser humano, radicando la raíz de esta indispensabilidad en que el desarrollo efectivo de algunos de los derechos humanos más fundamentales, como el derecho a la dignidad de las personas, el derecho a la educación, la alimentación, y la seguridad depende, en gran o total medida, de la disponibilidad energética que se posea (14). Así, la imposibilidad de satisfacer las necesidades energéticas, ya sea por una reducida capacidad económica, condiciones generales de pobreza, o viviendas con una baja eficiencia energética, repercute negativamente en la calidad de vida y de salud de la población (15).

De esta forma, la pobreza energética puede considerarse como: «la situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía, como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente en energía» (16).

La doctrina también ha acuñado sus propias definiciones relativas a la pobreza energética, insistiendo en que este término debe también abarcar a

---

(14) MATEO MARTÍN (2020, p. 65 y ss.).

(15) En este aspecto, véase la Estrategia Marco, de la Comisión Europea, para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva.

(16) El tenor literal de esta definición se corresponde con el concepto recogido en la «Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024», elaborada por el Gobierno de España, a la que se alude a continuación.



aquellos clientes cuyo consumo es más caro, por motivos de una eficiencia energética limitada (17), y en que debe superar la dicotomía entre la asequibilidad y el acceso, según la cual, la pobreza energética se manifiesta diferentemente en los países desarrollados —mediante las dificultades para su pago— y en los países en vías de desarrollo —consistente fundamentalmente en la falta de suministro (18)—.

La citada «Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva» apuntaba a que sólo se puede hacer frente a la pobreza energética mediante una combinación de medidas, enfocadas desde el ámbito social e impulsadas desde las competencias de las autoridades nacionales, regionales o locales. En la actualidad, existen múltiples iniciativas promovidas tanto a nivel nacional como europeo.

El Ministerio para la Transición Ecológica, en cumplimiento del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, elaboró la «Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024», la cual fue aprobada por el Consejo de Ministros el 5 de abril de 2019. Entre muchas otras cuestiones relevantes, dicha Estrategia establece un objetivo de reducción de la pobreza de, al menos, un 25% los valores de 2017 en el año 2025, realizándose el esfuerzo necesario para alcanzar una reducción del 50% en este mismo año, y realiza un estudio de los bonos sociales energéticos, como parte de una proposición de mejora de los actuales mecanismos vigentes.

Este estudio comprende un minucioso análisis del bono social de la electricidad, creado en 2009, articulado como un mecanismo de protección para el consumidor de la energía eléctrica, y fundamentado en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico —particularmente en su artículo 45— y en el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica.

También se refiere al bono social térmico, que, en 2018, amplió esta protección a otros usos energéticos diferentes del eléctrico permitiendo aliviar la factura energética de los hogares para los combustibles para la calefacción, agua caliente sanitaria o cocina, y que se encuentra regulado en el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

En el marco europeo, el artículo 28 de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, estipula que los Estados

---

(17) DEL GUAYO CASTIELLA (2017: p. 348).

(18) TIRADO HERRERO, MENESES JIMÉNEZ y LÓPEZ FERNÁNDEZ, (2019: p. 156).

miembros adoptarán las medidas oportunas para proteger a los clientes, y muy especialmente a aquellos que definan como vulnerables, pudiendo atender para efectuar esta delimitación, a la pobreza energética.

Otra iniciativa económica muy significativa, también procedente de la Unión Europea, es la propuesta, contextualizada en el reciente marco de medidas «Objetivo 55», de la creación de un nuevo Fondo Social para el Clima (19), para brindar una financiación específica a los Estados miembros que apoye a los ciudadanos europeos más afectados o en riesgo de pobreza tanto energética, como de movilidad. Basado en los mecanismos de solidaridad existentes, que caracterizan por ejemplo al Pacto Verde Europeo, y con la intención de constituir un complemento a éstos.

Dicho Fondo aportará 72.200 millones de euros a precios corrientes en el período 2025-2032 al presupuesto de la UE con cargo al nuevo régimen de comercio de derechos de emisión. Consiguientemente, se ayudará a los hogares con ingresos bajos y medios vulnerables, a los usuarios del transporte y a las microempresas afectadas por el impacto de la ampliación del comercio de derechos de emisión a la construcción y el transporte.

Por último, resulta relevante mencionar de manera sucinta, dentro de este acercamiento al alcance del ámbito social de la energía, las implicaciones comprendidas dentro de la transición energética. Es consabido que esta transición supone la estimulación del crecimiento y de las inversiones en nuevos sectores, como la modernización industrial, la transformación energética, la economía circular, la movilidad limpia, la infraestructura verde y azul y la bioeconomía, comportando un repunte de la creación de nuevas oportunidades de trabajo locales y de alta calidad, que se engloban en el «empleo verde».

En contraposición a este aumento de oportunidades laborales en estos sectores verdes, la transición energética comportará, simultáneamente, la afectación de regiones cuyas economías son altamente dependientes de la minería del carbón, la prospección de petróleo y gas, u otros sectores que consumen mucha energía, como el acero, el cemento, los productos químicos, o la fabricación de automóviles (20).

En vista del potencial aumento de las disparidades sociales y regionales en europeas, que pueden llegar a causar estas circunstancias, la Unión ha instaurado, mediante el Reglamento (UE) 2021/1056, de 24 de junio de 2021, un Fondo de Transición Justa, con la finalidad de prestar apoyo a la población,

---

(19) El cual, en la actualidad, se encuentra en fase de Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Fondo Social para el Clima.

(20) Vid. el planteamiento efectuado en la Comunicación de la Comisión Europea «Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra».

a la economía y al medio ambiente de los territorios que se enfrentan a retos socioeconómicos graves derivados del proceso de transición.

Este Fondo de Transición Justa ha recibido un refuerzo económico adicional con el Instrumento de Recuperación Next Generation EU. En nuestro país, las inquietudes relativas a la transición justa se han trasladado al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia —mediante el cual se canalizan los fondos de este Instrumento— en su Componente número 10. Igualmente, ésta también ocupa los artículos 27 y 28 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, los cuales hacen referencia, respectivamente, a la Estrategia de Transición Justa (21), y a la suscripción de convenios de transición justa.

## **B) El origen de la energía como elemento medioambiental**

Las dimensiones ambientales de la energía pueden dividirse en el origen de su vertiente ecológica, y en el impacto de ésta misma. Sin perjuicio de esta escisión, el esclarecimiento del alcance de ambas tiene su inicio en el proceso de la generación de la energía.

En términos muy simplificados, la producción de la electricidad consiste, en primer lugar, en la extracción de los recursos energéticos de la naturaleza, para subsiguientemente transformar esta fuente primaria en electricidad y transmitirla hasta el punto de consumo mediante infraestructuras en red (22).

Estos recursos energéticos, a su vez, pueden tener una procedencia fósil —como el petróleo, el carbón, el gas o el uranio— caracterizada por su existencia limitada y su disponibilidad agotable en un plazo más o menos largo, o también pueden provenir de aquellas fuentes que se renuevan de forma continua —tales como la eólica, hidráulica, o solar—. Además de su procedencia, otro rasgo distintivo entre ambos recursos es que los primeros, al contrario de los segundos, producen emisiones a la atmósfera de los gases causantes del efecto invernadero (23).

Este efecto invernadero no es perjudicial por sí mismo. Al contrario, es imprescindible para preservar las condiciones óptimas para la vida, al amortiguar las variaciones extremas de la temperatura media en nuestro planeta. No obstante, el crecimiento industrial exponencial e incesante sustentado en el uso masivo de combustibles fósiles, ha provocado unas emisiones antropogénicas de CO<sub>2</sub> desmedidas, las cuales, simultáneamente, han desestabilizado

---

(21) Esta Estrategia fue publicada en el año 2019, y se integra en Marco Estratégico del Gobierno de Energía y Clima.

(22) ZAMORA SANTA BRÍGIDA (2019: p. 39).

(23) MOLINER ÁLVAREZ y MENÉNDEZ (2011, p 23 y ss.).

el equilibrio atmosférico y han desencadenado un aumento excesivo de las concentraciones de este gas. La suma de todos estos factores son los principales responsables del calentamiento global y del cambio climático (24).

Estas circunstancias son las que han precedido, y las que contextualizan, la actual situación de emergencia climática. Las consecuencias de estos dos fenómenos cada vez son más patentes en nuestro entorno. Los fenómenos meteorológicos extremos se suceden con mayor frecuencia e intensidad, y los cambios de temperatura en la superficie terrestre —la cual, según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, ya se encuentra un grado por encima de los niveles preindustriales, y se incrementa a un ritmo aproximado de 0,2 grados por década— amenazan inminentemente a nuestra biodiversidad y hacen peligrar el cumplimiento del Acuerdo de París (25).

Este resumido estado de la cuestión alberga suficiente información para efectuar la disquisición, más bien evidente, de la doble faceta ambiental de la energía. En relación con su origen, el aspecto ecológico es intrínseco a la propia energía, y radica en la posibilidad de poder producir electricidad de fuentes limpias y no contaminantes. Por otra parte, el rasgo medioambiental del impacto de la energía es referente a la trascendencia que conlleva la decisión sobre qué fuente energética emplear para la generación de electricidad, pudiendo esta elección contribuir a la continuidad del calentamiento global (si se opta por recursos fósiles), o a su progresiva paralización (si se emplean fuentes de origen renovable).

En consecuencia, con el objetivo de delinear el alcance específico de estas dos facetas, es menester exponer las líneas generales del plan de acción, cuyo marco general es la transición energética, destinado a evitar que todas estas eventualidades climáticas altamente perjudiciales se conviertan en inexorables e irrevocables.

Pese a que no cabe duda de que se debe adoptar una estrategia global para alcanzar una economía hipocarbónica, previéndose congruentemente diversas actuaciones en sectores variados, como el transporte, la eficiencia energética, la silvicultura o la agricultura, la energía ostenta un papel central en esta estrategia, al representar más de un 75% de las emisiones antropogénicas en la Unión Europea. Por lo tanto, a estos efectos, será menester centrarse únicamente en las opciones constituidas para que el sistema energético se

---

(24) MOLINER ÁLVAREZ y MENÉNDEZ (2011, p 17 y ss.).

(25) La citada Comunicación de la Comisión Europea «Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra» referencia todos los antecedentes y circunstancias que caracterizan esta situación de emergencia climática.

sustente únicamente, en un futuro próximo, sobre fuentes primarias renovables y cero emisiones netas de gases de efecto invernadero (26).

De este modo, el referido nuevo paquete de medidas «Objetivo 55» incluye una propuesta de revisión de la Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, para aumentar el objetivo de que los Estados miembros velen por el alcance, en el año 2030, de una cuota de energía procedente de fuentes renovables de al menos el 32% del consumo final bruto de energía de la Unión —establecido en el artículo 3 apartado 1 de esta Directiva— a una horquilla entre un 38 y un 40%.

Otra particularidad destacable de este «Objetivo 55» es el doble anuncio de que la Unión Europea ha dispuesto una obligación vinculante para el logro de la neutralidad climática antes del año 2050, y de que ésta se ha estipulado en la primera legislación europea sobre el clima, materializada en el Reglamento (UE) 2021/1119, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática, y en concreto, en su artículo 2 apartado 1.

Nuestra legislación también ha dispuesto un porcentaje de energía renovable relativamente similar, y una meta de neutralidad climática idéntica, en el artículo 3 (apartado 1 letra b, y apartado 2) de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética. Así, resulta reseñable que la cuota de penetración de energía renovable prevista en esta Ley asciende a un 42%, reflejando un nivel de ambición energética incrementado en 10 puntos porcentuales que en la Directiva 2018/2001, y siendo incluso aún mayor que el rango dispuesto en la propuesta de revisión de esta Directiva.

Las políticas energéticas y climáticas relevantes en las que se enmarcan estos propósitos, así como la motivación de éstos, sus singularidades, y el itinerario para su consecución están descritos en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, elaborado para dar cumplimiento al artículo 3 apartado 1 de Reglamento (UE) 2018/1999, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

Finalmente, esta grave crisis climática y el cambio transformacional del sector energético, junto con el imperativo de adoptar urgentemente medidas inmediatas para su afrontamiento, ha conseguido aunar tanto los esfuerzos políticos como otros recursos, incluyendo los financieros. Ejemplo de ello es el

---

(26) Las actuaciones precisas y los sectores prioritarios en los que se debe enfocar la transición hacia una economía hipercarbónica se detallan en profundidad en el Pacto Verde Europeo y la Comunicación de la Comisión «Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra».

fuerte apoyo económico que acompañó al Pacto Verde Europeo, mediante el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible, que movilizaba, con cargo al presupuesto de la Unión y a sus instrumentos asociados, al menos 1 billón EUR en inversiones sostenibles durante la década entrante.

Este sólido respaldo financiero se ha robustecido aún más con el Instrumento de Recuperación Next Generation EU, habiéndose reconocido a la transición ecológica como uno de los pilares del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el cual constituye un elemento central de este Instrumento (artículo 3 del Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia). Nuestro Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia también ha incorporado el «despliegue y la integración de energías renovables» a su Componente séptimo.

### **III. EL COMPLEJO ENCAJE DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO DESDE LA PERSPECTIVA PRÁCTICA**

Esta panorámica relativa a los fundamentos sobre los que se pueden cimentar los criterios sociales y medioambientales en los contratos de suministro energético, debe ser complementada necesariamente con una perspectiva práctica. Para ello, a continuación, se analizará la exacta forma en la que dichos criterios se materializan en los procedimientos de contratación pública, así como las consecuencias de su incorporación, a través de aquellas cuestiones cruciales reseñadas en las Resoluciones o Sentencias más relevantes.

#### **1. La (casi fallida) integración de la pobreza energética como objeto del contrato**

El 8 de febrero de 2017, Endesa Energía interpuso, ante el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (de ahora en adelante, «TCCSP»), un recurso especial de contratación contra los pliegos y el anuncio de licitación del acuerdo marco para la contratación del suministro de energía eléctrica del Ayuntamiento de Barcelona y otros organismos asociados y la atención y reducción de la pobreza energética.

Congruentemente con la denominación de este contrato, su anuncio de licitación especificaba, como breve descripción de la prestación, que el objeto de esta licitación era la *«formalización de la contratación, mediante el acuerdo marco, del suministro de energía eléctrica de Ayuntamiento de Barcelona y otros organismos asociados de manera centralizada. Así mismo se incluye dentro del objeto del presente Acuerdo la atención y la reducción de la pobreza energética (...).»*

Además, también se indicaba en éste mismo que el pliego preveía una condición especial de ejecución, con el siguiente tenor literal: *«durante el primer semestre de ejecución del Acuerdo Marco, la empresa adjudicataria firmará un acuerdo o convenio con el Ayuntamiento de Barcelona, conforme a lo establecido en el artículo 6.3 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, con base en la propuesta de convenio presentado por la Generalitat de Cataluña».*

Esta es la premisa de la reseñada Resolución 44/2017, de 1 de marzo de 2017, del TCCSP, la cual estimó parcialmente el recurso interpuesto por Endesa —cuyos motivos versaban, entre otras cuestiones, sobre las previsiones relativas a la pobreza energética— dictaminando la anulación de estos pliegos y del anuncio de licitación. Es por lo tanto procedente ahondar en los razonamientos que condujeron a este Tribunal a emitir este pronunciamiento.

En primer lugar, Endesa alegó que la inserción de «la atención y la reducción de la pobreza energética» en el objeto del contrato era incompatible con el principio de transparencia, estipulado en el artículo 18.1 de la Directiva, así como con los artículos del derogado Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público («TRLCSP») reguladores de la necesidad e idoneidad del contrato, el objeto del contrato, y el expediente de contratación (27).

El núcleo de la argumentación de Endesa residía en que el objeto del contrato de este acuerdo marco se encontraba completamente desvinculado de las necesidades públicas a satisfacer, justificantes de la contratación y consistentes del verdadero y único objeto del contrato, llegando a alcanzar esta desvinculación a los criterios a observar para la adjudicación y del contenido esencial de la prestación de este mismo.

Por su parte, las alegaciones del órgano de contratación estaban formuladas sobre unas motivaciones que presentan considerables paralelismos con la temática abordada en los epígrafes precedentes. Apelando principalmente a la consolidación de la visión estratégica de la contratación pública en la Directiva, éste abogaba por la superación de la comprensión unidimensional y formalista del objeto del contrato.

Para afianzar su argumento, el órgano de contratación mencionaba la nueva concepción del vínculo con dicho objeto, aludía a la Sentencia Concoria, y clarificaba que la introducción de la pobreza energética en este objeto obedecía, por una parte, a una estrategia señalizadora para que las empresas interesadas conocieran la «voluntad» del Ayuntamiento, y por otra, al segui-

---

(27) Más concretamente, Endesa Energía adujo la infracción de los artículos 22, 86.1 y 109 TRLCSP, respectivamente.

miento de las indicaciones de la «Guía de Contratación Pública Sostenible. Incorporación de criterios sociales», de la Corporación IDEA, que recomendaba definir el objeto del contrato incluyendo su dimensión social, para facilitar la introducción de criterios de valoración o condiciones de ejecución acordes con ésta (28).

Sin embargo, el TCCSP determinó que el carácter estratégico de la contratación deberá ser desarrollado, en todo caso, respetando los principios y las disposiciones legales de la Directiva y de la TRLCSP, y muy especialmente, el vínculo con el objeto del contrato. Aunque reconoció *«el loable y encomiable objetivo, las buenas intenciones del Ayuntamiento y la imperiosa urgencia en la búsqueda de medidas para contribuir a reducir y remediar la pobreza energética latente en el caso examinado»* asevera que *«como no puede ser de otro modo, sus decisiones están sujetas a la aplicación de la legalidad sin ningún otro condicionante como la garantía del estado de Derecho y en aras a garantizar la necesaria seguridad jurídica»*.

Habiendo transcrito, con propósitos interpretativos, los considerandos de la Directiva que tratan acerca de este requisito —entre otros, los números 70, 97, 98 o 104— el TCCSP descartó que este supuesto de hecho fuera idéntico a Concordia, y que el objeto del contrato se adecuara a los artículos del TRLCSP y de la Directiva sobre los contratos de suministro. De este modo, manifestó que para que la «atención y reducción de la pobreza energética» pudiera ser aceptada en el objeto del contrato, ésta debería constituir una prestación claramente diferenciable y que, por tanto, se pudiera licitar por separado, o bien, la finalidad social que se quisiera promover o fomentar que se produjera intrínsecamente con la sola prestación del objeto «principal». A juicio del TCCSP, no se cumplen ninguna de estas dos circunstancias.

En segundo lugar, Endesa también expuso en su recurso que la reproducida condición especial de ejecución vulneraba su correspondiente artículo de la TRLCSP. Sobre esta cuestión, el órgano de contratación rebatió que la plasmación de las consideraciones sobre la pobreza energética, únicamente en las condiciones especiales de ejecución, se debió a un intento de garantizar al máximo el principio de seguridad jurídica, al constituir ésta un mero reflejo de las obligaciones contenidas en la ley. No obstante, el TCCSP se pronunció en un sentido igualmente negativo.

La problemática que ilustró el TCCSP sobre esta condición especial de ejecución era doble: consideró que la redacción de esta condición preveía el

---

(28) El órgano de contratación calificaba como habitual entre las Administraciones Públicas esta última práctica concerniente a la integración de las cuestiones sociales en dicha definición. Ciertamente, este ejercicio también ha sido recogido y propuesto en la Guía «Adquisiciones ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica» de la Unión Europea.



cumplimiento de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, equivalente por ende a una obligación *ex lege*, y además, estaba supeditada a la suscripción de un convenio posterior, que debía presentar una tercera parte, en este caso, la Generalitat de Cataluña. Así, afirmó que esta cláusula *«no guarda la concreción necesaria que debería estipularse para que los licitadores conozcan, de manera simple, las exactas obligaciones a las que están compelidos para la adjudicación del contrato, ya que éstas están sujetas a un convenio que debe redactar una tercera parte»*.

Además, este TCCSP también entendió que esta condición de ejecución tampoco estaba vinculada con el objeto del contrato, precisando que *«el suministro a la ciudadanía en necesidades y, por tanto, el beneficio social que se pretende pretender, no se produce en el seno del suministro energético a los locales de la Administración, ni directamente por el simple acto de suministrar electricidad a los locales del Ayuntamiento»*.

Tan solo nueve meses después, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (a continuación, «TACRC») abordó un supuesto de hecho relativamente similar en su Resolución 1065/2017, de 17 de noviembre de 2017, resolviendo sendos recursos interpuestos por Gas Natural Comercializadora y Endesa Energía contra el pliego del «Acuerdo marco para el suministro de energía eléctrica en baja y alta tensión del Excmo. Ayuntamiento de Valencia, la Fundación Deportiva Municipal y la Universidad Popular del Ayuntamiento de Valencia considerando la atención y reducción de la pobreza energética en el municipio de Valencia».

Los aspectos sociales de este pliego eran semejantes a los de la Resolución 44/2017 del TCCSP, ya descrita. Se incluían, dentro del objeto del acuerdo marco, la atención y reducción de la pobreza energética conforme a los términos del artículo 2.1 de la Ley 3/2017, de 3 de febrero, con la finalidad de paliar y reducir la pobreza energética en la Comunidad Valenciana («Ley 3/2017») así como la situación de dificultad en que se encuentra un hogar para hacer frente al pago de su consumo energético y que conlleva una falta de acceso normalizado a los suministros de electricidad, agua, gas y otras fuentes de combustibles energéticos a propuesta de los servicios sociales municipales.

También contenía una condición especial de ejecución —cuyo incumplimiento se estructuraba como causa de resolución del contrato— la cual hacía una referencia expresa a la incorporación en el objeto del contrato a la atención y reducción de la pobreza energética y al apartado 2 de la Disposición Adicional 3ª de dicha Ley 3/2017, y rezaba: *«con carácter previo a efectuar un corte de suministro, respecto a los clientes de la empresa adjudicataria en la ciudad de Valencia, la empresa ha de solicitar un informe a los servicios sociales municipales para determinar si se encuentra vigente la declaración*

*como hogar en situación de vulnerabilidad social de la Ley 3/2017, o en su defecto se estudie la situación del hogar en riesgo de situación de pobreza energética, en los términos del art. 3.3. de la citada Ley».*

Por último, este pliego configuraba dentro de las obligaciones específicas para la empresa adjudicataria, un requisito que puede llegar a asemejarse, en cierto modo, a la condición de ejecución de la Resolución 44/2017 del TCCSP: *«durante el primer semestre de la vigencia del Acuerdo Marco el Ayuntamiento de Valencia propondrá, de mutuo acuerdo, negociaciones con la empresa adjudicataria con el fin de celebrar convenios sobre materias como la mejora de los hábitos de consumo, la eliminación de cortes de suministro en periodo invernal o la contribución al ahorro energético y a la implantación y desarrollo de medidas de microeficiencia (definidas en el art.8 de la Ley 3/2017), para afrontar la emergencia en el ámbito de la pobreza energética y con la finalidad de paliar y reducir la misma».*

La primera cuestión impugnada se corresponde con la incorporación de la atención y reducción de la pobreza energética dentro del objeto del Acuerdo marco. Mientras que Endesa y Gas Natural consideraban que esta integración excedía las funciones públicas de la contratación pública en general, y del contrato de suministro en particular, el órgano de contratación adujo que estas referencias eran conforme a Derecho, en la medida en la que éstas habían sido añadidas conforme a la Ley 3/2017.

Por su parte, el TACRC, pese a que destacó que la descripción de este objeto es desafortunada y mejorable, no encontró razón alguna que le llevara a anular el inciso objeto de impugnación. La motivación de este pronunciamiento, absolutamente dispar con la Resolución 44/2017 del TCCSP, se sustentó sobre la afirmación de que no existían dudas de que el contrato objeto de la licitación es de suministro, y que aunque a lo largo del clausulado del pliego o de sus anexos se incluían escasas menciones a la atención y reducción de la pobreza energética, no habían sido todas ellas impugnadas.

En consecuencia, aseveró que, en la medida en que los defectos de los que pueda adolecer la redacción de las cláusulas de un pliego sean salvables mediante una labor interpretativa, éstas carecen de trascendencia invalidante (29). No obstante, esta desestimación no le eximió de matizar que: *«la solución podría haber sido diferente en el caso de que se hubieran impugnado y anulado todas las menciones a la pobreza energética contenidas en el clausulado de los Pliegos, desde el momento en que, en esa tesitura, cabría defender en abstracto que el mantener en la descripción del objeto del contrato una mención como la que contiene el apartado 1 sería contraria, entre otros, al principio de seguridad jurídica».*

---

(29) Este razonamiento del TACRC se apoyó y fundamentó en su Resolución 272/2015.

Al contrario que en el objeto del contrato, la decisión del TACRC acerca de la condición de ejecución no es discordante con la Resolución 44/2017 del TCCSP. El TACRC, tras dilucidar que esta cláusula no podía ampararse en la Disposición Adicional 3ª de la Ley 3/2017, acudió a los artículos correspondientes del TRLCSP y de la Directiva. La conclusión de ambas Resoluciones, fundamentada en unos razonamientos muy similares, es la misma.

La condición de ejecución impugnada ante el TACRC tampoco se ajustaba a nuestro Ordenamiento, ya que ni se limitaba a las prestaciones derivadas del contrato, ni guardaba relación con el objeto del contrato, al trascender del suministro de energía eléctrica al Ayuntamiento y a determinados organismos de él dependientes, a las relaciones del adjudicatario con la totalidad de sus clientes en Valencia, afectando así incluso a la política general de empresa (30). Es más, el TACRC afirmó que esta cláusula incurría en un vicio de desviación de poder, ya que, en lugar de regular los derechos y obligaciones de las partes del contrato, se aventuraba en las relaciones de la adjudicataria con terceros clientes, apartándose así del propósito del pliego y de los propios fines del contrato público.

El motivo del recurso referente a la obligación específica descrita para la empresa adjudicataria también prosperó. El TACRC encontró que ni la Disposición Adicional 3ª de la Ley 3/2017, ni el principio de libertad de pactos del artículo 25 TRLCSP, amparaba este tipo de cláusulas en los contratos públicos, al estar configurada como una obligación de negociar estos convenios.

La relevancia y la influencia de los dictámenes recogidos en estas dos Resoluciones se evidencia en la Resolución 198/2017, de 2 de marzo, del TACRC. Gas Natural Servicios interpuso un recurso en relación con el «Contrato de suministro de energía eléctrica en alta y baja tensión al Ayuntamiento de Benissa (Valencia) para cubrir la demanda de todos los puntos de conexión eléctrica, cuyo titular es el Ayuntamiento de Benissa, así como de los nuevos puntos de suministro que puedan crearse durante la vigencia del contrato».

Este contrato incluía la atención y la reducción de la pobreza energética, según la citada Ley 3/2017, en su objeto del contrato. Igualmente, comprendía un criterio de adjudicación consistente en la valoración de la aportación de un protocolo, programa de ayuda o documento justificativo frente a la pobreza energética, o la asunción como condición especial de ejecución —con carácter de obligación esencial— el compromiso de recabar un informe de los servicios sociales municipales antes de efectuar un corte de suministro a los clientes de la

---

(30) La imposibilidad de que el vínculo con el objeto del contrato albergue alusiones o conexiones con los criterios y condiciones de las políticas de responsabilidad corporativa está expresamente referenciado en el considerando 97 de la Directiva, relativo a los criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución.

empresa adjudicataria en Benissa, para determinar si seguía vigente la declaración como hogar en situación de vulnerabilidad social, o alternativamente, estudiar la situación del hogar en riesgo de situación de pobreza energética, en concordancia con dicha Ley.

Análogamente a la Resolución 44/2017 del TCCSP, en el entramado de esta Resolución hay una sólida presencia de la contratación pública estratégica, manifestando el TACRC: *«el debate de fondo es hasta dónde se puede extender el objeto de contrato con el fin de poder incluir cláusulas sociales en las diferentes fases de los procedimientos de contratación»*.

Puntualizando que el carácter estratégico de la contratación no convierte a ésta en un instrumento normativo capaz de resolver cualquier problema de índole social o medioambiental que exceda de las relaciones entre la Administración contratante y las entidades contratistas, y que se debe evitar que su uso indiscriminado desvirtúe la contratación pública y los fines que persigue, el TACRC concluyó que la definición del objeto del contrato no se ajustaba a los artículos correspondientes de la TRLSCP y de la Directiva.

Éste recalcó que no pretendía ni restar importancia al objetivo de lucha contra la pobreza energética, ni tampoco negar que la atención y reducción de la pobreza energética pudiera aceptarse como objeto del contrato. Así, el TACRC precisó —rescatando el pronunciamiento de su Resolución 1065/2017, pero sin referirse expresamente a ella— que la correcta inclusión de esta consideración social en el objeto del contrato requeriría que, de forma conjunta, se tratara de una prestación claramente diferenciable y que pudiera ser licitada por separado.

Al mismo tiempo, el TACRC apuntó a la existencia de otros mecanismos, mejores que el contrato de suministro, que encajaban mejor con el objetivo de la lucha contra la pobreza energética, como por ejemplo, los recogidos en la Ley 3/2017.

Para resolver el motivo del recurso referente a los criterios de valoración de la pobreza energética, el TACRC ponderó la interpretación del vínculo del objeto del contrato conferida por la visión estratégica de la contratación pública. De este modo, examinó el considerando 97 de la Directiva, así como las Sentencias Concordia, Max Havelaar y Wienstrom, antes de determinar que, fundamentalmente, este criterio no satisfacía la vinculación exigida, al no redundar los criterios valorados en una mejor prestación del servicio ofertado.

En último lugar, acerca de la condición especial de ejecución, el TACRC se remitió expresamente a los razonamientos esgrimidos en su Resolución 1065/2017 y en la Resolución 44/2017 del TCCSP, manifestando su concordancia con éstos, y en consecuencia, declarando que dicha condición tampoco estaba vinculada con el objeto del contrato.

## 2. Las garantías de origen y el etiquetado de la electricidad como foco de interés casacional

El Ayuntamiento de Madrid publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el 5 de marzo de 2018, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares de la licitación del «Acuerdo Marco para el suministro de energía eléctrica renovable para edificios municipales y equipamientos del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos (4 Lotes)».

Contra estos pliegos, Gas Natural Comercializadora, Iberdrola Clientes, y Endesa Energía interpusieron, ante el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid («TACPCM»), sendos recursos especiales en materia de contratación pública, mediante los cuales pretendían, en esencia, la anulación de la condición de solvencia relativa al origen renovable de la energía comercializada. Ante la desestimación de dichos recursos por la Resolución 110/2018 del TACPCM, Endesa Energía interpuso un recurso contencioso-administrativo, que fue igualmente desestimado por la Sentencia, de 17 de julio de 2019, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (de ahora en adelante, «TSJM») (31).

Estos eventos jurídicos representan un compendio de los hechos reseñados en el Auto del Tribunal Supremo, de 1 de julio de 2021, mediante el cual se admite a trámite el recurso de casación presentado por Endesa Energía (32).

El Tribunal Supremo, reconociendo que la cuestión jurídica planteada está suscitando «*problemas hermenéuticos extrapolables a otros casos de indudable trascendencia en el ámbito de la contratación pública*» y más concretamente, en las consecuencias que condición de solvencia relativa al origen renovable de la energía comercializada despliega para los contratistas, ha determinado que el interés casacional atañe al esclarecimiento de si el sistema de certificados de garantías de origen, o si el sistema de etiquetado de la electricidad son medios adecuados de acreditación de solvencia técnica a los efectos de los artículos 89.1.a) y f) y 93 de la LCSP.

De forma idéntica, el Tribunal Supremo, mediante el Auto de 30 de septiembre de 2021 (33), también admitió el recurso de casación interpuesto

---

(31) Sentencia 489/2019, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Tercera, de 17 de julio de 2019, recurso 540/2018.

(32) Auto del Tribunal Supremo, de 1 de julio de 2021, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 1º Recurso 6542/2019.

(33) Auto del Tribunal Supremo, de 30 de septiembre de 2021, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 1º Recurso 1162/2021.

igualmente por Endesa Energía contra la Sentencia de 11 de noviembre de 2020, del TSJM (34).

Esta última Sentencia, a su vez, desestimó el recurso contencioso-administrativo contra la Resolución 60/2019, de 6 febrero, del TACPCM, resolviendo negativamente los recursos especiales en materia de contratación formulados por Gas Natural Comercializadora y Endesa Energía contra el anuncio de licitación y los pliegos de prescripciones administrativas particulares del contrato de «suministro de energía eléctrica renovable para Madrid Calle 30 S.A.», que preveían la acreditación de la solvencia técnica mediante la aportación, con carácter previo a la adjudicación definitiva, de la certificación emitida por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia o equivalente, de que la energía comercializada es de origen 100% renovable.

Pese a que el Tribunal Supremo indicó en este Auto de 30 de septiembre de 2021, que este recurso era muy similar al admitido apenas dos meses antes, apreció semejantemente la concurrencia de interés casacional objetivo, delimitando esta cuestión a la determinación de si el sistema de certificado de garantías de origen es el medio adecuado de acreditación de solvencia técnica.

Resulta certero inferir, en vista de este iter procesal, que el núcleo de la problemática en los contratos de suministro de energía renovable radica en la adecuación o inadecuación de exigir, como condición de solvencia, las garantías de origen o el sistema de etiquetado de la electricidad. De esta manera, se torna imprescindible exponer las características y las cualidades más significativas de estos dos instrumentos energéticos, para facilitar la contextualización y comprensión de los razonamientos jurídicos de esta controversia.

El germen de estas herramientas subyace en la naturaleza del sector energético y en la actividad de abastecimiento de electricidad, las cuales están condicionadas por la actual configuración de las infraestructuras y las tecnologías que se emplean a estos efectos. Sin ánimo de exhaustividad, recordemos que antes de que la energía llegue a su punto de consumo, ésta es extraída de los recursos fósiles y renovables, para ser subsiguientemente vertida en la misma red de transporte, indistintamente de su procedencia. En consecuencia, durante su conducción en la red de distribución, la energía renovable y no renovable se mezcla, impidiendo la distinción de su origen (35).

La garantía de origen, regulada en la Orden ITC/1522/2007, de 24 de mayo, y modificada por la Orden ITC/2914/2011, de 27 de octubre y por la

---

(34) Sentencia 579/2019, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Tercera, de 11 de noviembre de 2019, recurso 223/2019.

(35) CORVINOS BASECA (2018: p. 285).

Orden IET/931/2015 (36), de 20 de mayo, da respuesta a esta imposibilidad de diferenciar la procedencia de la energía. De acuerdo con el artículo 4 de dicha Orden ITC/1522/2007, esta garantía es una acreditación electrónica que asegura que un número determinado de megavatios-hora de energía eléctrica —producidos en una central, en un periodo temporal determinado— han sido generados a partir de fuentes de energía renovables o de cogeneración de alta eficiencia.

Consiguientemente, su finalidad consiste en demostrar a los consumidores finales que una cuota o cantidad determinada de energía se ha obtenido a partir de dichas fuentes, y al mismo tiempo, facilitar el comercio de electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia.

La expedición de estas garantías de origen es voluntaria, por lo que el titular de una instalación de generación de energía eléctrica deberá dirigirse a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia («CNMC») —organismo responsable de esta labor en todo el territorio español— para solicitar las garantías correspondientes al año anterior, en concordancia con los plazos estipulados. Esta nueva garantía emitida se inscribirá, a favor de dicho titular de la instalación de generación, en el sistema de anotaciones en cuenta de la CNMC, quien se convertirá en el denominado tenedor de la garantía de origen (37). La transferencia de las garantías de origen implicará que éstas se transmitan y se registren a favor de un nuevo tenedor, es decir, una persona física o jurídica (como una comercializadora) distinta al titular de la instalación de generación.

Este sistema de garantías de origen conforma, a su vez, la base del etiquetado de la electricidad. La función principal de este etiquetado, de acuerdo con lo dispuesto en la Circular 2/2021, de 10 de febrero, de la CNMC (38), es la proporción obligatoria de información a los consumidores de electricidad, por parte de las comercializadoras, sobre el origen de la electricidad que estas venden y de su impacto ambiental.

Fundamentalmente, la CNMC, en atención a la metodología y las condiciones estipuladas en dicha Circular 2/2021, y valiéndose de los datos consignados en el sistema de garantías de origen, entre otras múltiples referencias, realiza una serie de cálculos, en función del impacto ambiental que producen las empresas comercializadoras, derivado de su producción de emisiones de CO<sub>2</sub>, y de residuos radiactivos de alta actividad. Según la puntuación obte-

---

(36) Para un estudio pormenorizado sobre la evolución legislativa de las garantías de origen, desde el ámbito europeo y nacional, consultar VÁZQUEZ DEL REY (2020: p. 225).

(37) *Ibidem*.

(38) Igualmente sobre el desarrollo legislativo, vid. VÁZQUEZ DEL REY (2020: p. 227).

nida en dichos cálculos, se asignará una calificación —de la letra «A» a la «G»— a cada comercializadora, equivaliendo la letra «A» al mínimo impacto ambiental, la «D» al impacto ambiental más próximo al promedio nacional, y la «G» al máximo impacto ambiental.

La CNMC, con una frecuencia anual, procederá a elaborar este etiquetado de la electricidad y a publicar sus resultados, que en todo caso serán correspondientes a la energía comercializada por cada empresa durante el año anterior. Asimismo, las empresas comercializadoras que vendan electricidad a clientes finales estarán obligadas a incluir en sus facturas su correspondiente etiquetado, en los términos indicados en la Circular 2/2021.

Pudiendo considerar este resumen de las garantías de origen y el etiquetado de electricidad como suficiente, a los meros efectos de una introducción teórica simplificada, es menester reanudar el análisis concerniente a la inclusión de éstas en los contratos de suministro, guiado a través de las Resoluciones y Sentencias referidas.

La fase de la contratación pública que ocupa las Resoluciones del TACPCM 60/2019, de 6 febrero, y 110/2018, de 18 de abril, es la solvencia técnica. Específicamente, esta última resolución preveía que se acreditara con la aportación de *«certificación emitida por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, de acuerdo con la orden IET/931/2015, de 20 de mayo que modifica la ITC 1522/2007, de que la energía comercializada es de origen 100% renovable»*. Este requisito suscitó la enunciación de múltiples preguntas de los licitadores al órgano de contratación, que respondió afirmativamente al interrogante relativo a si éstos debían demostrar *«el suministro de energía 100% renovable al 100% de su cartera de clientes»*.

El TACPCM comenzó su motivación indicando que, del tenor literal de este requisito, lo exigido se correspondía con una certificación de que la energía comercializada fuera 100% renovable. No obstante, de esta lectura era posible efectuar dos interpretaciones radicalmente opuestas en lo relativo al origen renovable de dicha energía, pudiéndose referir éste solamente al suministro a proporcionar al Ayuntamiento —bastando en este caso con la presentación de las correspondientes garantías de origen—, o por contrapartida, abarcar a la totalidad de la energía comercializada por el licitador —opción por la que el Ayuntamiento parecía decantarse y que supondría la demostración de la calificación con la letra «A» en el etiquetado de electricidad.

Para ahondar en esta disquisición, el TACPCM se remitió a su resolución 256/2017, de 19 de septiembre, en la cual conceptualiza rigurosamente estas nociones y contrasta los fines y las funciones de ambos instrumentos. De este modo, el TACPCM sostuvo que *«la etiqueta no garantiza ni informa sobre la energía suministrada a un cliente final concreto, eso lo hace la*



*Garantía de Origen (39)» y precisó que «(...) a diferencia de la garantía de origen esta etiqueta acredita la composición de la energía comercializada en un ejercicio anterior, de manera que si una empresa obtiene la etiqueta A, eso significa que el 100% de lo que comercializó fue energía procedente de fuentes renovables y probaría que durante la ejecución del contrato que se licita estaría en condiciones de ofertar energía de esa procedencia que es el objeto del contrato».*

Prosiguió así con su razonamiento, explicando que *«por tanto, con dichas garantías no podrían acreditar la capacidad de garantizar que cumplirán el objeto del contrato, que es el origen renovable de las fuentes de generación de la electricidad al 100%»* y añadió que además, como las garantías de origen acreditan indistinta o conjuntamente la procedencia de fuentes renovables y de cogeneración de alta eficiencia, la generación de la energía que esté acompañada con un certificado de origen puede suponer un impacto en emisiones de CO<sub>2</sub>.

Todo lo anterior, sumado a que las garantías de origen, al ser expedidas por la CNMC al año siguiente al suministro efectuado, que impediría que se aportaran para acreditar la solvencia técnica del contrato, fundamenta que el Tribunal resolviera que esta exigencia se refería, definitivamente, a la clasificación «A» en el etiquetado de electricidad.

Tanto el TACPCM, como el TSJM, se inclinaron hacia que la exigencia del etiquetado «A» para la acreditación de la solvencia técnica era ajustada a Derecho.

El TACPCM argumentó que la limitación de la concurrencia se adscribía únicamente a las comercializadoras cuya cartera de ventas se compusiera por una mezcla de energías de procedencia renovable y no renovable, incompatible con el objeto del contrato —y cuya admisión supondría que la energía incluida en el mix que entregaran en el Ayuntamiento, aun con su certificado de garantía de origen, no tendría un origen acreditado 100% renovable.

Continuando con este hilo de argumental, el TACPCM admitió que la etiqueta de electricidad no garantiza que la energía comercializada a futuro sea íntegramente renovable, y que una comercializadora podría ser perfectamente capaz de suministrar energía de origen renovable a un cliente concreto, sin necesidad de que la totalidad de la energía que vende a los demás usuarios lo sea. Empero, aseveró que este criterio de solvencia técnica conseguía, al

---

(39) Matizando asimismo que *«si bien en los consumidores finales dado que la energía que llega es indistinguible de la de otros consumidores conectados al mismo sistema eléctrico, puede entenderse que el desglose de mezclas genérico de la comercializadora es el mismo del que participa su suministro».*

menos, asegurar que el licitador estaba capacitado para efectuar un abastecimiento compuesto exclusivamente por energía renovable.

Además, tal y como analiza DE GUERRERO MANSO (2018: p. 162), el TACPCM también cimentó su argumento sobre la adecuación del etiquetado «A» de la electricidad en la solvencia técnica aludiendo al carácter histórico y público de este criterio.

Por su parte, el TSJM —reforzando su argumentación con la reproducción de su Sentencia de 26 de junio, recurso 383/18, con un idéntico supuesto de hecho y recurrentes— también dio respuesta a las alegaciones, esgrimidas por Endesa Energía, consistentes en que esta condición de solvencia técnica ni guardaba la debida relación con el objeto del contrato ni era proporcional al mismo, ya que la etiqueta de electricidad «A», al comprender a todos los clientes de la comercializadora, excede el ámbito del acuerdo marco.

El TSJM sostuvo, partiendo del margen de discrecionalidad del que goza la Administración, que en la medida en que el objeto del contrato es el suministro de energía renovable, todos los aspectos que tengan relación con dicho objeto tendrán vinculación con el mismo. Consiguientemente, el TSJM entendió que el criterio de solvencia escogido por el órgano de contratación, el cual está relacionado con el objeto del contrato y es conforme a la normativa, no podía considerarse discriminatorio o desproporcional por el solo hecho de que no todos los empresarios puedan acreditar la solvencia exigida.

En este sentido, el TSJM no apreció que los pliegos vulneraran los principios rectores de la contratación por el mero motivo de que todas las comercializadoras no puedan participar en el procedimiento de licitación. Defendiendo que estos principios deben entenderse como facilitadores de la participación de los licitadores que cumplan determinados requisitos impuestos razonable y justificadamente en función de la naturaleza y/o especialidad del objeto del contrato, concluyó que: *«la exigencia de la certificación de la CNMC de que la energía es 100% renovable, no se considera desproporcionado o irracional atendiendo al objeto del contrato, máxime cuando, según el informe publicado el 27 de abril de 2017 por parte de la CNMC, 76 empresas comercializadoras, de tamaño grande, mediano y pequeño, suministran energía 100% renovable, por lo que tienen la solvencia requerida para participar en la licitación, por lo que no cabe alegar la existencia de discriminación, ni infracción del principio de igualdad de trato y libertad de acceso de los licitadores».*

En palabras de GARCÍA-ÁLVAREZ (2018: p. 24), esta cuestión no deja de suscitar alguna duda desde la perspectiva de la proporcionalidad, al poder suponer una excesiva restricción de la competencia. Y es precisamente de este último argumento, en lo que respecta a la proporcionalidad del etiquetado «A», de donde emanan las opiniones discrepantes entre el TSJM y el Tribunal

Supremo en su reciente Sentencia, de 25 de marzo de 2022 (40). El Tribunal Supremo concuerda con Endesa Energía en que este requisito de solvencia técnica es desproporcionado (41), comportando una restricción injustificada a la actividad de comercialización.

El Tribunal Supremo conviene con el argumento, esgrimido por Endesa Energía, de que no haber obtenido una calificación «A» en el etiquetado de electricidad, por haber comercializado durante el año precedente energías de origen no renovable, no hace peligrar el cumplimiento del objeto del contrato. En consecuencia, se produce una exclusión de forma injustificada y desproporcionada a aquellas empresas que tienen una capacidad energética acorde a la necesitada, o incluso superior, pero que no han obtenido la letra requerida. Esta exigencia retrospectiva, que contempla solamente la energía renovable comercializada en el año anterior, implica una penalización para aquellas empresas aptas para proveer la electricidad renovable en el momento de contratar, y no asegura que las empresas que hayan comercializado el año anterior toda la electricidad de ese origen vayan a hacer lo mismo el año siguiente.

Mientras que la estimación del recurso de casación interpuesto por Endesa Energía ha solventado la prolongada y reiterada controversia sobre la exigencia del etiquetado de la electricidad con la letra «A» como condición de solvencia técnica, el Tribunal Supremo aún no ha dictado Sentencia (42) sobre el segundo recurso de casación, incoado igualmente por Endesa, contra la sentencia de 11 de noviembre de 2020, dictada por el TSJM y relativa a la Resolución 60/2019 del TACPCM, y en la cual el interés casacional atañe a si las garantías de origen son un medio adecuado para la acreditación de la solvencia técnica. Con la finalidad de tener presentes los hechos y razonamientos que serán examinados en este pronunciamiento pendiente, es conveniente efectuar una recapitulación sucinta de éstos.

En este caso, la acreditación de la solvencia técnica para el suministro de energía eléctrica renovable consistía en la aportación, con carácter previo a la adjudicación definitiva del contrato, de la *«certificación emitida por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia o equivalente, de acuerdo con la orden IET/931/2015, de 20 de mayo que modifica la ITC 1522/2007, de que la energía comercializada es de origen 100% renovable»*.

---

(40) Sentencia 376/2022, de 25 de marzo de 2022, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 3ª, recurso 6542/2019.

(41) No sucede lo mismo con la alegación referente a que el requisito exigido como condición de solvencia técnica no guarda el vínculo del objeto del contrato, encontrando que el etiquetado «A» es coherente y suficiente para entender que una empresa que obtenga esta calificación, en condiciones normales, puede proporcionar al Ayuntamiento en el futuro inmediato toda la energía que necesite de fuentes 100% renovables.

(42) Específicamente, a fecha 21 de mayo de 2022.

Consta tanto en la Resolución 60/2019 del TACPCM, como en la Sentencia de 11 de noviembre de 2020 del TSJM, que se asume, por las argumentaciones de las partes, que el órgano de contratación requiere que los licitadores aporten como requisito de solvencia el certificado de que disponen del etiquetado de electricidad con la categoría A, al obrar en los antecedentes de ambas la Resolución 110/2018, de 18 de abril de 2018, del TACPCM.

Dada la dependencia y la estrecha interrelación entre ambos supuestos, así como su idéntico sentido desestimatorio, y al estar precedida esta síntesis de un detallado análisis de dicha Resolución 110/2018, huelga abundar en exceso en estos motivos, para evitar incurrir en abundancia. En su lugar, es procedente resaltar las cuestiones fundamentales sobre las que se fundamentó el recurso contencioso-administrativo de Endesa Energía, y a las que muy probablemente el Tribunal Supremo dará una respuesta.

Concretamente, el primer y principal motivo de recurso en la Sentencia de 11 de noviembre de 2020 del TSJM es que, según Endesa Energía, el pliego no exige el etiquetado «A» de la electricidad, sino que de la literalidad del pliego se desprende que en realidad se está requiriendo el certificado de las garantías de origen. Por añadidura, también alega que, además de que el etiquetado «A» no es idóneo como condición de solvencia, es además desproporcionado y discriminatorio.

#### **IV. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES**

La invitación de la Comisión Europea a reflexionar sobre las políticas de abastecimiento energético, trasladada exclusivamente a la introspección en el suministro de las Administraciones Públicas, ha derivado en una exposición panorámica relativa a la incorporación de consideraciones sociales y ambientales en la contratación pública energética. Aunque el alcance y el enfoque de este estudio ha sido panorámico, algunos de los hallazgos pertinentes al estado de la cuestión permiten realizar una última reflexión conclusiva.

Existe un sólido fundamento teórico que vertebra las vertientes sociales y medioambientales de la energía, en el cual se amparan y se fomentan diversas iniciativas tanto europeas como nacionales. También se aprecia un creciente interés en estas materias, evidenciado en el reconocimiento por parte de los Tribunales Administrativos de los esfuerzos y de la «encomiable labor» que supone la incorporación de las previsiones sobre la pobreza energética, y del firme propósito de promover la generación de electricidad de origen renovable. Sin embargo, parece producirse una desconexión entre esta fundamentación y los pronunciamientos resultantes de las Resoluciones y Sentencias reseñadas, que impide que estas consideraciones se materialicen efectivamente en los procedimientos de licitación.

Los aspectos controvertidos son radicalmente diferentes: la inclusión de la pobreza energética en el objeto del contrato de suministro está obstaculizada por el requisito de la vinculación, mientras que la problemática con las garantías de origen y el etiquetado de la electricidad se aleja de esta dificultad, residiendo la complejidad de su incorporación en la vulneración del principio de proporcionalidad.

Desde la perspectiva social, la Resolución 198/2017 del TACRC sugiere la configuración de otras herramientas para la lucha contra la pobreza energética, como el bono social, en lugar de las disposiciones previstas en el pliego recurrido. Por su parte, en el ámbito medioambiental el Tribunal Supremo ha dictaminado la falta de proporcionalidad de la exigencia de la clasificación «A» para la acreditación de solvencia técnica. En la actualidad, el Tribunal Supremo aún no ha dictaminado la adecuación o inadecuación de las garantías de origen igualmente como criterio de solvencia.

En definitiva, todo lo expuesto parece apuntar a que uno de los factores compartidos entre las consideraciones sociales y ambientales, que limitan el avance de la contratación pública estratégica de la energía, se corresponde con cómo se configura la incorporación de estos instrumentos energéticos en las licitaciones de suministro energético.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ANDRECKA, Marta, y PETERKOVÁ MITKIDIS, Katerina (2017): «Sustainability requirements in EU public and private procurement – a right or an obligation?», en *Nordic Journal of Commercial Law*, núm. 1, pp. 56-87.
- BERBEROFF AYUDA, Dimitry (2018): «La doctrina del tribunal de justicia de la Unión Europea en la contratación pública como condicionante interpretativo», en José María GIMENO FELIÚ (dir.), *Estudio sistemático de la ley de contratos del sector público*, 1ª ed., Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters, pp. 163-202.
- COCCIOLO, Endrius (2015): «La Unión de la Energía y la gobernanza del sistema Tierra en el antropoceno: una cuestión constitucional», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 6, pp. 1-44.
- CORVINOS BASECA, Pedro (2018): «Las cláusulas ambientales en la contratación del suministro eléctrico por las Administraciones Públicas», en Ximena LAZO VITORIA, (dir.), *Compra pública verde*, 1ª ed., Madrid, Atelier, pp. 279-305.
- DE GUERRERO MANSO, Carmen (2018): «La inclusión de condiciones especiales de ejecución como medida efectiva para la defensa del medio ambiente a través de la contratación pública», en Gerardo GARCÍA-ÁLVAREZ (dir.), *Monografías de esta REVISTA*, núm. XIX, pp. 141-177.

- DEL GUAYO CASTIELLA, Íñigo (2017): «Consumidores vulnerables en el sector eléctrico, lucha contra la pobreza energética y el bono social», en *Revista de Administración Pública*, núm. 203, pp. 343-381.
- DOPAZO FRAGUÍO, Pilar (2020): «Transición energética y contratación "smart energy": ¿se abre la caja de pandora de los "PPAs"?, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 53.
- GALÁN VIOQUE, Roberto (2018): «La integración de las energías renovables en el mercado energético», en Roberto GALÁN VIOQUE e Isabel GONZÁLEZ RÍOS (dir.), *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, 1ª ed., Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters, pp. 69-95.
- GALLEGO CÓRCOLES, Isabel (2017): «La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública», en *Documentación Administrativa*, núm. 4, pp. 92-113.
- GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo (2018): «El papel de los mecanismos de mercado en la protección ambiental», en Gerardo GARCÍA-ÁLVAREZ (dir.), *Monografías de esta REVISTA*, núm. XIX, pp. 9-55.
- GIELEN, Eric, ALMENAR-MUÑOZ, Mercedes, y PALENCIA JIMÉNEZ, José Sergio (2020): «Disparidad territorial en la implantación de la energía solar en España», en Inmaculada REVUELTA PÉREZ y María José ALONSO MAS (dir.), *La regulación de la energía limpia ante la emergencia climática*, 1ª ed., Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters, pp. 91-122.
- GIMENO FELIU, José María (2020): «La visión estratégica en la contratación pública en la LCSP: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad», en *Revista de Economía Industrial*, núm. 415, pp. 89-97.
- MATEO MARTÍN, Paloma (2020): «La energía en el Derecho Europeo y en la Constitución Española», en Antonio Jesús SÁNCHEZ RODRÍGUEZ (ed.), *Manual de Derecho y Mercado de la Energía*, 1ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 65-79.
- MOLINER ÁLVAREZ, Rafael, y MENÉNDEZ, Rosa (2011): *Energía sin CO<sub>2</sub>. Realidad o utopía*, Madrid, 1ª ed. Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Catarata, pp. 276.
- MORENO MOLINA, José Antonio (2018): «El derecho europeo de los contratos públicos como marco de referencia de la legislación estatal» en José María GIMENO FELIÚ (dir.), *Estudio sistemático de la ley de contratos del sector público*, 1ª ed., Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters, pp. 163-202.
- TIRADO HERRERO, Sergio, MENESES JIMÉNEZ, Luis, y LÓPEZ FERNÁNDEZ, José Luis (2019): «¿Una transición justa?: los bonos sociales a debate desde una perspectiva de pobreza y justicia energética», en *Presupuesto y gasto público*, núm. 97, pp. 155-176.

- VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, Ramón (2020): «Las garantías de origen», en Enrique ORTEGA BURGOS (dir.), *Mercados Regulados 2020*, 1º ed. Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 221-247.
- ZAMORA SANTA BRÍGIDA, Ignacio: (2019): «La nueva política energética de la UE: “Energía limpia para todos los europeos”», en Juan de la Cruz Ferrer (dir.), *Energía y Derecho ante la transición renovable*, 1º ed., Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters, pp. 39-60.

