



# Materialización del compromiso social de las universidades a través de la contratación pública responsable

**Olimpia Molina Hermosilla**

*Titular de Derecho del Trabajo y Derecho de la Seguridad Social.  
Universidad de Jaén*

## Extracto

La contratación pública es reconocida actualmente como uno de los principales instrumentos para implementar políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de bienestar de la población. Para ello resulta imprescindible el desarrollo de la dimensión cualitativa de esta actividad, en la que precisamente se inscribe la consecución de objetivos de carácter social. El nuevo marco normativo con el que contamos en nuestro país, la Ley 9/2017, enfatiza esta dimensión cualitativa.

Las universidades públicas están llamadas a asumir un especial liderazgo en el desarrollo de esta vertiente de la contratación pública debido a su vocación de ser referentes de transformación y compromiso social, por lo que recae sobre las mismas el deber de explorar al máximo su potencial, tratando de hallar el mejor equilibrio posible entre las exigencias de calidad y la mejor rentabilidad de los contratos públicos.

El objeto de este estudio consiste en conocer en qué medida las universidades están asumiendo este objetivo, al tiempo que trata de evidenciar la falta de adaptación que la aplicación de este régimen general ha representado en ciertos casos al ámbito específico de las misiones universitarias. Al mismo tiempo, analizar las estrategias diseñadas por las distintas universidades durante este primer año de vigencia de la Ley 9/2017 puede tener un importante efecto ejemplarizante para el resto de entidades del sector público y también del sector privado.

**Palabras clave:** cláusulas sociolaborales; contratación pública; calidad; universidad.

Fecha de entrada: 14-01-2019 / Fecha de aceptación: 25-01-2019

**Cómo citar:** Molina Hermosilla, O. (2019). Materialización del compromiso social de las universidades a través de la contratación pública responsable. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 432, 89-119.





# Materialization of the social commitment of universities through responsible public procurement

Olimpia Molina Hermosilla

## Abstract

Public contracts are recognized as one of the main instruments to implement public policies to improve the welfare conditions of the population. For this, it is essential to develop the qualitative dimension of this activity, in which precisely the achievement of social objectives is registered. The Law 9/2017 emphasizes this qualitative dimension.

The universities are called to assume a special leadership in the development of this dimension because their vocation is to be a reference of social transformation, for which they have the duty to explore their potential, trying to find the best balance possible between the quality requirements and the best profitability of public contracts.

The purpose of this study is to know how universities are assuming this objective, while it trying to show the lack of adaptation that the application of this general regime has represented in certain cases, to the specific field of university missions. At the same time, analyze the strategies designed by the different universities since the Law 9/2017 comes into force, it can have an important effect as example for other entities of the public and private sector.

**Keywords:** social labour clauses; public contracts; quality, university.

**Citation:** Molina Hermosilla, O. (2019). Materialization of the social commitment of universities through responsible public procurement. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 432, 89-119.



## Sumario

1. Planteamiento general
2. La lenta evolución en el reconocimiento de la dimensión cualitativa de la contratación pública
3. Resistencias a la aplicación del régimen general de la contratación pública al ámbito específico de las universidades
4. Contribución de las universidades a la consecución de objetivos sociales a través de la formalización de contratos menores
5. Compromisos sociales en los procedimientos de licitación pública desarrollados en el ámbito universitario
  - 5.1. La necesaria planificación de la actividad de contratación pública universitaria como condición para la consecución de objetivos de carácter social
  - 5.2. Las consultas preliminares o la necesidad de conocer el tejido productivo en que opera la universidad
  - 5.3. La obligación de dividir el contrato en lotes
  - 5.4. Reserva de contratos en el ámbito universitario a favor de empresas y entidades de carácter social
6. Definición del objeto del contrato desde la perspectiva de la contratación pública responsable
7. Solvencia social como requisito para participar en los procedimientos de licitación convocados por universidades
8. Incorporación de compromisos sociolaborales en fase de adjudicación
  - 8.1. Estimación del precio del contrato conforme a los costes laborales
  - 8.2. Ofertas anormalmente bajas o temerarias
9. Incorporación de compromisos sociolaborales como condiciones especiales de ejecución
  - 9.1. Aplicación del convenio colectivo sectorial como condición especial de ejecución
  - 9.2. Obligación de subrogación de la plantilla del anterior adjudicatario
  - 9.3. Vías alternativas para vincular el beneficio social derivado de la contratación pública al territorio de cada universidad
10. El necesario control de la universidad sobre el efectivo cumplimiento de los compromisos sociales asumidos por la empresa adjudicataria
11. Algunas reflexiones finales

### Referencias bibliográficas

## 1. Planteamiento general

La contratación pública es hoy una de las principales herramientas para implementar políticas públicas orientadas a la transformación social que tienen encomendada nuestros poderes públicos, con el fin de lograr la mejora del bienestar de toda la ciudadanía.

La perspectiva cualitativa resulta un elemento imprescindible a la hora de desarrollar una contratación pública responsable que, respetando los principios derivados del derecho de la Unión Europea (UE) en esta materia, sea capaz de realizar una contribución efectiva a la consecución de objetivos de carácter sociolaboral, evitando la precarización de las condiciones laborales, consiguiendo mayores cuotas de igualdad efectiva entre mujeres y hombres o desincentivando los procesos de deslocalización empresarial, entre otros posibles objetivos.

Las universidades públicas están llamadas a desempeñar una especial contribución en esta materia, debido a su vocación de ser referente de transformación y compromiso social y ético, por lo que sobre estas instituciones académicas recae el deber de explorar al máximo el potencial que presenta la contratación pública responsable, haciéndola pivotar sobre objetivos estratégicos de calidad, lo cual exige hallar la mejor conciliación que resulte posible entre las exigencias de mayor calidad y la rentabilidad de los contratos públicos.

La importancia de explorar este potencial que presenta la contratación pública responsable por parte de las universidades queda patente si atendemos tanto a la relevancia del volumen de los recursos económicos y presupuestarios que se invierten cada año en esta actividad, con carácter general, y en particular por parte de estas instituciones<sup>1</sup>, como al impacto cualitativo que la misma puede llegar a generar, dado su alto valor ejemplarizante y su capacidad para actuar de referencia y modelo para otras entidades del sector público y también, de manera destacada, para entidades del ámbito privado. Así, las empresas interesadas en ofrecer bienes y servicios a las universidades se mostrarán más proclives a adoptar en su seno políticas coincidentes con estos objetivos de carácter sociolaboral, si ello les supone obtener una ventaja competitiva respecto a otras empresas del sector a la hora de convertirse en adjudicatarias de contratos públicos licitados por las universidades.

---

<sup>1</sup> Según datos de la Comisión Europea (Comunicación Comisión Europea, 2017), la contratación pública representa aproximadamente un 14 % del PIB a nivel europeo y el 20 % en España. En el caso de las universidades, el porcentaje de su presupuesto que cada una de ellas invierte en contratos públicos aparece reflejado en las cuentas anuales que cada año son sometidas a la consideración y aprobación, en su caso, de sus respectivos consejos sociales.

## 2. La lenta evolución en el reconocimiento de la dimensión cualitativa de la contratación pública

Es en esta dimensión cualitativa precisamente donde se proyecta la consecución de objetivos de carácter social y medioambiental a los que actualmente trata de orientarse la actividad de contratación pública, para lo cual resulta imprescindible acabar con la cultura imperante en esta materia, consistente en adquirir los bienes y servicios al menor precio posible, sustituyéndola por la oferta que presente la mejor relación calidad-precio.

A pesar del creciente reconocimiento que esta dimensión cualitativa de la actividad de contratación pública recibe en nuestros días, y por tanto del potencial que se le atribuye como instrumento adecuado para la consecución de objetivos de política sociolaboral, no ha sido hasta mediados de esta década cuando ha recibido el impulso y beneplácito necesarios para su desarrollo por parte del derecho de la UE. Por el contrario, tanto en el plano legislativo como en el jurisdiccional, a través de la actividad del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), el derecho europeo ha venido tradicionalmente manteniendo una posición muy restrictiva a este respecto (Fernández-Lomana, 2017) con el propósito de salvaguardar los principios inspiradores de la libre competencia en el mercado único, como fórmula de garantizar los intereses finales de los consumidores, ante el temor de que la introducción de compromisos de carácter sociolaboral en el procedimiento de licitación pudiera traducirse en un menoscabo de estos principios (Molina, 2017, p. 105-109).

Es sobre todo a partir de «Estrategia Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» cuando la contratación pública empieza a ser percibida como un importante instrumento de mercado, capaz de contribuir de forma efectiva a la consecución de los objetivos sociales, garantizando asimismo un empleo más eficiente de los fondos públicos. Nace así el concepto de contratación pública responsable o estratégica y con él, la aparición de una serie de cláusulas sociales que se han venido a denominar de segunda generación, definidas por el profesor Molina (2008) como:

Toda disposición incluida en un contrato o acuerdo comercial en virtud de la cual la parte prestadora del servicio o ejecutora de la obra asume, como condición de acceso o de ejecución, el compromiso de cumplir con determinados objetivos de política sociolaboral, como pueden ser la creación de más y mejor empleo, la garantía de los derechos laborales, en especial de la igualdad de oportunidades (p. 7).

En el año 2014, concretamente el 26 de febrero, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron un decisivo paquete legislativo en materia de contratación pública, cuyos principales objetivos eran simplificar y flexibilizar los procedimientos de licitación en el intento de fomentar la participación en los mismos de las pequeñas y medianas empresas y dotar de más peso a los criterios sociales y medioambientales. Estas directivas, conocidas como

«de cuarta generación», han promovido una profunda modernización del sistema público de contratación en el conjunto de la UE<sup>2</sup>.

De ellas, es la Directiva 24/2014 la que mayor incidencia tiene en la vertiente social de la contratación pública. Siendo cierto que esta directiva amplía el juego de las cláusulas sociales, no lo es menos que responde al objetivo tradicional de asegurar que el juego de estas cláusulas no entre en conflicto con la lógica del mercado, por lo que les reserva únicamente un papel secundario, puesto que su objetivo fundamental sigue siendo garantizar una competencia efectiva entre las empresas (Rodríguez-Piñero, 2016).

Por tanto, el margen de actuación con que van a contar las universidades a la hora de orientar su contratación hacia objetivos de política social, siendo amplio, no será ilimitado, pues deberá respetar las condiciones que desde el derecho de la UE se establecen para su válida inclusión en los contratos públicos. De esta forma, podemos entender que el papel que el ordenamiento europeo está llamado a desempeñar en la consideración de objetivos sociales en la contratación pública se desarrolla en una doble vertiente: de un lado, fomenta e incluso impone en algunos casos su contemplación; y al mismo tiempo, actuará como límite a la hora de definir su contenido y alcance.

### 3. Resistencias a la aplicación del régimen general de la contratación pública al ámbito específico de las universidades

También nuestro derecho interno ha venido experimentando, de forma paralela al derecho de la UE, esta corriente de impulso hacia el reconocimiento de la dimensión cualitativa en la actividad de contratación pública y, por tanto, de objetivos de política social. Así, con ocasión de las sucesivas modificaciones legales operadas sobre esta materia, se han venido incorporando progresivamente consideraciones de carácter social, con diferente alcance e intensidad en relación con las distintas fases del procedimiento de licitación de contratos públicos.

---

<sup>2</sup> En concreto, se trata de la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública, que establece el nuevo marco al que se debe someter la contratación administrativa en los Estados miembros de la Unión; la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, aspecto que nunca antes había sido objeto de atención en el derecho de la UE. Este paquete normativo establecía un mandato de transposición al derecho interno de cada uno de los países miembros hasta el 18 de abril de 2016, siendo destacable que a tal fecha solo 4 países habían incorporado estas directivas a su normativa interna: Reino Unido, Dinamarca, Portugal y Francia.

Nuestro actual marco normativo a nivel estatal viene representado por la Ley 9/2017, de contratos del sector público, de 8 de noviembre<sup>3</sup> (LCSP), por la que se transponen a nuestro ordenamiento jurídico las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero. Esta norma se muestra más contundente y ambiciosa que sus predecesoras<sup>4</sup> en cuanto a la inclusión de compromisos de contenido social y laboral en los procedimientos de licitación pública.

Las universidades quedan sujetas a este marco normativo en cuanto entidades pertenecientes al sector público, por lo que dejando a salvo las referencias que la LCSP realiza con carácter exclusivo a las Administraciones públicas, en todo lo demás las universidades deberán observar su régimen jurídico en la contratación de obras, bienes y servicios que resulten necesarios para el cumplimiento de las misiones que tienen encomendadas.

Sin embargo, han sido numerosas las críticas que la aplicación de la LCSP a estas instituciones académicas ha recibido, las cuales trataban de poner de manifiesto la falta de adaptación de este régimen general al ámbito específico de las universidades, en cuanto generadoras de bienes inmateriales, como son el conocimiento y la investigación; considerándose que la necesaria inversión en recursos públicos que deben realizar las universidades para cumplir sus misiones, encaminadas a contribuir al progreso intelectual de nuestro país, resiste mal el encuadramiento en este régimen general previsto en la LCSP. Esta falta de adaptación llevó incluso a considerar por parte de un sector doctrinal que la universidad ha sido «una de las grandes damnificadas de esta regulación» (García, 2018).

En este sentido, la limitación de suministros a un solo proveedor a 15.000 euros anuales que en su versión original contenía la LCSP para acogerse a la modalidad de contrato menor, con excepción por tanto del procedimiento de licitación pública, pronto se revelaría en su aplicación a las universidades como un fuerte obstáculo al desarrollo de sus funciones básicas de docencia e investigación, provocando en algunos casos en los meses posteriores a la entrada en vigor de la LCSP auténticas situaciones de bloqueo en la gestión de su actividad de contratación pública y la consiguiente ralentización del sistema de adquisición de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de estas misiones básicas de las universidades, ante el temor de sobrepasar los rigurosos límites fijados en la LCSP para acogerse a esta modalidad de contratos públicos.

<sup>3</sup> BOE de 9 de noviembre de 2017.

<sup>4</sup> La posibilidad de introducir cláusulas sociales en la contratación pública se contempla por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico de forma expresa en la Ley 30/2007, de 30 de noviembre, de contratos del sector público, regulación que pasó sin novedades relevantes al Real Decreto-Ley 3/2011, de 14 de noviembre, texto refundido de la Ley de contratos del sector público, donde se reconocía la posibilidad de introducir consideraciones de tipo social como criterios para valorar las ofertas y determinar aquella que resultase económicamente más ventajosa (art. 150.1) o como condiciones especiales de ejecución del contrato (art. 118.1).

Al mismo tiempo, el mantenimiento de estos límites fue percibido como un riesgo para la futura viabilidad de pequeñas y medianas empresas suministradoras de bienes y servicios de escasa cuantía a las universidades a través de contratos menores, puesto que una vez alcanzado este límite anual de 15.000 euros, no podrían seguir siendo proveedores de la universidad durante el mismo ejercicio económico.

De esta falta de sintonía entre el régimen general previsto en la LCSP y el ámbito específico en el que desarrollan su actividad docente e investigadora las universidades se hizo eco incluso la Conferencia de rectores de las universidades españolas (CRUE, 2018), solicitando un ámbito específico para la aplicación de la LCSP acorde con la gestión de los fondos I+D+I, los cuales presentan un carácter finalista en su ejecución.

A esta situación ha tratado por el momento de dársele respuesta a través de la reforma operada por la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018 (LPGE 2018), la cual, mediante la adición de la disposición adicional 54.<sup>a</sup> en la LCSP, dedicada al régimen aplicable a los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, ha llevado a cabo una modificación en la redacción original consistente en aumentar el límite inicialmente previsto con carácter general de 15.000 euros para acogerse a la modalidad de contratos menores, hasta los 50.000 euros. La redacción que en la actualidad presenta esta disposición adicional 54.<sup>a</sup> de la LCSP procede de la disposición final segunda del Real Decreto-Ley 3/2019, de 8 de febrero (BOE de 9 de febrero), de medidas urgentes en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la innovación y la universidad.

Las universidades públicas pertenecen a esta categoría de agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, a los cuales la propia LCSP les permite en determinadas circunstancias acudir a la adjudicación directa de contratos<sup>5</sup>. Será en los supuestos en los que no resulten de aplicación estas vías alternativas de adjudicación directa cuando puedan acogerse al aumento del límite máximo que ahora se permite para la formalización de contratos menores. Esta excepción solo opera respecto de contratos de suministro y de servicios formalizados con estos agentes del conocimiento, en nuestro caso por las universidades, quedando excluidos los contratos de obra (Blázquez, 2018).

#### **4. Contribución de las universidades a la consecución de objetivos sociales a través de la formalización de contratos menores**

Se trata, como decimos, de contratos públicos que reciben esta denominación por no superar el umbral económico máximo que fija en cada momento la legislación de contra-

---

<sup>5</sup> Se trata de los supuestos de compra pública precontractual –art. 8 LCSP–; contratos vinculados a la propiedad intelectual –art.9–; negociados sin publicidad –art. 168 a).2 y art. 168.c.1–.

tación pública<sup>6</sup>. Su régimen jurídico resulta perfectamente compatible con la posibilidad de introducir cláusulas sociales que contribuyan a la consecución de objetivos de este carácter a través de la contratación de los bienes y servicios que requieren las entidades del sector público.

Sin embargo, el recurso a este tipo de contratos es observado con recelo por parte de las autoridades encargadas de su control, puesto que en ocasiones se ha venido incurriendo en un flagrante abuso en su utilización con el fin de evitar las restricciones tendentes a asegurar la libre competencia que rige todo el sistema de contratación pública.

Concretamente, en el caso de nuestro objeto de estudio, las universidades vienen en los últimos años siendo sometidas a un mayor control en el ámbito de su actividad de contratación pública en el intento de evitar este tipo de prácticas abusivas (Moltó y De la Torre, 2018). Precisamente con el fin de poner cerco a estas prácticas, el Tribunal de Cuentas y los órganos autonómicos de control interno han acordado emprender fiscalizaciones conjuntas en el ámbito de las universidades públicas (La Vanguardia, 2018), dentro del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas previsto para el periodo 2018-2021<sup>7</sup>.

Fuera de estos supuestos en los que se recurre de manera fraudulenta o abusiva al mecanismo de los contratos menores, lo cierto es que en los mismos, y siempre dentro del respeto a los límites legales, aun no siendo preceptiva la elaboración de pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, deben quedar fijados documentalmente el objeto, las condiciones y las especificaciones técnicas del contrato que se pretenda celebrar. Y será precisamente en este documento donde puedan incorporarse los compromisos y objetivos sociales a cumplir mediante su ejecución.

En este sentido, contamos ya con iniciativas llevadas a cabo por entidades pertenecientes al sector público, que podrían ser secundadas por las universidades, consistentes en crear un registro o base de datos de pequeñas y medianas empresas que actúan en el mismo ámbito de la entidad contratante y que respondan en su gestión y fines a objetivos de carácter social, con la finalidad de promover con ellas la formalización de estos contratos menores.

---

<sup>6</sup> Actualmente, en la LCSP ha quedado fijado con carácter general en un importe inferior a 40.000 euros cuando se trate de obras o inferior a 15.000 euros cuando se trate de otros contratos, IVA excluido (art. 118 LCSP). En este ámbito, como hemos visto, ha venido a incidir precisamente la modificación operada en esta materia por la LPGE 2018, al introducir una excepción al límite previsto en este artículo 118 de la LCSP consistente en incluir a los contratos de suministro o de servicios de valor estimado inferior o igual a 50.000 euros que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.

<sup>7</sup> Vid. <[https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/export/sites/default/.content/pdf/PLAN ESTRATEGICO\\_2018-2021.pdf](https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/export/sites/default/.content/pdf/PLAN ESTRATEGICO_2018-2021.pdf)> (consultado el 4 de enero de 2019).

Podríamos incluso entender que la reforma operada en esta materia a través de la disposición adicional 54.<sup>a</sup> de la LCSP ha venido a facilitar esta contribución de las universidades a la consecución de objetivos sociales mediante la formalización de sus contratos menores, al permitir ahora a estas entidades alcanzar el máximo de 50.000 euros en el caso de contratos de suministros y servicios, sin necesidad de seguir para ello el procedimiento de licitación pública. Por tanto, esta contribución por parte de las universidades se hará depender en estos casos de que existan empresas de estas características sociales operando en el mismo territorio en el que desarrollan sus misiones las universidades, de que sean capaces de dar respuesta a la demanda de estos servicios y bienes que presenten las instituciones académicas y de que por parte de estas últimas se tomen las medidas necesarias para conocer el tejido productivo social del territorio en el que se localizan.

## 5. Compromisos sociales en los procedimientos de licitación pública desarrollados en el ámbito universitario

La LCSP abre un abanico de amplias posibilidades a las universidades para impulsar la consecución de objetivos de carácter social a través de su actividad de contratación administrativa, de tal manera que estos puedan ser entendidos como un elemento más del procedimiento de licitación pública, capaz de influir en la elección de la oferta más adecuada, procurando la realización de valores y principios que se corresponden con el interés general.

En este sentido, el cambio de orientación que en esta materia inspira la nueva regulación es más que evidente, pudiendo resultar ahora incluso contrario a derecho realizar estas contrataciones sin haber contemplado la incorporación de criterios sociales, atendiendo al artículo 1.3 de la LCSP, según el cual: «en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarden relación con el objeto del contrato».

Lo cierto es que durante este primer año de vigencia de la LCSP, las universidades han venido mostrando un especial interés por plasmar su contribución a los objetivos sociales a través del instrumento de contratación pública. De ello es buena prueba la gran cantidad de manifestaciones de estos compromisos que encontramos por parte de las universidades públicas de nuestro país, surgidos con posterioridad a la entrada en vigor de la LCSP, y que vienen materializándose en la elaboración y difusión de guías de buenas prácticas en esta materia, como es el caso de la Universidad de Murcia o la Universidad de Jaén, inspiradas en la realización de los principios de la contratación pública responsable, y, en otras ocasiones, mediante instrucciones o acuerdos dirigidos a sus órganos de contratación para que tengan en cuenta estos objetivos de carácter social, atendiendo a las posibilidades que para su inclusión presente el objeto de cada contrato<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Vid. Resolución de Gerencia de la Universidad de Granada de 20 de marzo de 2018 por la que se dicta instrucción en la que se desarrollan las bases de ejecución del presupuesto 2018 con motivo de la en-

Por tanto, las universidades a través de sus órganos de contratación pueden incorporar cláusulas sociales a lo largo de las distintas fases en que se desarrolla el procedimiento de licitación pública. Ahora bien, el hecho de que se reconozca con carácter general esta posibilidad no supone un aval incondicionado a su incorporación al contrato<sup>9</sup>, sino que su reconocimiento y validez están sometidos a los límites que derivan de la propia LCSP y del derecho de la UE recaído en esta materia.

## 5.1. La necesaria planificación de la actividad de contratación pública universitaria como condición para la consecución de objetivos de carácter social

Uno de los aspectos en los que resulta necesario incidir para que la actividad de contratación pública desarrollada en el ámbito universitario sea capaz de desplegar toda su eficacia en cuanto a la consecución de objetivos sociales consiste en la necesidad de reclamar que esta actividad sea abordada desde una perspectiva integral, contemplando incluso las fases previas a la elaboración de los pliegos de condiciones administrativas, con el fin de garantizar que la selección de criterios y clausulado de carácter sociolaboral resulten posteriormente idóneos y adaptados a las características de cada contrato.

La actual LCSP contempla en este sentido, como novedad, un planteamiento muy interesante, estableciendo el deber de planificar la actividad de contratación y de dar a conocer de forma anticipada esta planificación, que al menos deberá recoger aquellos contratos sujetos a regulación armonizada (art. 28.4 LCSP). Sin embargo, la planificación y la anticipación son actividades bastante infrecuentes en la práctica de la actividad de contratación pública, más acostumbrada a desarrollarse bajo imperativos de urgencia, derivados en muchas ocasiones de la necesaria ejecución presupuestaria. Frente a ello, la importancia de llevar a cabo en condiciones adecuadas esta fase preparatoria y previa a la propia actividad de licitación es tal que de ello va a depender que realmente puedan desplegar su eficacia toda una serie de medidas e instrumentos que la LCSP contempla, destinadas a profundizar en la dimensión cualitativa de esta actividad mediante la realización de objetivos sociales, como son entre otras, la posibilidad de realizar consultas preliminares, formalizar la reserva de contratos o dividir el contrato en distintos lotes.

---

trada en vigor de la LCSP. Recuperado de <[https://gerencia.ugr.es/pages/tablon\\*/noticias-generales/resolucion-de-la-gerencia-de-la-universidad-de-granada-por-la-que-se-dicta-instruccion-en-la-que-se-desarrollan-las-bases-de-ejecucion-del-presupuesto-de-2018-con-motivo-de-la-entrada-en-vigor-de-la-ley-92017-de-contratos-del-sector-publico](https://gerencia.ugr.es/pages/tablon*/noticias-generales/resolucion-de-la-gerencia-de-la-universidad-de-granada-por-la-que-se-dicta-instruccion-en-la-que-se-desarrollan-las-bases-de-ejecucion-del-presupuesto-de-2018-con-motivo-de-la-entrada-en-vigor-de-la-ley-92017-de-contratos-del-sector-publico)> (consultado el 9 de enero de 2019).

<sup>9</sup> Vid. Resolución 150/2017, de 10 de mayo, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid. Recuperado de <<http://www.madrid.org/es/tacp/sites/default/files/resolucion-150-2017.pdf>> (consultado el 9 de enero de 2019).

## 5.2. Las consultas preliminares o la necesidad de conocer el tejido productivo en que opera la universidad

Este mecanismo se recoge como novedad en el artículo 115 de la LCSP con el objetivo de permitir a los órganos de contratación entrar en contacto con el tejido económico, conociendo de primera mano cuáles son los operadores que actúan sobre el mismo, recabando toda aquella información que resulte necesaria para una mejor redacción de los pliegos que regirán el procedimiento de licitación.

La posibilidad de realizar estas consultas preliminares durante la fase preparatoria del contrato ha supuesto poner fin al tabú que pesaba sobre los órganos de contratación a la hora de relacionarse con posibles empresas interesadas en participar en un proceso de licitación pública por temor a que ello pudiera terminar provocando algún tipo de distorsión sobre la libre competencia o que pudiese dar lugar a prácticas de corruptela. La LCSP ha venido así a superar esta visión reduccionista, otorgándole categoría jurídica, dotando a estas consultas de carácter legal y de garantías de publicidad y transparencia, de tal manera que cumpliendo con estas exigencias nada impedirá a las empresas que han participado en esta fase de consultas preliminares presentar su oferta en el proceso de licitación y si se dan las condiciones adecuadas para ello, que puedan resultar finalmente adjudicatarias del contrato.

## 5.3. La obligación de dividir el contrato en lotes

La posibilidad de dividir el contrato en lotes es quizás una de las mayores potencialidades que introduce la LCSP para que la contratación pública pueda coadyuvar a la consecución de fines de carácter social. Con ello, lo que en última instancia se trata de evitar es que este ámbito quede dominado por las grandes empresas, facilitando la participación de pequeñas y medianas empresas y de entidades de carácter social.

A tenor de la regulación que ahora ofrece el artículo 99 de la LCSP, se debe dividir en lotes cualquier contrato que resulte susceptible de fraccionamiento en diferentes unidades funcionales o en partes que puedan utilizarse, prestarse o ejecutarse por separado. En caso de no cumplir esa exigencia legal, deberá quedar debidamente justificado en el expediente.

De esta forma, el establecimiento de lotes en los procesos de contratación queda configurado como regla general y no como excepción. Sin embargo, esta exigencia legal contrasta abiertamente con la práctica de la contratación pública en nuestro país, en la que resulta llamativamente escasa su incidencia, lo que en muchas ocasiones responde a la inercia de las prácticas seguidas en la gestión de la contratación pública y no a una dificultad real que pudiera derivar de la propia naturaleza del contrato objeto de licitación y que hiciera desaconsejable la división del mismo en distintos lotes.

Así, centrándonos en el ámbito universitario, es fácil imaginar supuestos que podrían quedar formalizados mediante la división en distintos lotes. Pensemos, por ejemplo, en el caso del servicio de limpieza de aquellas universidades dotadas de varios edificios en distintos campus o distintos servicios de restauración o cafeterías, siendo posible que cada uno de estos contratos se oferte de forma separada en lotes distintos. Sería igualmente posible formular distintos lotes para la adquisición de los productos perecederos que resulten necesarios, facilitando así que puedan concurrir a los mismos los ganaderos y agricultores locales, ampliando con ello las posibilidades de poder concurrir a la licitación de cada uno de estos lotes para las pequeñas y medianas empresas y para entidades de naturaleza social. Con ello se aumentan las posibilidades reales de estas entidades de resultar adjudicatarias de uno de estos lotes, en comparación con la opción de ofertar todo como un único contrato<sup>10</sup>.

Pese a que se trata de un importante mecanismo en manos de las universidades para contribuir a la consecución de objetivos sociales mediante el instrumento de contratación pública, no podemos afirmar que se esté aprovechando todo este potencial, puesto que se siguen ofertando a día de hoy en un solo contrato numerosos servicios universitarios que serían susceptibles de ser divididos en lotes, sin que aparezca suficientemente justificado en los respectivos expedientes el motivo de su exclusión<sup>11</sup>. Por tanto, resulta necesario reclamar una mayor atención a este instrumento por parte de los distintos órganos de contratación de las universidades públicas de nuestro país.

#### 5.4. Reserva de contratos en el ámbito universitario a favor de empresas y entidades de carácter social

Es evidente que cualquier reserva de contratos supone una limitación a los principios de libre concurrencia que han de inspirar el procedimiento de licitación pública. No obstante, esta restricción se justifica por tratarse de una medida de acción positiva, que trata

<sup>10</sup> Vid. Explotación de las instalaciones destinadas a oficina de viajes de la universidad y servicio de alquiler de autobuses para la Universidad de Zaragoza, desglosado en 4 lotes (Exp. 00279/2018). Suministro de equipo informático para prácticas docentes en la Universidad de Oviedo, dividido en 8 lotes (Exp. PA-S 2018/36).

<sup>11</sup> Servicios de limpieza de los centros de la Universidad de Burgos (XPS 0031/2018); contratación del servicio de agencia de viajes para los alumnos, ponentes y personal de las distintas actividades de la Fundación General de la UCM. Este servicio consistirá en la gestión de reservas, emisión, modificación y anulación y entrega de billetes para cualquier modalidad de transporte, así como de reservas de alojamiento, tanto para territorio nacional como para territorio internacional. También están incluidos otros servicios propios de este sector, tales como: alquiler de vehículos, ofertas culturales, guías turísticos, etc. (Exp. 2018CS05). Contrato para el suministro de uniformidad, calzado, artículos de viaje, para el personal de administración y servicios de las Universidad Autónoma de Madrid (Exp. S 3/19).

de compensar la desventaja de partida que encuentran estas entidades de carácter social a la hora de participar en procesos de licitación ordinaria y que conlleva como consecuencia que se encuentren infrarrepresentadas en la adjudicación de contratos públicos. Por tanto, la contemplación de una serie de instrumentos destinados a lograr su participación en licitaciones públicas, entre los que se encuentra la reserva de contratos, es la forma en que el derecho europeo y, por trasposición del mismo, nuestra normativa nacional tratan de compensar las menores oportunidades que tienen estas entidades de naturaleza social de intervenir en el mercado abierto de la competencia.

Por lo que respecta a la regulación que de esta materia contiene la LCSP, se prevén ahora dos modalidades de reserva de contratos. Por un lado, a favor de centros especiales de empleo de economía social y empresas de inserción, a la que aparece dedicada la disposición adicional 4.<sup>a</sup>, y, por otro, la reserva a favor de empresas y entidades de economía social, regulada como novedad en su disposición adicional 48.<sup>a</sup>.

Para que estas reservas puedan desplegar en la práctica su eficacia, será necesario analizar previamente la oportunidad de formalizarlas. Para ello resulta imprescindible cotejar el objeto contractual que se pretenda reservar con aquellos productos y servicios que ofertan los centros especiales de empleo, las empresas de inserción y las empresas y entidades de economía social, con el fin de asegurar que la demanda que presenta la concreta universidad pueda ser satisfecha con los bienes y servicios que oferten estas entidades, ya que de lo contrario la formalización de estas reservas de contratos podría llegar a resultar ineficaz en la práctica.

De las dos modalidades de reserva a que se refiere la LCSP, es la que establece la disposición adicional 4.<sup>a</sup> en favor de centros especiales de empleo de iniciativa social y empresas de inserción la que más virtualidad práctica puede desarrollar en el ámbito de la contratación pública llevada a cabo por las universidades.

Esta disposición adicional 4.<sup>a</sup> establece de manera clara e imperativa que la Administración del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales están obligadas a fijar un porcentaje mínimo de sus contratos públicos, que deberán calificar como reservados y ser adjudicados a centros especiales de empleo de iniciativa social y empresas de inserción social. En ella no se hace mención expresa a las entidades del sector público, categoría a la que pertenecen las universidades, por lo que cabría plantearnos si esta obligatoriedad resulta también predicable respecto de nuestro concreto objeto de estudio. En este sentido, una estricta interpretación literal del ámbito subjetivo establecido en el artículo 3.1 c) de la LCSP nos llevaría a concluir que las universidades no quedan obligadas a establecer estos porcentajes de reserva de contratos. Sin embargo, siguiendo una interpretación finalista, más adaptada a la propia realidad de las misiones que hoy desarrollan las universidades y que resulte expresiva de la realización de su compromiso social y ético, entendemos que también estas entidades deben proceder a la formalización de estas reservas de contratos.

Lo cierto es que las universidades ya vienen haciendo uso de la formulación de esta reserva de contratos con base en la disposición adicional 4.<sup>a</sup> de la LCSP<sup>12</sup>. Sin embargo, en esta materia conviene reflexionar respecto a que la mayor contribución que es posible esperar de este mecanismo de reserva no depende tanto del porcentaje de contratos sobre el que recaiga, sino de la cifra anual que resulte adjudicada a través de esta fórmula. Para ello, la disposición adicional 4.<sup>a</sup>, en su apartado primero, establece un mandato dirigido a las Administraciones, obligándoles a fijar las «condiciones mínimas para garantizar el cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior». Por lo tanto, los órganos de contratación deben esforzarse por establecer garantías para su efectivo cumplimiento, de manera que la reserva de contratos se despliegue de manera estratégica, cuantificada y planificada, facilitando la creación, sostenimiento y crecimiento de un mercado protegido (Lesmes, 2018, p. 45).

## 6. Definición del objeto del contrato desde la perspectiva de la contratación pública responsable

La definición del objeto del contrato constituye una fase clave del procedimiento de licitación. La LCSP ha venido a eliminar la anterior exigencia de vinculación directa entre los compromisos de carácter sociolaboral y el objeto del contrato para entender, ahora en su artículo 145.6, que queda vinculada al objeto del contrato cualquier cuestión relacionada con la prestación contractual, en cualquiera de sus aspectos, en cualquier etapa de su ciclo de vida, en relación con el proceso específico de producción o en lo referente a las formas de producción o comercialización socialmente sostenibles y justas.

Pese a que, como decimos, ha quedado superado el anterior requisito de vinculación directa al objeto del contrato, en la práctica resulta aconsejable definir el objeto con referencia a la temática, o temáticas, sociolaboral a cuya consecución se oriente el contrato, puesto que de esta forma se logra aportar mayor transparencia al procedimiento y a los operadores interesados en participar en la licitación, al tiempo que supone poner en valor los objetivos sociolaborales al exteriorizar el compromiso de la propia universidad con su consecución<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Contratación del servicio de lavandería del colegio universitario Beato José de Cádiz. Contrato reservado con base en la disposición adicional 4.<sup>a</sup>. Universidad de Cádiz (Exp. 035/2018/19). Importe 83.199,60 euros.

<sup>13</sup> En este sentido, solo con leer el título del pliego de la Universidad Complutense de Madrid se puede ejemplificar cuál ha sido la intención del poder adjudicador: «Contrato administrativo especial de prestación del servicio de cafetería con criterios saludables y sostenibles en distintos centros de la Universidad Complutense de Madrid». Vid. <<https://www.ucm.es/contratos/904>> (consultado el 10 de enero de 2019). Servicio de limpieza respetuoso con el medio ambiente y con la salud y seguridad laboral en distintos centros de la Universidad de Vigo, formalizado en lotes (Exp. 311/18).

Determinadas temáticas que están dotadas de carácter transversal, precisamente por esta naturaleza, deberían quedar incorporadas a todos los contratos que se celebren por parte de las universidades. A esta categoría pertenecen, entre otras, las cuestiones relativas a las políticas tendentes a procurar mayores cuotas de igualdad efectiva entre mujeres y hombres, la accesibilidad de personas con discapacidad o la protección de la seguridad y salud de las personas trabajadoras (Preciado, 2018). Sin embargo, no se trata de un objetivo que podamos considerar cumplido en el ámbito de la contratación pública que realizan nuestras universidades.

En este sentido, y por lo que respecta al ámbito concreto de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, en los distintos planes de igualdad con los que se han venido dotando las universidades en nuestro país es posible encontrar algunas expresiones de objetivos de este carácter que tienen como ámbito de aplicación los procedimientos de licitación pública desarrollados en el seno de las universidades<sup>14</sup>. Sin embargo, se observa una cierta desconexión entre estos instrumentos de planificación y la plasmación práctica que posteriormente encuentran estos objetivos en la actividad de contratación desarrollada por la propia universidad, por lo que es necesario reclamar una mayor vinculación en este sentido, de tal forma que los objetivos de igualdad que puedan quedar recogidos en estos planes encuentren su deseable realización por parte de los órganos de contratación de las universidades comprometidas con esta materia.

Al margen de estos supuestos de materias de carácter transversal, la inclusión de determinadas cláusulas sociales por parte de los órganos de contratación del ámbito universitario requerirá de una previa evaluación para determinar su idoneidad en cada caso, atendiendo al concreto contrato de que se trate.

---

<sup>14</sup> Vid. II Plan de igualdad de la Universidad Pablo de Olavide 2017-2020: Acción 4.3. Incluir en los procesos de contratación valoraciones adicionales de aquellas empresas que justifiquen actuaciones que favorezcan la igualdad entre mujeres y hombres; II Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de la Universidad de Alicante 2018-2020: Acción 6. Incluir en el plan de formación del PAS cursos especialmente destinados al personal vinculado con la contratación pública que promuevan la inclusión y desarrollo de las cláusulas de igualdad de género; Acción 19. Elaborar una guía de recomendaciones para la inclusión de las cláusulas de igualdad de género en la contratación pública de la universidad; II Plan de igualdad de la Universidad Autónoma de Madrid 2015-2018: Acción 3.1.5. Garantizar la igualdad de género en los procedimientos de contratación pública. a) Analizar los pliegos de prescripciones técnicas y administrativas y las cláusulas contractuales, así como las de acuerdos y convenios, para garantizar la igualdad real, evitando la existencia de cualquier discriminación explícita o implícita; b) Fomentar la igualdad de oportunidades y el cumplimiento de la legalidad vigente en esta materia, en las empresas, organismos, instituciones, administraciones y proveedores que se vinculen a la UAM tras la consecución de los citados procesos; II Plan de igualdad de la Universidad Jaume I 2016-2020: Acción 15. Pedir a las empresas contratantes con la UJI, como obligatorio según la legislación vigente, que dispongan del plan de igualdad correspondiente. En caso de que la ley no obligue, se contará como mérito disponer de medidas o planes de igualdad.

## 7. Solvencia social como requisito para participar en los procedimientos de licitación convocados por universidades

Del mismo modo que resulta exigible al licitador que posea solvencia técnica, profesional, económica y financiera, podemos plantearnos si resulta procedente la exigencia de solvencia sociolaboral como requisito para participar en un procedimiento de licitación pública convocado en nuestro caso por las universidades, con la consiguiente posibilidad de excluir en un concreto procedimiento a las empresas que presenten valores sociales anormalmente bajos. Esta postura es defendida en numerosas aportaciones doctrinales (Gala, 2010; Bernal, 2008)<sup>15</sup>.

En este sentido, aunque literalmente el artículo 74.1 de la LCSP solo haga mención expresa a la solvencia «económica o financiera y profesional o técnica»<sup>16</sup> de la entidad concurrente, la denominada solvencia social para el acceso a un contrato público podría considerarse un presupuesto imprescindible para acreditar la capacidad técnica de la empresa a la hora de ejecutar un determinado contrato, en aquellos casos en que el propio objeto del mismo exija la concurrencia de determinadas aptitudes o experiencia en materia social o bien que el personal encargado de su ejecución cuente con determinada cualificación o formación específica en materias de contenido sociolaboral. En estos casos, no solo resultará posible exigir a la entidad licitante una previa experiencia específica, sino que resulta incluso obligado para el órgano contratante de la universidad, que debe asegurar que la empresa que finalmente resulte adjudicataria se encuentra en condiciones de ejecutar correctamente el contrato<sup>17</sup>.

A estos efectos, resulta fundamental advertir que cuando este tipo de déficit se pretenda utilizar como causa de exclusión del concurso, estos requisitos de solvencia social deberán estar oportunamente previstos en el pliego de condiciones y quedar vinculados al objeto del contrato, debiendo ser proporcionales al mismo (art. 74.2 LCSP).

<sup>15</sup> Esta posibilidad ha venido siendo admitida por nuestra doctrina siempre que concurren tres requisitos: a) que la cláusula presente vinculación con el objeto del contrato; b) que sirva como indicador de la capacidad técnica del empresario y c) que no resulte discriminatoria.

<sup>16</sup> Respecto a la forma de entender acreditada esta solvencia financiera y técnica en caso de división del contrato en lotes, *vid.* Resolución 363/2018 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales (TACRC), de 13 de abril, por la que se resuelven varios recursos presentados contra la decisión del órgano de contratación de la Universidad de Oviedo de excluir a empresas del procedimiento de licitación por falta de solvencia. En estos casos, resulta de aplicación el principio de proporcionalidad, evitando que exigencias desproporcionadas de los requisitos de solvencia impidan acceder a la licitación de algún o algunos lotes, como ocurriría si se exige la solvencia por el todo, cuando se pueden presentar ofertas a los lotes separadamente.

<sup>17</sup> En este sentido, podemos imaginar fácilmente supuestos en los que será preceptiva la exigencia y acreditación de esta solvencia social. Así, por ejemplo, cuando se trate de realizar un diagnóstico de la situación en materia de la igualdad en que se encuentran los hombres y mujeres de la universidad licitante de este contrato o cuando se pretenda contratar la gestión de los servicios de guarderías universitarias, la gestión de las escuelas de verano para los hijos e hijas del personal y alumnado de la universidad, entre otros.

## 8. Incorporación de compromisos sociolaborales en fase de adjudicación

Los criterios de adjudicación conforman un momento clave del procedimiento de licitación en el que tiene lugar, por parte de los órganos de contratación de las universidades, la evaluación de las propuestas realizadas por las empresas participantes en la licitación para determinar aquella que ha presentado la mejor oferta y, en consecuencia, ser la adjudicataria del contrato<sup>18</sup>.

El artículo 145 de la LCSP aparece dedicado a los criterios que han de servir de base a la adjudicación del contrato, ofreciendo un listado amplio y abierto de temáticas y aspectos concretos susceptibles de ser incluidos entre los criterios de adjudicación de los contratos públicos, siendo relevante que a tenor del propio artículo 1.3 de la LCSP cabe aplicarlos de «manera transversal» a cualquier objeto contractual.

La referencia a los criterios de adjudicación de orden social se incluye igualmente en el artículo 145.2 de la LCSP como criterios cualitativos que permiten identificar la oferta que representa la mejor relación calidad-precio. Hoy en día, los objetivos de calidad son considerados un elemento irrenunciable, siendo exigible un estándar homogéneo de calidad que permita comparar, con base en el principio de igualdad, la diversidad de ofertas presentadas en un procedimiento de licitación para decantarse por aquella que presenta esta mejor relación calidad-precio. Por tanto, la utilización de criterios sociales, en cuanto que implican una mayor calidad de la prestación, deben servir para «forzar una comparación entre ofertas»<sup>19</sup> y no como posibilidad de opción «entre modelos sociales y no sociales de ofertas» (Club de Excelencia en Gestión, 2018, p. 10).

Como expresión de la apuesta que la LSCP realiza por el desarrollo de la dimensión cualitativa de la contratación pública, la misma ha superado el anterior concepto de «oferta económicamente más ventajosa», sustituyéndolo por el de «mejor relación calidad-precio»<sup>20</sup>, señalando que «la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio».

<sup>18</sup> Vid. Resolución 57/2018, de 11 de julio, del TARC de Castilla y León, por la que se desestima el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra la Resolución de la Universidad de Salamanca de 3 de mayo de 2018. Recuperado de <<https://www.cccyl.es/es/tribunal-administrativo-recursos-contractuales-castilla-leo/resoluciones-tribunal/resoluciones-ano-2018/resolucion-57-2018.ficheros/66450-Resolución%2057-2018.pdf>> (consultado el 10 de enero de 2019).

<sup>19</sup> Vid. Sentencia del TJUE de 10 de mayo de 2012 (asunto C-368/10), Comisión Europea contra Reino de los Países Bajos.

<sup>20</sup> La fijación de este concepto ya lo realizó la Directiva 2014/24/UE. Vid. Sentencia del TJUE de 10 de mayo de 2012 (asunto C-368/10).

El artículo 145.5 de la LCSP establece los requisitos que deben cumplir los criterios de adjudicación, que «deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada».

Por su parte, el artículo 146.3 de la LCSP recoge la exigencia de que quede precisado en los pliegos de la contratación la ponderación relativa que se atribuya a cada uno de los criterios de valoración elegidos. En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, será necesario indicar igualmente el momento en que se irán aplicando los distintos criterios, así como el umbral mínimo de puntuación exigido en cada una de estas, para que la empresa licitadora pueda continuar en el proceso selectivo. Con esta previsión tratan de superarse situaciones que han venido siendo habituales en la práctica de nuestra contratación pública y por ende también en la desarrollada en el ámbito universitario, consistentes en que una empresa pese a obtener una baja puntuación en su propuesta técnica, sin embargo obtenía el máximo de la puntuación posible en la propuesta económica que realizaba, por lo que mediante la suma de las puntuaciones conseguidas en cada ámbito, finalmente conseguía alzarse como adjudicataria del contrato, con preferencia a aquellas otras empresas que habían realizado mejores ofertas técnicas y que incluso habían incorporado compromisos sociales. Para impedir que estas situaciones sigan salpicando el panorama de nuestra contratación pública, la LCSP permite articular un procedimiento de adjudicación por fases y establecer un umbral mínimo del 50 % en cada una de ellas. De este modo, en la primera fase se evaluará la propuesta técnica y aquellas empresas que no obtengan el 50 % de la puntuación mínima en este apartado no podrán pasar a la siguiente fase, consistente en la valoración de la propuesta económica, quedando así eliminadas del proceso de licitación.

Pese a todo, hay que tener en cuenta que, según establece el artículo 146.1 de la LCSP, la adjudicación no podrá basarse únicamente en criterios cualitativos, categoría a la que pertenecen las cláusulas de corte sociolaboral, puesto que la valoración de un único criterio en fase de adjudicación del contrato solo será posible cuando este criterio esté relacionado con los costes del mismo. En consecuencia, en la medida en que se introduzcan criterios de adjudicación de orden social, será necesario acudir a las reglas que rigen la utilización de una pluralidad de criterios en esta fase de adjudicación.

Por tanto, salvo en los supuestos en los que procede legalmente la valoración de más de un criterio de adjudicación, sin que pueda ser el precio el único criterio a valorar<sup>21</sup>, en el resto de casos el órgano de contratación de cada universidad tendrá que decidir si atiende exclusivamente a factores relacionados con el coste del bien o servicio objeto de adquisición o se inclina por la valoración de una pluralidad de criterios cualitativos de adjudicación. De este modo, esta opción queda configurada como una cuestión fundamental a la hora de valorar

---

<sup>21</sup> Vid. artículo 145.3 de la LCSP.

el alcance real del compromiso que cada universidad presente con el desarrollo de la dimensión cualitativa de su actividad de contratación pública.

Por otra parte, para que esta dimensión cualitativa se desarrolle plenamente en fase de adjudicación, será necesario superar la tendencia general que han venido mostrando los órganos de contratación y que aún en nuestros días, y tras haber transcurrido más de 1 año desde la entrada en vigor de la LCSP, sigue resultando patente, consistente en la menor incidencia que las cláusulas sociales siguen teniendo en esta fase de adjudicación, prefiriendo por el contrario, los órganos de contratación la fase de ejecución para la incorporación de compromisos de carácter sociolaboral. La contratación pública realizada por las universidades responde también claramente a esta tendencia general de los órganos de contratación, que resulta necesario superar para que el procedimiento de licitación pública pueda desplegar toda la eficacia que el nuevo marco normativo, desarrollado tanto a nivel del derecho de la UE como en nuestra LCSP, reserva a la consecución de objetivos de naturaleza social.

Esta tendencia puede deberse a la interpretación sumamente restrictiva que tanto por parte del TJUE<sup>22</sup> como por nuestros órganos jurisdiccionales y administrativos de contratación, se ha venido realizando a la hora de valorar la idoneidad de los compromisos sociales como criterios de adjudicación, ante el temor de que los mismos acabasen representando un freno a la libre competencia y prestación de servicios. De este modo, estos órganos han venido tradicionalmente prohibiendo taxativamente como criterio de adjudicación la preferencia por una determinada empresa en función de su origen territorial<sup>23</sup>, la exigencia de repercusión por parte de la empresa licitadora, de los beneficios derivados del contrato en el territorio de adscripción del órgano de contratación<sup>24</sup>, la estabilidad de la plantilla de trabajadores de la empresa<sup>25</sup> o el porcentaje de trabajadores con contrato

<sup>22</sup> En este sentido, Sentencias del TJUE de 26 de septiembre de 2000 (asunto C-225/98), 17 de septiembre de 2002 (asunto C-513/99), 4 de diciembre de 2003 (asunto C-448/01) y 3 de abril de 2008 (asunto C-346/06, Rüffert).

<sup>23</sup> La doctrina del TACRC en materia de prohibición de cláusulas de arraigo territorial como criterios de adjudicación de contratos aparece resumida en sus Resoluciones 822/2015, de 11 de septiembre (<<http://www.contratosdelsectorpublico.es/DocumentosWEB/02TribunalesContractuales/TACRC/RTACRC%20822-2015.pdf>>), y 967/2015, de 23 de octubre (<[http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202015/Recursos%20957,%20970%20y%20971-2015%20MU%2055,%2057%20y%2058-2015%20\(Res%20967\)%2023-10-2015.pdf](http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202015/Recursos%20957,%20970%20y%20971-2015%20MU%2055,%2057%20y%2058-2015%20(Res%20967)%2023-10-2015.pdf)> –consultado el 10 de enero de 2019–).

<sup>24</sup> Informe 16/2015 de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón, de 4 de noviembre (<[http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/OrganosConsultivos/JuntaConsultivaContratacionAdministrativa/Areas/02\\_Informes\\_Actuaciones/INFORME\\_16%20\\_2015\\_ASPECTOS\\_%20SOCIALES\\_DGA.pdf](http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/OrganosConsultivos/JuntaConsultivaContratacionAdministrativa/Areas/02_Informes_Actuaciones/INFORME_16%20_2015_ASPECTOS_%20SOCIALES_DGA.pdf)> –consultado el 10 de enero de 2019–).

<sup>25</sup> Resolución del TACRC 468/2017, de 1 de junio (<[http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202017/Recursos%200295%20y%200319-2017%20MU%200033%20y%200037-2017%20\(Res%20468\)%2001-06-2017.pdf](http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202017/Recursos%200295%20y%200319-2017%20MU%200033%20y%200037-2017%20(Res%20468)%2001-06-2017.pdf)> –consultado el 10 de enero de 2019–).

indefinido en la misma<sup>26</sup>. Todo ello ha venido provocando considerables dosis de inseguridad jurídica y las consiguientes reticencias por parte de los órganos de contratación de las universidades a la hora de optar por la inclusión de este tipo de criterios en fase de adjudicación de contratos.

Por otro lado, y aunque pueda parecer inicialmente paradójico, resulta fundamental referirnos a la cuestión del «precio» como uno de los criterios de adjudicación que determinarán una contratación pública responsable por parte de las universidades, puesto que de nada serviría el esfuerzo de sus órganos de contratación por incorporar cláusulas sociales en las distintas fases del proceso de licitación si a continuación estas quedasen devaluadas, al atribuirle una mayor valoración al criterio económico sobre el resto de los criterios de adjudicación<sup>27</sup>, o si se acepta un precio de adjudicación por debajo de los costes laborales, sin calificarlo como baja desproporcionada o temeraria. Por tanto, son varios los aspectos que debemos tener en consideración para valorar el criterio económico desde su contribución a la contratación pública responsable.

## 8.1. Estimación del precio del contrato conforme a los costes laborales

A este aspecto se refiere el artículo 100 de la LCSP, dedicado al presupuesto base de licitación. Se trata de un artículo complejo que condensa demasiada información y que genera también ciertas dudas interpretativas que ya están siendo objeto de recurso ante los tribunales administrativos de contratación.

El interés que reviste esta materia desde el punto de vista laboral viene representado por el hecho de que en los contratos en que el coste de los salarios del personal destinado a su ejecución forma parte del precio total del mismo, el presupuesto base de licitación deberá indicar de forma desglosada, y con división por género y categoría profesional, los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.

<sup>26</sup> Resolución del TACRC 632/2018, de 29 de junio, por la que se anula como criterio de adjudicación la valoración con un máximo de 10 puntos, en función del porcentaje del personal fijo contratado en la empresa, al entender que se trata de una cualidad de las empresas licitadoras, que nada tiene que ver con el objeto del contrato, ni añade calidad a la oferta técnica y por ello es contrario a lo dispuesto en el artículo 145 de la LCSP. Recuperado de <[http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202018/Recurso%200516-2018%20MU%2046-2018%20\(Res%20632\)%2029-06-2018.pdf](http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202018/Recurso%200516-2018%20MU%2046-2018%20(Res%20632)%2029-06-2018.pdf)> (consultado el 10 de enero de 2019).

<sup>27</sup> En este déficit incurre a título de ejemplo el Contrato para el servicio de Vigilancia de los Campus de la Universidad de Extremadura, al atribuir la máxima puntuación a la oferta que presente la proposición económica más baja (Exp. S016/2018).

A pesar, como decimos, de ser numerosas las dudas interpretativas que genera este precepto, de lo que no cabe duda es de la mayor vinculación que ahora presenta la contratación pública respecto de la normativa laboral, lo cual conlleva como lógica consecuencia el deber de vigilancia de su adecuado cumplimiento, que recae ahora sobre el órgano de contratación.

## 8.2. Ofertas anormalmente bajas o temerarias

De nuevo encontramos en la regulación que ofrece esta materia una expresión más del deber de observancia que sobre el órgano de contratación pública recae ahora con respecto a la normativa laboral. En este sentido, el artículo 149 de la LCSP regula las denominadas ofertas anormales o bajas temerarias, del que resulta posible extraer algunas ideas clave.

En primer lugar, es necesario que los pliegos señalen con carácter previo y mediante parámetros objetivos qué ofertas se considerarán anormales o temerarias<sup>28</sup>. Será necesario rechazar las ofertas anormalmente bajas por no haber incluido los costes salariales derivados del convenio colectivo que resulte de aplicación, según lo dispuesto en el artículo 201 de la LCSP<sup>29</sup>.

La aplicación de las bajas temerarias no operará de forma automática, por lo que el órgano de contratación de la universidad no podrá excluir directamente a una empresa que presente una oferta en estas condiciones, sino que deberá seguir el procedimiento que para ello establece la LCSP, destinado a dotar de las suficientes garantías a esta decisión, dada la gravedad que la misma reviste desde el punto de vista de los postulados de la libre competencia. Para ello, será necesario requerir a la empresa licitadora, concediéndole un plazo para que pueda aportar alegaciones y documentación o justificar y desglosar de manera razonada y detallada el bajo nivel de los precios recogidos en la oferta que ha presentado. Siguiendo estas pautas y respetando en todo caso el procedimiento de alegaciones previsto en la norma, se podrá excluir de la licitación a una empresa que incurra en una oferta económica por debajo de los costes salariales conforme al convenio colectivo aplicable cuando esta resulte injustificada<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> A título de ejemplo, el contrato para las obras de construcción del nuevo Data Center de la Universidad Politécnica de Madrid fija este límite en un 10 % (Exp. OB-02/2019 ML).

<sup>29</sup> Por su parte, si el órgano de contratación ha optado por la posibilidad que le brinda el artículo 202 de la LCSP, consistente en establecer en los pliegos, como condición especial de ejecución, el cumplimiento por parte de la empresa adjudicataria del concreto convenio colectivo sectorial y territorial, se calcularán y desglosarán los costes laborales en función de lo que establezca este convenio, pudiendo resultar descartadas las empresas que presenten una oferta anormalmente baja conforme al mismo.

<sup>30</sup> Esta situación se presentó durante el procedimiento de licitación del contrato para la adjudicación del servicio de limpieza del campus Las Lagunillas de la Universidad de Jaén, en el que una de las empresas

## 9. Incorporación de compromisos sociolaborales como condiciones especiales de ejecución

Estas condiciones especiales hacen referencia a requisitos relativos al modo concreto de ejecutar la prestación contratada, siendo muy amplias y variadas las posibilidades de actuación que las cláusulas sociolaborales encuentran en este ámbito, con el límite siempre presente del respeto debido a los principios fundamentales que derivan del derecho de la UE.

Por lo que respecta a nuestro derecho interno, la posibilidad de incorporar cláusulas sociales como condiciones especiales de ejecución se encuentra regulada en el artículo 202 de la LCSP. Durante el trámite parlamentario de esta ley se introdujo como novedad el establecimiento con carácter obligatorio de al menos una de las condiciones especiales de ejecución que aparecen recogidas en el apartado 2.º de este mismo precepto. La lectura de este artículo 202.2 de la LCSP evidencia la heterogeneidad y amplitud de los objetivos sociales a cuya consecución puede contribuir la contratación pública desarrollada en el ámbito concreto de las universidades, tratándose de un catálogo meramente ejemplificativo de objetivos sociolaborales, susceptible de ser ampliado por el órgano de contratación de cada universidad, atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada concreto contrato. Esta elección deberá realizarse de forma prudente y adecuada, eligiendo bien aquella o aquellas que mejor se adapten al objeto del contrato, a sus características y a las posibilidades reales de las empresas que operan en el concreto sector.

En este sentido, contamos con ejemplos en el ámbito de la contratación pública desarrollada por universidades que constituyen buenas prácticas y que resultan extrapolables al resto para conseguir que estas instituciones académicas puedan contribuir de forma efectiva, a través de la incorporación de condiciones especiales de carácter sociolaboral, a la consecución de objetivos de esta naturaleza<sup>31</sup>.

---

licitantes presentó una oferta económica que fue rechazada por el órgano de contratación por considerarla temeraria. La empresa presentó recurso frente a esta decisión, que finalmente fue desestimado por Resolución 299/2018, de 25 de octubre, del TACRC de la Junta de Andalucía.

<sup>31</sup> Así, en el contrato de obras de ejecución del proyecto básico y de ejecución para la construcción del taller número 2 de la Facultad de Enfermería del campus de Algeciras de la Universidad de Cádiz (Exp. 054/2018/19), aparecen como condiciones especiales de ejecución de tipo social: garantizar la seguridad y protección de la salud en el lugar de trabajo y prevenir la siniestralidad laboral; cumplir los requerimientos del convenio colectivo que sea aplicable a los trabajadores; realizar los pagos a los subcontratistas y suministradores, concretamente, conforme a lo previsto en el artículo 216 de la LCSP; combatir el paro: mantener la plantilla de trabajadores adscritos a la ejecución del contrato sin que proceda suspensión o extinción de los contratos de trabajo de la plantilla, salvo las suspensiones o extinciones consecuencia de la voluntad del trabajador, despidos disciplinarios o por instrucción justificada de la dirección facultativa de las obras.

El pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de servicio de soporte a la plataforma de SAP en la Universidad Complutense de Madrid a adjudicar por procedimiento abierto simplificado PAS 36/18 dedica su artículo 25 a condiciones especiales de ejecución: si la empresa adjudicataria cuenta

Sin embargo, en otros casos, esta contribución puede verse limitada por la formulación de estas condiciones de manera vaga e imprecisa, carentes de las necesarias dosis de concreción que permitirían hacerlas exigibles en algún grado<sup>32</sup>.

El legislador muestra en esta materia un firme compromiso con el cumplimiento y efectividad de las cláusulas sociales que hayan podido quedar incorporadas como condiciones especiales de ejecución, reservándoles en caso de incumplimiento una triple consecuencia: a) la imposición de las penalidades previstas en el artículo 192 de la LCSP; b) la resolución del contrato, conforme al artículo 211.1 f) de la LCSP, cuando haya quedado incorporada como condición esencial en los pliegos; c) cuando no sea causa de resolución, su incumplimiento podrá calificarse en los pliegos como infracción grave, susceptible de provocar la prohibición de contratar con las entidades públicas prevista en el artículo 71.2 c).

Existen determinadas cláusulas sociales cuya incorporación en los pliegos de contratación, como condiciones especiales de ejecución, se han visto envueltas en una intensa controversia respecto a su legalidad. Así ha ocurrido, entre otras, con la consistente en la aplicación de los convenios colectivos sectoriales o la de subrogación de la plantilla. Con las limitaciones propias de un estudio de estas características, sí conviene al menos detenernos brevemente en los aspectos más destacados de estas cláusulas y las dudas que su inclusión ha venido generando en fase de ejecución de los contratos públicos.

## 9.1. Aplicación del convenio colectivo sectorial como condición especial de ejecución

Tanto por razones de jerarquía como de competencia material, los pliegos de condiciones administrativas de un contrato no pueden derogar las previsiones legales encargadas de regular una materia concreta. Por tanto, un pliego no puede exigir como requisito de admisión, con carácter eliminatorio, por tanto, y no meramente valorativo, el sometimiento a un convenio colectivo concreto, puesto que ello excedería con creces el ámbito de su competencia. En este sentido, la empresa cumple con sus obligaciones laborales tanto si queda sometida a un convenio colectivo de ámbito sectorial como a un convenio de empresa (82.3 Estatuto de los Trabajadores –ET–).

---

con plantilla desequilibrada en la proporción de mujeres, es condición especial de ejecución que todas las contrataciones, bajas y sustituciones que se produzcan durante la ejecución del contrato en la plantilla encargada de ello se realicen con mujeres. Se entiende por plantilla desequilibrada aquella que presente un porcentaje inferior al 40 %.

<sup>32</sup> Contrato de servicio de alojamiento para los alumnos del Centro Internacional de Español de la Universidad de Málaga (Exp. 2/2018). Condiciones especiales de ejecución: eliminar desigualdades entre el hombre y la mujer; favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar.

Cuestión distinta es que en fase de ejecución del contrato, el órgano de contratación establezca como condición especial de ejecución «el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables» y no un convenio de empresa, puesto que esta es una de las condiciones de ejecución que ahora se recogen expresamente en el artículo 202.2 de la LCSP<sup>33</sup> y que tendrá como ámbito subjetivo de aplicación únicamente a los trabajadores empleados en la ejecución del concreto contrato público y no a la totalidad de la plantilla de la empresa, ya que lo contrario podría representar una injerencia desproporcionada en la libertad de empresa y en el derecho a la negociación colectiva.

## 9.2. Obligación de subrogación de la plantilla del anterior adjudicatario

En relación con la posibilidad de admitir la subrogación de trabajadores empleados por la anterior empresa adjudicataria como condición especial de ejecución, es necesario partir de lo dispuesto en el artículo 130 de la LCSP, que amplía notablemente la regulación que sobre esta materia contenía la regulación anterior, concretamente el artículo 120 del derogado texto refundido de la Ley de contratos del sector público (RDLeg. 3/2011 de 14 de noviembre).

A este respecto y como principal novedad, se elimina la referencia a que la obligación de subrogación pueda derivarse del propio contrato. Se recoge así la tesis mantenida por parte de un sector doctrinal que venía defendiendo el carácter eminentemente laboral de la obligación de subrogación, que debía por ello quedar reservada a las situaciones en que viniera establecida de forma expresa en el convenio colectivo de referencia y en las condiciones allí recogidas, debiendo el pliego consignar esta cuestión a efectos únicamente informativos, con el fin de que las ofertas presentadas tuviesen en cuenta esta eventualidad a la hora de calcular sus costes<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> La Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura (BOE de 9 de febrero de 2019), en cuyo ámbito de aplicación quedan incluidas las universidades de la comunidad autónoma, establece en su artículo 26.1 la obligación de incorporar esta condición especial de ejecución en los pliegos de condiciones administrativas que liciten las entidades pertenecientes a su ámbito de aplicación, asegurando que las personas trabajadoras de las empresas licitantes quedan sometidas, como mínimo, al convenio colectivo sectorial.

<sup>34</sup> *Vid.* Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 2016, Sala Contencioso-Administrativa (rec. 1602/2015), que resuelve el recurso interpuesto contra la Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de mayo de 2015 (rec. 122/2013), que consideró admisible la obligación de subrogación derivada de los pliegos siempre que resultase voluntaria para los trabajadores afectados, por entenderla amparada en la libertad de pactos y en el interés público de calidad en el empleo, quedando esta sentencia anulada por el Tribunal Supremo.

Por tanto, no será posible, a la vista de la regulación que ofrece ahora el artículo 130 de la LCSP, exigir a través de los pliegos de contratación como condición especial de ejecución la subrogación de personal, de modo que únicamente cabrá imponer esta obligación por aplicación del ET o del convenio colectivo aplicable<sup>35</sup>.

En aquellos casos en que proceda la subrogación, el artículo 130 de la LCSP señala la obligación que recae sobre el órgano de contratación de especificar en el propio pliego de condiciones toda la información relativa a los contratos de los trabajadores a los que afecte esta, con el fin de permitir a las empresas interesadas en participar en el proceso de licitación la evaluación de los costes laborales que les pueda suponer esta obligación de subrogación. El artículo 130.2 de la LCSP hace extensiva esta misma obligación de información a los socios trabajadores de las cooperativas cuando estos estuvieran adscritos al servicio o actividad objeto de subrogación.

Por otro lado, se prevé por primera vez la adopción de medidas por parte de los órganos de contratación en los pliegos para asegurar la indemnidad del nuevo contratista o concesionario, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones informativas laborales y de seguridad social que recaen sobre el empresario saliente. En concreto, el artículo 130 establece la obligatoriedad de que los órganos de contratación establezcan en el pliego de cláusulas administrativas particulares penalidades para este empresario que incumpla la obligación de entregar la información completa y veraz de los trabajadores en cuyas relaciones de trabajo deba subrogarse el nuevo contratista y su obligación de abonar los salarios impagados de los trabajadores afectados por la subrogación, aun en el supuesto de que el contrato se resuelva y los trabajadores sean subrogados por el nuevo. El contratista entrante dispondrá de una nueva acción de reclamación para el caso de que los costes laborales fueran superiores a los que se desprendieran de la información facilitada y, en todo caso, estará exento de responsabilidad sobre los salarios y cotizaciones impagados respecto de los trabajadores afectados.

### 9.3. Vías alternativas para vincular el beneficio social derivado de la contratación pública al territorio de cada universidad

Hasta ahora hemos venido analizando las distintas posibilidades que el nuevo marco normativo en materia de contratación pública brinda a las universidades para contribuir al

---

<sup>35</sup> Vid. Resolución del TACRC 465/2018, de 11 de mayo, por la que se desestima recurso interpuesto contra los pliegos del contrato del servicio de mantenimiento integral de las instalaciones en los campus de Elche, Altea, Sant Joan d'Alacant y Orihuela de la Universidad Miguel Hernández, al entender que se trata de obligación legal que no puede quedar establecida en el pliego. Recuperado de <<http://contratacion.umh.es/files/2018/03/DIF-PUBLICA-RESOLUCION-DEL-TACRRCC.pdf>> (consultado el 10 de enero de 2019).

desarrollo de la vertiente cualitativa de esta actividad. Llegados a este punto, cabría preguntarnos si al mismo tiempo en ello pueden encontrar estos agentes del conocimiento un instrumento útil para contribuir a la transformación social del concreto territorio en el que desarrollan sus principales misiones.

Una buena fórmula para conseguir este objetivo sería sin duda conseguir que una amplia proporción de las oportunidades de creación de empleo generadas a través del instrumento de contratación pública viniera a repercutir principalmente sobre el territorio en que opera cada concreta universidad. Sin embargo, frente a ello, es necesario hacer notar que las cláusulas sociales incluidas en fase de ejecución y destinadas a procurar la contratación de personas desempleadas han sido admitidas en su legalidad siempre y cuando no supongan restringir esta contratación a aquellos desempleados que estuviesen empadronados en el ámbito territorial de la entidad contratante<sup>36</sup>, por lo que en principio estas exigencias de no empadronamiento o territorialidad actuarían como un importante obstáculo para que las universidades pudieran hacer uso de esta facultad, contribuyendo con ello de forma decisiva a la dinamización del concreto territorio en que actúan.

Sin embargo, existen vías alternativas que pueden ser exploradas por los órganos de contratación de las distintas universidades y que permitirían contribuir de manera efectiva a crear oportunidades de empleo a favor de personas desempleadas, vinculadas al territorio en que se encuentra situada la propia universidad, por lo que de manera indirecta se podrían conseguir los mismos efectos que se perseguirían con las cláusulas de empadronamiento o territorialidad que, sin embargo, no superan el juicio de legalidad. Estas vías alternativas podrían ser especialmente interesantes en el caso de universidades cuya vinculación al desarrollo del territorio en el que se ubican aparece destacada en sus propias leyes de creación<sup>37</sup>.

En este sentido, los compromisos de contratación de desempleados como condiciones especiales de ejecución pueden ser formulados de tal manera que exijan la intervención de servicios sociales de base, de carácter local, para acreditar su adecuado cumplimiento<sup>38</sup>,

---

<sup>36</sup> Informe 6/2009, de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón, de 15 de abril. Recuperado de <[https://www.aragon.es/estaticos/ImportFiles/15/docs/Areas/InformeActuacionesJuntaConsultiva/Informes/2009/INFORME6\\_2009.pdf](https://www.aragon.es/estaticos/ImportFiles/15/docs/Areas/InformeActuacionesJuntaConsultiva/Informes/2009/INFORME6_2009.pdf)> (consultado el 10 de enero de 2019).

<sup>37</sup> Así, por lo que respecta a las Universidades de Almería, Huelva y Jaén, este objetivo de contribución al desarrollo del territorio aparece destacado en los propios preámbulos de sus respectivas Leyes de creación 3/1993, 4/1993 y 5/1993, todas ellas de 1 de julio (BOJA núm. 72, de 6 de julio), donde se establece su consideración como instrumentos de transformación social que desarrollen y orienten el potencial económico, cultural y científico del personal de sus respectivas provincias.

<sup>38</sup> *Vid.* Cláusula 33.2, «Para la inserción socio laboral», del pliego de cláusulas administrativas particulares de contratos de servicios del Gobierno Vasco. Recuperado de <[http://www.contratacion.euskadi.eus/w32-1084/es/contenidos/anuncio\\_contratacion/expjaso13235/es\\_doc/adjuntos/clausulas\\_admin\\_particulares1.pdf](http://www.contratacion.euskadi.eus/w32-1084/es/contenidos/anuncio_contratacion/expjaso13235/es_doc/adjuntos/clausulas_admin_particulares1.pdf)> (consultado el 8 de enero de 2019).

con lo que de manera indirecta estaremos garantizando que las oportunidades de empleo derivadas de la contratación pública realizada por las universidades recaiga sobre personas usuarias de estos servicios sociales y, por tanto, vinculadas al concreto territorio en que se ubique la universidad contratante.

## 10. El necesario control de la universidad sobre el efectivo cumplimiento de los compromisos sociales asumidos por la empresa adjudicataria

La fase de cierre del procedimiento de los contratos públicos resulta trascendental para lograr su efectiva contribución a los objetivos de política sociolaboral que hayan podido quedar incorporados a los mismos, puesto que de nada servirá dedicar esfuerzos a incorporar objetivos de este carácter a lo largo del procedimiento de licitación si posteriormente la ejecución de la prestación no se ajusta a los mismos y el órgano de contratación no reacciona frente a estos incumplimientos.

En esta materia podemos comprobar que si bien es cierto que de manera creciente muchas universidades están incorporando en sus pliegos de contratación diferentes cláusulas de contenido sociolaboral, no lo es menos que solo una pequeña proporción de estas controla realmente su adecuado cumplimiento por parte de las empresas adjudicatarias. Para poner fin a estas prácticas, resulta esencial que los procesos de licitación se acompañen del establecimiento de un sistema efectivo de control y verificación del cumplimiento de los compromisos sociales que hayan quedado incorporados a los pliegos, de modo que la universidad pueda garantizar realmente que ha conseguido la contribución que pretendía a la realización de objetivos de política sociolaboral por medio de su actividad de contratación pública.

La eficacia de estos sistemas de control va a depender en última instancia de que el órgano de contratación de cada universidad establezca un mecanismo homogéneo y estandarizado común a todos los pliegos. Este mecanismo puede consistir en la obligación de la empresa adjudicataria de presentar en el concreto momento que se determine la documentación que quede previamente fijada y de la cual sea posible extraer de forma objetiva el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Del mismo modo, deben quedar preestablecidas las consecuencias específicas que acarreará el posible incumplimiento de estas obligaciones. De esta forma, al igual que la universidad reaccionaría ante incumplimientos relacionados con aspectos tradicionalmente considerados esenciales en el ámbito de la contratación pública, como son el precio o el plazo de ejecución del contrato, debe también resultar exigible esta misma reacción ante el incumplimiento de los compromisos asumidos en materia sociolaboral (Lesmes, 2018, p. 80). Por tanto, el respeto a estos compromisos no vincula solo a la empresa adjudicataria, sino que vincula también al propio órgano de contratación de cada universidad, que debe

ejercer un adecuado control sobre su efectivo cumplimiento, so pena de incurrir en caso contrario en responsabilidad administrativa e incluso penal, pues no podemos olvidar que se trata de recursos públicos, a cuya gestión eficiente quedan obligadas las universidades, como entidades del sector público.

El artículo 62 de la LCSP establece por primera vez la obligación de crear la figura del responsable del contrato, al que se le encomienda la función de vigilar la correcta ejecución de los trabajos contratados. Por tanto, en los pliegos debe quedar especificado quién asumirá esta función y deberán serle asignadas las competencias que resulten necesarias para llevarla a cabo.

## 11. Algunas reflexiones finales

Más allá del innegable impulso que la actual regulación en materia de contratación pública supone para la consecución de objetivos de carácter sociolaboral a través de esta actividad, no podemos obviar que su objetivo esencial sigue siendo garantizar la libre competencia entre las empresas licitadoras. Ello nos lleva a admitir, por tanto, el carácter secundario que los objetivos de política sociolaboral siguen presentando en el ámbito de la contratación pública, sin que para ello sea óbice la concepción mucho más aperturista que ante ellos muestran ahora tanto el derecho de la UE en esta materia como nuestra propia legislación interna.

Este nuevo marco normativo permite a las universidades, a través de su actividad de contratación pública, contribuir de forma efectiva a lograr una sociedad más justa, igualitaria y con mayor grado de cohesión social, puesto que les resultará posible incluir compromisos de este carácter en prácticamente cualquier procedimiento de licitación pública que lleven a cabo, con independencia del valor estimado del contrato que se pretenda adjudicar. Ello, al mismo tiempo, ejercerá una evidente fuerza de atracción hacia la promoción de estos mismos intereses sociales por parte de las empresas del sector privado, movidas por el propósito de no perder oportunidades competitivas a la hora de convertirse en proveedoras de bienes y servicios a las universidades.

No obstante, para que el instrumento de la contratación pública desarrollado en el ámbito universitario llegue a desplegar todo el potencial que está llamado a desempeñar en este ámbito, no es suficiente con dotarnos de un nuevo régimen jurídico que favorezca esta contribución. Por el contrario, la introducción de compromisos sociales viene a chocar con dificultades derivadas de ideas y prácticas profundamente arraigadas que resultará necesario ir superando para dejar paso a nuevos enfoques más en sintonía con las orientaciones que inspiran el vigente marco normativo en esta materia. Para ello resulta imprescindible que nuestras universidades apuesten por el desarrollo de estrategias de profesionalización de sus servicios de contratación pública.

La eficaz contribución de la contratación pública desarrollada por estas instituciones académicas dependerá, en última instancia, de que las consideraciones de carácter socio-laboral se integren a lo largo de todo el ciclo contractual y no sean concebidas como medidas aisladas que sirvan para parchear en algunos aspectos el proceso de contratación pública. El objetivo será lograr su consideración como un elemento más del procedimiento de licitación, capaz de influir decisivamente en la elección de la oferta que en cada caso resulte más adecuada, atendiendo a la mejor relación calidad-precio.

## Referencias bibliográficas

- Bernal Blay, M. A. (2008). Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 10, 211-252.
- Blázquez Lidoy, A. (2018). El nuevo límite de 50.000 euros para los contratos menores de investigación y desarrollo en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. *Ceflegal: Revista práctica de derecho*, 211-212, 85-120. Recuperado de <[https://www.civil-mercantil.com/sites/civil-mercantil.com/files/articulo\\_12\\_2018.pdf](https://www.civil-mercantil.com/sites/civil-mercantil.com/files/articulo_12_2018.pdf)> (consultado el 4 de enero de 2019).
- Club de Excelencia en Gestión. (2018). *50 criterios de calidad y excelencia para la prestación del servicio, que aportan valor en la contratación pública*. Recuperado de <[http://www.agoraceg.org/system/files/50\\_criterios\\_clubexcelencia\\_20190131.pdf](http://www.agoraceg.org/system/files/50_criterios_clubexcelencia_20190131.pdf)> (consultado el 4 de enero de 2019).
- Comunicación Comisión Europea. (2017). Conseguir que la contratación pública funcione a Europa y para Europa. Estrasburgo, 3.10.2017 COM. (2017) 572 final. Recuperado de <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-572-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>> (consultado el 4 de enero de 2019).
- CRUE. (2018). Comunicado de la Asamblea General de Rectores de las Universidades Españolas, de 10 de julio 2018. Recuperado de <<http://www.crue.org/Documentos%20compartidos/Informes%20y%20Posicionamientos/2018.07.10-Asamblea%20General%20comunicado%20Ley%20Contratos%20Sector%20Publico.pdf>> (consultado el 4 de enero de 2019).
- Fernández-Lomana García, M. (5 de julio de 2017). Las cláusulas sociolaborales en la contratación administrativa. Recuperado de <<https://elderecho.com/las-clausulas-socio-laborales-en-la-contratacion-administrativa>> (consultado el 4 de enero de 2019).
- Gala Durán, C. (2010). Responsabilidad social empresarial, derecho a la libre prestación de servicios y contratación pública de obras y servicios. *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, 2, 713-745.

- García Pérez, F. J. (8 de junio de 2018). Bibliotecas públicas ante la nueva Ley de Contratos del Sector Público. Recuperado de <<https://fiscalizacion.es/2018/06/08/bibliotecas-contratos/>> (consultado el 4 de enero de 2019).
- La Vanguardia. (24 de octubre de 2018). El Tribunal de Cuentas y los órganos autonómicos de control acuerdan coordinarse para fiscalizar las Universidades. Recuperado de <<https://www.lavanguardia.com/vida/20181024/452537580502/el-tribunal-de-cuentas-y-los-organos-autonomicos-de-control-acuerdan-coordinarse-para-fiscalizar-las-Universidades.html>> (consultado el 4 de enero de 2019).
- Lesmes Zabalegui, S. (2018). *Guía y Acuerdo de compra pública responsable en la Universidad de Jaén*.
- Molina Navarrete, C. (2008). [Relaciones laborales, política de empleo y compra pública socialmente responsable: las cláusulas sociales en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público](#). *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 302, 3-64.
- Molina Navarrete, C. (2017). Mercados nacionales de trabajo y derecho comunitario de la competencia: libertad de empresa, relaciones laborales y cláusulas sociales. En C. Molina Navarrete (autor), *El nuevo Estatuto de los Trabajadores a la luz de la jurisprudencia comunitaria* (1.ª ed.) (pp. 69-111). Madrid-La Ley.
- Moltó, D. y De la Torre, N. (2 de septiembre de 2018). Las Universidades también suspenden por el abuso de contratación menor. *El Mundo*. Recuperado de <<https://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2018/09/02/5b8aaf18ca47414f3f8b45a9.html>> (consultado el 2 de enero de 2019).
- Preciado Domènech, C. H. (2018). *Los criterios sociales y laborales en la contratación pública bajo la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público* (1.ª ed.). Albacete: Bomarzo.
- Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. (2016). Cláusulas sociales y contratación pública. *Diario La Ley*, 8766.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0