



Contratación  
pública responsable:  
consideraciones  
jurídicas, percepciones  
y experiencias desde la  
Región de Murcia

**Resumen Ejecutivo**

número 12

2019  
cesrm  
cuadernos

*Cuadernos del Consejo  
Económico y Social  
de la Región de Murcia*

# Contratación pública responsable: consideraciones jurídicas, percepciones y experiencias desde la Región de Murcia

**INFORME PARA EL CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA**

J. Víctor Meseguer Sánchez (Dirección)

Irene Bajo García

José Luis Durán Sánchez

Fernando López Alonso

Gabriel López Martínez

Alejandra Selma Penalva

Javier Sierra Rodríguez

2019

*cesrm*  
**cuadernos**

## **GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE RESPONSABILIDAD SOCIAL, INNOVACIÓN Y DERECHOS HUMANOS**

Universidad Católica San Antonio de Murcia - UCAM

Este trabajo es el resultado del Proyecto de Investigación sobre Contratación Pública Responsable desarrollado a instancia del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.



La responsabilidad de las opiniones expresadas en las publicaciones editadas por el C.E.S. incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que el Consejo se identifique con las mismas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de obra, citando su procedencia.

© Copyright. 2019. Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.  
Edita y distribuye: Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.  
C/. Alcalde Gaspar de La Peña, 1 - 30004 Murcia.  
[www.cesmurcia.es](http://www.cesmurcia.es)

I.S.B.N.: 978-84-09-12525-8  
Depósito Legal: MU 867-2019

Diseño, maquetación e impresión: Compobell, S.L. Murcia

*Para la impresión de este libro se ha utilizado papel biodegradable y 100% reciclable, conforme al Sistema FSC/PEFC*

Nota: Se agradece la colaboración a Carlos Collado Lucas por su contribución a la revisión de los textos que forman parte de este cuaderno.

# **Resumen Ejecutivo**



Una parte significativa de los presupuestos de las Administraciones Públicas se destinan a la adquisición de bienes o la contratación de suministros, obras o servicios, para satisfacer las necesidades derivadas de la actuación de nuestras Administraciones Públicas. El volumen de la inversión pública que se canaliza a través de la contratación pública es de mayor magnitud que muchas de las partidas que se destinan a algunas políticas de carácter social o medioambiental.

De ahí que se deriven algunas preguntas como las siguientes: ¿Se puede utilizar la contratación pública para contribuir a la consecución de objetivos de interés general? ¿Puede la contratación pública ser un instrumento para llevar a cabo políticas públicas? La Unión Europea, consciente de las posibilidades que ofrece la contratación, ha ido impulsando el establecimiento de criterios de adjudicación y de ejecución del objeto de los contratos que contribuyen a finalidades de mejora social, laboral o medioambiental y que superan el mero cumplimiento del objeto del contrato.

En España, existía la posibilidad de incorporar estos criterios o cláusulas sociales y medioambientales con la regulación de contratos públicos. Sin embargo, el respaldo normativo a este tipo de cláusulas se extiende con la Ley de Contratos del Sector Público de 2017, que incorpora con claridad la consideración de la contratación pública como un instrumento más de políticas públicas.

Este Cuaderno sobre contratación pública responsable tiene por objeto analizar el marco actual de la incorporación de cláusulas sociales y medioambientales (ecosociales) en la contratación pública, captar la percepción de los principales agentes involucrados en su desarrollo y realizar una aproximación a la realidad de su utilización en la contratación pública de las Administraciones Públicas de la Región de Murcia.

A cada uno de los objetivos descritos se destina cada una de las partes de este cuaderno, desarrollado bajo la Dirección de J. Víctor Meseguer Sánchez, Director de la Cátedra Internacional de RSC de la Universidad Católica San Antonio de Murcia.

La **primera parte** aborda el marco jurídico de las cláusulas ecosociales y su reflejo en las condiciones que se establecen en los convenios colectivos. Se desarrolla en tres capítulos a través del análisis y consideraciones de Irene Bajo García, Alejandra Selma Penalva y José Luís Durán Sánchez, profesores de las Universidades de Alicante, Murcia y UCAM. Las principales observaciones que se derivan del análisis realizado son las siguientes:

- a) El elenco de requisitos sociales y medioambientales que pueden constituir cláusulas ecosociales a requerir o valorar especialmente en los procesos de contratación pública es muy amplio. Pueden versar sobre la protección del medioambiente, la atención a la familia y medidas de conciliación, la prevención de la brecha de género, la integración de personas con discapacidad, la estabilidad de la plantilla, la salvaguarda de víctimas de violencia de género, o la mejora de las oportunidades de colocación para mayores u otros colectivos con dificultades de acceso al empleo, entre otros muchos ejemplos.
- b) En la Ley de Contratos del Sector Público las referencias a cuestiones relativas a cláusulas ecosociales son frecuentes a lo largo del articulado. Sin embargo, se perciben ciertas contradicciones, de manera que, existiendo preceptos muy contundentes con respecto a su inclusión y relevancia en la contratación pública, otros relativizan su obligatoriedad y peso relativo en la decisión sobre las adjudicaciones.
- c) La decisión final respecto a la inclusión o no de una o varias cláusulas ecosociales en alguna de las fases del proceso de contratación queda en manos del órgano administrativo que promueve el expediente de contratación, así como la relevancia que tienen en la elección de la empresa que finalmente colaborará con la administración.
- d) La ambigüedad e indeterminación de los términos empleados por la norma en relación a las posibles cláusulas ecosociales generan incertidumbre en el operador jurídico. De ahí que los pronunciamientos de los órganos administrativos de control de la contratación, así como los judiciales, resultan fundamentales en la creación y configuración de un listado o conjunto de aquellas que resultan admisibles en derecho.
- e) En los convenios colectivos también es posible incluir un apartado dedicado a regular estas materias, que son susceptibles de ser valoradas positivamente en los procesos de contratación pública cuando se mejoran las obligaciones mínimas marcadas por el legislador. No obstante, en la mayor parte de las ocasiones se tratan de cláusulas meramente reiterativas de los derechos y obligaciones ya reconocidas por el legislador, por ello se estima que las empresas murcianas están desaprovechando las ventajas que les podría reportar introducir este tipo de cláusulas en el texto de sus convenios colectivos.

La **segunda parte** del cuaderno se centra en el análisis de las percepciones del tipo de actores que se consideran clave para que las cláusulas incorporadas en los contratos públicos logren los efectos deseados. Para ello, los tres capítulos que componen esta parte del Cuaderno emplearon una metodología común a través de la realización de entrevistas en profundidad a treinta informantes

clave de la Región de Murcia. De este modo se presentan tres capítulos, desarrollados por el politólogo Javier Sierra Rodríguez, el abogado Fernando Lopez Alonso y el antropólogo Gabriel López Martínez, cada uno correspondiente a las percepciones de los técnicos de contratación de entidades públicas, de empresarios y representantes de organizaciones, así como de organizaciones sociales y sindicales.

Los principales planteamientos que expresan los técnicos de las Administraciones Públicas tienen relación con la dificultad para incorporar cláusulas ecosociales efectivas, debido a la escasez de medios que impide una mayor atención al diseño de las cláusulas, en un contexto en el que los servicios de contratación están sobrecargados de trabajo. También se apunta a la carencia de recursos formativos y de modelos que sean verdaderamente útiles para afrontar con éxito este nuevo aspecto de la contratación pública.

Las cláusulas requieren estudiar cada contrato antes de su publicación, para analizar qué tipo de requerimientos se pueden incorporar, de manera que vayan a tener una incidencia real en términos de empleo o de mejora medioambiental. Ello obliga a realizar operaciones que hasta el momento no se hacían o para las que no tienen formación específica, como es investigar el tipo de materiales respetuosos con el medioambiente cuya utilización pueden exigir, o calcular y planificar las mejoras que pueden valorar especialmente respecto a la plantilla dedicada a la ejecución del contrato, entre otras muchas.

Además, los técnicos son conscientes de la necesidad de cambiar el modo tradicional de verificación y control de la ejecución de los contratos, para que se compruebe expresamente el cumplimiento de las cláusulas sociales y medioambientales, ya que de lo contrario un control formal o documental se muestra especialmente poco efectivo. Adicionalmente, ante las insuficiencias indicadas se detecta que el grado de desarrollo de este aspecto en la contratación pública es muy dependiente del voluntarismo e iniciativa de los técnicos de las Administraciones Públicas que se muestran comprometidos e implicados.

Por otra parte, las percepciones de los empresarios y los representantes de sus organizaciones representativas se pueden sintetizar en tres ideas principales. En primer lugar, los entrevistados comparten que la licitación pública supone un instrumento, no solo para el suministro de bienes y servicios para el ciudadano (concepción tradicional), sino para desarrollar políticas públicas sociales, laborales y medioambientales. En segundo lugar, señalan que su aplicación práctica es susceptible de múltiples mejoras. Entre ellas, indican que se deberían diseñar bajo la previsión de las necesidades existentes en la Región de Murcia (tanto de la ciudadanía como del empresariado), de modo que no se incluyan como tales las obligaciones que la normativa ya exige porque carece de sentido. Al mismo tiempo,



observan como una carencia que, tras el esfuerzo por adaptarse a las exigencias de las cláusulas, la Administración no realiza un adecuado seguimiento, lo que puede dar lugar a cierta relajación de su cumplimiento. Las proclamaciones de intenciones sin exigibilidad, ni aplicabilidad concreta, ni mecanismos de supervisión y control, no se pueden considerar verdaderos compromisos ecosociales.

Como tercera idea, se expresa la inquietud de que este tipo de cláusulas represente una desventaja para la pequeña y mediana empresa, dado que en su diseño no siempre se tiene en cuenta el tamaño de las mismas en relación a la dimensión del contrato a ejecutar, por lo que se produce una desproporción en los requisitos o se impide que las pequeñas empresas puedan acceder a valoraciones adicionales para lograr la adjudicación de los contratos.

Por último, se aborda la opinión de los sindicatos y de las organizaciones del tercer sector. Las principales observaciones derivadas de las entrevistas llevan a la demanda de un mayor compromiso para que se generalice su utilización, porque perciben que el impulso que se debería llevar a cabo es todavía insuficiente. Subrayan la importancia de un buen diseño de las cláusulas, porque su eficacia depende de los aspectos concretos a través de los cuáles se materializan en los pliegos de condiciones.

Entre las ideas que aportan, está la participación de los sindicatos y organizaciones sociales en la definición de un modelo de cláusulas sociales a incorporar en cada Administración Pública y que responda a una planificación en torno a objetivos sociales definidos. También demandan que se asuma el control de la incorporación y posterior cumplimiento de las cláusulas sociales en los contratos públicos por algún organismo.

La **tercera y última parte** del cuaderno se centra en la exposición de experiencias reales de incorporación de cláusulas sociales y medioambientales en contratos públicos y en su valoración conjunta. Tras un periodo de solicitud se obtuvieron experiencias de diez Ayuntamientos y de tres Consejerías de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. El panorama general que se observa tras el proceso desarrollado es que todavía se está en una fase muy inicial de desarrollo en esta materia. Son numerosas las entidades públicas que apenas disponen de experiencias o que no han afrontado la incorporación de cláusulas ecosociales. Por otro lado, entre las que sí lo han hecho con asiduidad, se observa una amplia asimetría, de modo que hay organizaciones que incluyen requisitos genéricos o que ya son obligatorios por la legislación vigente, de manera que no suponen ninguna contribución al desarrollo de políticas a través de la contratación pública; mientras que otras Administraciones Públicas incorporan cláusulas concretas, bien definidas y con expectativas de ser eficaces y generar un impacto positivo de carácter social, laboral o medioambiental en su territorio.

**Autores que participan en este cuaderno:**

**J. Víctor Meseguer Sánchez** (Dirección)  
*Director de la Cátedra Internacional de RSC  
Universidad Católica San Antonio de Murcia*

**Irene Bajo García**  
*Directora de la Cátedra de Responsabilidad Social  
Universidad Alicante*

**José Luis Durán Sánchez**  
*Profesor de Derecho Administrativo  
Universidad Católica San Antonio de Murcia*

**Fernando López Alonso**  
*Abogado y Doctor en Derecho*

**Gabriel López Martínez**  
*Antropólogo y Doctor en Filosofía*

**Alejandra Selma Penalva**  
*Profesora Titular de Derecho del Trabajo  
y de la Seguridad Social  
Universidad de Murcia*

**Javier Sierra Rodríguez**  
*Político y Doctor en Derecho*



*Disponible en internet*