

Expediente Núm. 217/2015  
Dictamen Núm. 222/2015

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 17 de diciembre de 2015, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 19 de noviembre de 2015 -registrada de entrada el mismo día-, examina el expediente relativo a la consulta facultativa realizada por el Presidente del Principado de Asturias, a propuesta del Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana, sobre la procedencia de inclusión de cláusulas sociolaborales en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos celebrados por la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. La solicitud de dictamen**

El Presidente del Principado de Asturias, mediante escrito de 19 de noviembre de 2015, solicita dictamen facultativo a este Consejo Consultivo

“acerca de la procedencia de inclusión de cláusulas sociolaborales en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos celebrados por la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos”.

La petición se efectúa a instancia del Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana, y al amparo de lo dispuesto en los artículos 14 y 17 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo (en adelante Ley del Consejo), modificada por la Ley 2/2005, de 20 de mayo, y en relación con el artículo 41 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio (en adelante Reglamento de Organización y Funcionamiento).

Acompaña a la solicitud de dictamen, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, la documentación correspondiente a la consulta planteada, integrada por: a) Escrito del Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana, de fecha 12 de noviembre de 2015, mediante el que solicita al Secretario General Técnico de la referida Consejería “la emisión de informe” sobre la procedencia de la inclusión de determinadas cláusulas que “garanticen el respeto” al marco normativo “sociolaboral” y “refuercen los mecanismos de control de la Administración contratante”. Fundamenta su solicitud en que “los sectores implicados” aluden “a la inobservancia de las condiciones laborales exigibles respecto de los trabajadores que, subrogados o no, desempeñan su actividad profesional en empresas adjudicatarias de las Administraciones públicas. En particular, se ven especialmente afectados aspectos relativos a normativa sociolaboral en materia de aplicación de convenios colectivos y de prevención de riesgos laborales”. Añade que el “Gobierno” está “especialmente” preocupado “por su compromiso con el respeto a la legalidad, muy especialmente la sociolaboral”, e inserta a continuación once propuestas de cláusulas sobre las que formula una serie de cuestiones concretas, significando que “siendo materia de especial trascendencia y repercusión” tiene “la voluntad de (...) someter (...) el citado

clausulado a dictamen facultativo del Consejo Consultivo del Principado de Asturias". b) Informe suscrito, el 18 de noviembre de 2015, por el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, "sobre la procedencia de inclusión de cláusulas sociolaborales en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos celebrados por la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos". El informe analiza sucesivamente, de modo detallado, "el régimen jurídico aplicable" y cada una de las once cláusulas propuestas, concluyendo que "concurren (...), por ser materia de incuestionable actualidad e incidencia en el entramado socioeconómico de la región, las causas previstas (en las normas reguladoras del Consejo Consultivo) para someter la consulta a dictamen facultativo de este, dada su trascendencia y repercusión". c) Escrito, de la misma fecha, del Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana en el que se insta la emisión de dictamen por este órgano consultivo al tratarse de una "materia de especial trascendencia y repercusión por el compromiso de este Gobierno (...) con el cumplimiento y respeto de la normativa vigente en el ámbito sociolaboral".

El expediente incluye, asimismo, un extracto de Secretaría y un índice de documentos.

## **2. Objeto de la consulta**

La consulta enuncia literalmente las once cláusulas "sociolaborales" que se pretenden incluir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos celebrados por la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos, y formula sobre cada una de ellas una o varias preguntas.

Las cláusulas y cuestiones planteadas, acotadas con una síntesis de la consideración que merecen en el informe del Secretario General Técnico, son las siguientes:

a) La primera cláusula proyectada dispone que “los órganos de contratación tomarán las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de los contratos, los contratistas cumplan las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión Europea, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho Internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado”.

Se cuestiona si “es acorde con los principios aplicables en el ámbito de la contratación pública, principio de libre concurrencia, así como en el ámbito de los Tratados de la Unión Europea, principio de libre circulación, establecimiento y prestación de servicios, exigir en un pliego de cláusulas administrativas que la empresa adjudicataria y contratista deba aplicar las condiciones de trabajo del convenio colectivo del sector en el Principado de Asturias”.

El Secretario General Técnico considera que “la respuesta ha de ser afirmativa”, puesto que “si damos por supuesto que el convenio colectivo, como fuente del derecho laboral, es acorde al acervo normativo comunitario la exigencia de su aplicación, más allá de ser una redundancia, es una garantía para la ejecución del contrato (...). En cuanto a la exigencia de referir el convenio colectivo vigente en el Principado de Asturias para un sector, también parece acorde, toda vez que este, sin perjuicio de ser mejorado por un convenio de ámbito inferior, como puede ser el de empresa, es plenamente aplicable en su ámbito territorial, y ello a la luz del propio convenio y su respaldo normativo en el artículo 82.3 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores”.

b) La segunda cláusula establece que “en la contratación pública de obras, se deberá aplicar las condiciones de trabajo del convenio colectivo de trabajo para la construcción y obras públicas del Principado de Asturias (CCPA), o de los sucesivos convenios que lo revisen, en su caso”.

La cuestión controvertida es si “es acorde con los citados principios exigir en un pliego de cláusulas administrativas que la empresa adjudicataria y contratista deba aplicar las condiciones de trabajo del convenio colectivo para la construcción y obras públicas del Principado de Asturias (CCPA)”.

El Secretario General Técnico informa que tal exigencia se ajusta a derecho. No obstante, aclara que tanto el contenido de esta cláusula como el de la anterior “podría subsumirse en las cláusulas de tipo general (apartado sexto) consignadas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 29 de mayo de 2013, por el que se aprueban modelos de cláusulas sociales en el ámbito de la contratación pública”.

c) La cláusula proyectada en tercer lugar recoge que “la empresa contratista, igualmente, deberá justificar que las empresas subcontratistas también aplican en la ejecución de las obras las disposiciones vigentes en materia laboral y de seguridad social y, más concretamente, las condiciones de trabajo del citado CCPA”.

Se consulta si “podría tener base legal la exigencia a una empresa adjudicataria de contrato público de dicha justificación, especialmente la referencia al CCPA o al convenio colectivo del sector en el Principado de Asturias”.

El informe elaborado al respecto señala que, en atención a lo dispuesto en el artículo 228 bis del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en la redacción dada por la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, “no parece descabellado valorar esta opción de manera positiva”. Añade que la propuesta formulada “no sería, en ningún caso innovadora, toda vez que la misma ya tiene sede en un texto normativo como es la Norma Foral 4/2013, de 17 de julio, de Incorporación de Cláusulas Sociales en los Contratos de Obras del Sector Público Foral”.

d) La cláusula cuarta prevé que “el órgano de contratación exigirá al licitador que manifieste de forma expresa que ha tenido en cuenta en la elaboración de su oferta las obligaciones derivadas de las disposiciones vigentes en materia de protección de empleo, condiciones de trabajo y prevención de riesgos laborales, y protección del medio ambiente, comprometiéndose a establecer un protocolo interno de trabajo para la vigilancia de estos aspectos con relación a sus subcontratistas”.

Se pregunta si “resulta adecuado exigir a una empresa el elaborar un protocolo interno para vigilancia de subcontratistas incorporando exigencias adicionales a las legales existentes en materia de subcontratación”.

El Secretario General Técnico recuerda que “la única innovación es el inciso referido al protocolo interno, pues el Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 29 de mayo de 2013, por el que se aprueban modelos de cláusulas sociales en el ámbito de la contratación pública, recoge literalmente el resto de la cláusula propuesta (apartado 1.3)”. El informe añade que el órgano de contratación, “al redactar el clausulado del pliego rector de la contratación” no debe “inmiscuirse en las relaciones privadas entre contratista y subcontratista”, y considera que “no obstante (...) la obligación en la cláusula propuesta se vincula exclusivamente al contratista y sería un documento más a aportar junto con la documentación legalmente exigida en materia de subcontratación”, precisando que el Informe 23/2013, de 25 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón recoge que “si los órganos de contratación así lo establecen el cumplimiento de las obligaciones de pago del contratista al subcontratista podrá tener la calificación de condición especial de ejecución”.

e) La quinta de las cláusulas propuestas enuncia que “la información contenida en el Registro de Empresas Acreditadas (REA) puede no encontrarse permanentemente actualizada. Para estos supuestos podría exigirse a la

empresa una declaración responsable de actualización de los requisitos para su inscripción en dicho registro; en particular, la que tiene que ver con la disposición de una organización productiva propia, sobre plantilla fija y sobre plantilla formada en prevención de riesgos laborales de acuerdo con el convenio colectivo de aplicación”.

Se consulta si “cabe exigir en unos pliegos de contratación dicha declaración responsable”.

El informe evacuado, tras analizar el régimen jurídico aplicable a las declaraciones responsables y advertir de la obligatoriedad “de inscribirse en el Registro de Empresas Acreditadas todas aquellas empresas que pretendan ser contratadas, o subcontratadas, para realizar trabajos en una obra de construcción”, considera que “esta inscripción (...) puede configurarse como obligación legal inexcusable determinante de la capacidad de una empresa del sector de la construcción para concurrir como licitador a procedimientos de adjudicación de las Administraciones públicas”, por lo que “no parece (...) que la declaración responsable a la que se alude (...) pueda suponer una extralimitación o exceso de celo del órgano de contratación que aprueba los correspondientes pliegos rectores de la licitación”.

f) La cláusula sexta de las propuestas señala que “el órgano de contratación podría exigir a la empresa que desee concurrir a una obra pública de construcción no solo certificado de hallarse al corriente del cumplimiento de sus obligaciones ante las Haciendas Públicas y la Seguridad Social sino también certificado de hallarse al corriente de pagos ante la Fundación Laboral de la Construcción (estatal o del Principado de Asturias, según corresponda)”.

En relación con esta cláusula, se plantean dos cuestiones, si “se le puede exigir a una empresa como aptitud para contratar, es decir, como documentación que debe presentar con carácter previo a la adjudicación, el certificado de hallarse al corriente de pagos con las Fundaciones Laborales de la Construcción (estatal o del Principado según corresponda)”, y si “es correcto

dar por válido que en las obras que adjudique la Administración del Principado de Asturias el convenio colectivo de trabajo de aplicación es el CCPA”.

Sobre la última cuestión el órgano informante se remite a lo ya señalado, y respecto a la primera estima que “la respuesta podría ser afirmativa, es decir, podría exigirse tal certificación”, ya que “al ser una obligación que expresamente tiene sede en el convenio colectivo de referencia, en el caso del sector de la construcción, tal situación de estar al corriente ya es exigida desde el momento en que se incorporan obligaciones y compromisos de cumplimiento de la normativa laboral en vigor, entre la que se encuentra, sin discusión, el convenio colectivo que proceda. Si se exige al empresario una declaración responsable de cumplir con la normativa laboral y de prevención de riesgos laborales vigente puede exigírsele que acredite documentalmente tal declaración. Ello implicaría la inexistencia de deudas derivadas de obligaciones asumidas a través del convenio colectivo de referencia”. No obstante, aclara que “no parece que podamos entender la misma como documento acreditativo de aptitud para contratar”, sino como un “compromiso del adjudicatario de cumplir con la normativa vigente en materia laboral”.

g) La cláusula séptima dispone que “el órgano de contratación vigilará que la empresa adjudicataria cumpla con el requisito de apertura de centro de trabajo, demostrando que el mismo cuenta con la organización empresarial mínima capaz de abordar la ejecución de la obra. Esta organización dispondrá de personal cualificado suficiente, el cual disfrutará de las condiciones de trabajo que sean más favorables, valoradas en su conjunto”.

Se formulan en relación con ella dos preguntas: si “es conforme a derecho que se atribuya a los órganos de contratación realizar estas vigilancias” y si “cabe regular en un pliego de contratación condiciones de trabajo de las empresas adjudicatarias”.

El informe evacuado advierte que “la redacción de la cláusula propuesta es confusa. Por un lado, se alude a la vigilancia de apertura del centro de trabajo,

demostrando que el contratista tiene organización empresarial para ejecutar el contrato (habla de contratista, de adjudicatario) y que dispone de personal adecuado. Por otro, se intuye que a lo que se está refiriendo es a la propia capacidad del contratista para ejecutarlo, a su solvencia profesional, a la disposición de organigrama y recursos humanos adecuados al objeto de la prestación contratada". Explica que "si la consulta se refiere a la inclusión de la cláusula como requisito acreditativo de la solvencia técnica o profesional su redacción debe ser acorde a lo dispuesto" en el artículo 76 del Real Decreto Legislativo 3/2011, 14 de noviembre, y "si por el contrario la referencia lo es a la ejecución del contrato (lo que parece al hablar de adjudicatario), su inclusión (...) no sería más que redundante, pues en puridad lo que se pretende no es otra cosa que la verificación de determinados aspectos que ya son necesarios para que el empresario pueda resultar como adjudicatario". Añade, "respecto al disfrute de las condiciones más favorables para el personal de la empresa contratista", que "no parece que sea competencia propia del órgano de contratación su verificación", y descarta "la posibilidad de innovación de los pliegos de cláusulas administrativas del ordenamiento jurídico laboral", por lo que concluye "que la cláusula se limita a recoger un principio consagrado legalmente y que, por tanto, sería redundante si en el pliego se establece la cláusula referente a la ejecución de conformidad con la normativa vigente en materia laboral y de prevención de riesgos laborales".

h) La cláusula octava establece que "se considerarán, en principio, como desproporcionadas o anormales las ofertas que sean inferiores en más de un 10% a la media aritmética de todos los precios de las ofertas admitidas./ La consideración de oferta desproporcionada o anormal obligará a la apertura de un expediente de análisis técnico de la misma".

Se consulta si "cabe establecer en un pliego la citada definición de oferta desproporcionada con la normativa existente".

El informe emitido aclara que “la pregunta y el supuesto de hecho omiten algo esencial, como es la referencia a si la adjudicación parte de uno o varios criterios de adjudicación”. Explica que, conforme a lo dispuesto en el artículo 152 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, si el precio se establece como único criterio de valoración de las ofertas el carácter anormal o desproporcionado de las mismas deberá apreciarse en atención a lo dispuesto en el artículo 85 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por lo que la respuesta ha de ser negativa. Si, por el contrario, existen varios criterios de adjudicación la respuesta ha de ser positiva, puesto que en tal caso será el pliego de cláusulas administrativas particulares el que determine los parámetros a utilizar, sin que sea posible aplicar supletoriamente lo establecido en el artículo 85 del Reglamento citado. Recuerda que “está fuera de toda duda la segunda de las precisiones de la cláusula atinente al informe técnico contradictorio”, lo que, además, “se recoge en el apartado 1.5 del Acuerdo de Consejo de Gobierno”.

i) La cláusula novena pretende valorar el “esfuerzo inversor de las empresas en actividades sociolaborales de interés”. Para conseguirlo, propone que, “entre los criterios a utilizar en la valoración de las ofertas de las empresas, más allá de precio y plazo, deberá tenerse en cuenta el esfuerzo inversor que se realice en actividades sociolaborales de interés general, particularmente en materia de formación profesional de los trabajadores y de asistencia social y personal. Para ello, se tendrá en cuenta la aportación económica a fundaciones laborales nacidas o amparadas en convenios colectivos, puntuándola en función del coste de su masa salarial bruta, así como otras medidas de estímulo a la cualificación de sus propios trabajadores (planes específicos de empresa, planes individuales de formación, etc.), o para su desarrollo personal y familiar (becas de estudios para hijos, planes de jubilación, etc.)”.

Se cuestiona si “cabe establecer en un pliego el citado criterio de valoración de ofertas”.

El Secretario General Técnico informa que, si bien la normativa vigente en materia de contratos “abre la puerta a la introducción de cláusulas de contenido social como criterios de valoración, los mismos quedan legalmente compelidos a vincularse de modo directo con el objeto del contrato, por lo que su valoración (en aras a su introducción) habrá de hacerse en cada caso concreto, sin que (...) quepa el establecimiento de una cláusula general, en este sentido, e incardinable en cualquier pliego de contratación”.

j) En décimo lugar se propone la inclusión de una cláusula según la cual “los órganos de contratación podrán establecer condiciones de ejecución del contrato con carácter amplio, siempre que sean compatibles con el Derecho Comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato; entre otras, las destinadas a combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo, garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción, u otras que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

La cláusula suscita dos cuestiones: si “cabe establecer en un pliego de contratación cláusulas relativas a las condiciones de trabajo de los trabajadores de la empresa adjudicataria” y si “tienen los órganos de contratación competencias para controlar los salarios a abonar por la empresa adjudicataria”.

El órgano informante considera que “la inclusión en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de una condición especial de ejecución en virtud de la cual se obligue a las empresas adjudicatarias a no minorar las condiciones de trabajo (jornada, salario y mejoras sobre legislación laboral básica) de los trabajadores adscritos al contrato en el que se incorpora la misma, en función del convenio colectivo que resulte de aplicación, no parece

que vulnere el ordenamiento jurídico español ni el Derecho de la Unión Europea, siempre que (...) no sea discriminatoria y (...) se respete el principio de publicidad". Respecto a la segunda de las cuestiones planteadas, se remite "a lo expuesto al tratar las facultades de control y poder de inspección de los órganos de contratación, cláusula séptima, pregunta primera".

k) La cláusula undécima prevé, en relación con las "consecuencias jurídicas del incumplimiento de las cláusulas de carácter social", que "se arbitrará un procedimiento ágil, aunque garantista, de exigencia del cumplimiento de las cláusulas sociales/. Se determinará el régimen sancionador, calificando los incumplimientos de leves, graves y muy graves./ Las sanciones por el incumplimiento serán de dos tipos:/ Penalidades económicas./ Resolución del contrato./ Además, la sanción por incumplimiento muy grave llevará aparejada la penalización en la valoración de sus futuras ofertas o, incluso, la imposibilidad de participar en determinadas convocatorias".

Dos son las cuestiones que se formulan en torno a esta cláusula: si "cabe establecer en un pliego de contratación un régimen sancionador propio por incumplimiento de cláusulas de carácter social" y si "pueden fijarse penalizaciones consistentes en la deducción de un porcentaje en el importe de las facturas correspondientes a los meses en que se tenga conocimiento del hecho que motiva la penalización en el supuesto de minoración por la entidad, durante la vigencia del contrato, de las condiciones de trabajo de los trabajadores que se adscriban al mismo, en función del convenio colectivo que resulte de aplicación al inicio del contrato".

El informe emitido explica que si "las cláusulas sociales incluidas en el pliego lo son como 'condición especial de ejecución', tendremos (...) 3 mecanismos de reacción (sanción) (...), si es configurada como obligación contractual esencial cabría resolución contractual (...), si no es esencial que se prevea la posibilidad de imponer penalidades (...), que el incumplimiento sea previsto como infracción grave a los efectos del artículo 60.2.c) (del) TRLCSP".

Señala, además, que “con estos mimbres la previsión de un régimen sancionador que anude consecuencias negativas a los incumplimientos de cláusulas sociales parece adecuado siempre que se establezca el carácter de la obligación y, en consecuencia, los mecanismos de reacción que prevé el TRLCSP./ Para ello (...) cobra protagonismo la figura del responsable del contrato en el ejercicio de sus funciones de seguimiento y control de la ejecución”. No obstante, considera que “la cláusula propuesta, por tanto, no es tal y requeriría de mayor desarrollo, fijando procedimiento y la tipificación de los incumplimientos, su calificación y las sanciones anudadas a cada clase de infracción”. Finalmente, respecto a la previsión de que “la sanción por incumplimiento muy grave llevará aparejada la penalización en la valoración de sus futuras ofertas o, incluso, la imposibilidad de participar en determinadas convocatorias”, estima que debe manifestarse “en sentido contrario a su inclusión. Si la infracción es muy grave, lo lógico sería ligar a esta la concurrencia de causa de resolución culpable del contrato. En este caso, lo que procedería sería acudir a la prohibición de contratar del artículo 60 (del) TRLCSP y limitar así el acceso del potencial licitador a los procedimientos de contratación, pero no parece adecuado, en este sentido, penalizar en las valoraciones o limitar el acceso solo a determinados procedimientos”. Por lo que se refiere a la segunda de las cuestiones planteadas, manifiesta que “la valoración ha de ser positiva”, pero que “exigiría el cumplimiento de todas las condiciones señaladas para que la obligación tenga la consideración de condición de ejecución”.

### **3. Naturaleza del dictamen**

El Consejo Consultivo del Principado de Asturias emite el presente dictamen facultativo según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley del Consejo, en relación con el artículo 20 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, recabado por el Presidente del Principado de Asturias a solicitud de un miembro del Consejo de Gobierno, de conformidad con lo

establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En los términos de lo señalado en el artículo 14 de la Ley del Consejo, la consulta facultativa puede recabarse “sobre cualesquiera otros asuntos no incluidos en el artículo 13, cuando por su especial trascendencia o repercusión el órgano consultante lo estime conveniente”. En el expediente quedan debidamente fundamentados estos extremos.

La consulta se acompaña de la documentación que exige el artículo 41.2 del Reglamento del Consejo. Consta la remisión del expediente administrativo completo, un índice numerado de documentos y un extracto de secretaría. Asimismo, se adjunta una propuesta razonada del Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana y un informe del Secretario General Técnico de la Consejería instructora, en su calidad de órgano de gestión del expediente y encargado de la asistencia jurídica interna de la entidad consultante.

El dictamen se emite en los términos con los que el artículo 3, apartado 2, de la Ley del Consejo delimita el ejercicio de la función consultiva por parte de este órgano auxiliar estatutario, fundamentado en derecho y sin valorar aspectos de oportunidad o conveniencia; criterios que solo puede tomar en consideración si se lo solicita expresamente la autoridad consultante.

No es posible dar respuesta concreta a las cuestiones planteadas sin efectuar unas consideraciones previas acerca del origen y evolución normativa de la introducción de cláusulas sociolaborales en la contratación pública; las formas de hacerlo en el ámbito específico de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos, atendiendo a las competencias propias de la Comunidad Autónoma, y el momento en el que este tipo de cláusulas pueden insertarse en el correspondiente procedimiento administrativo.

#### **4. Origen y evolución normativa de la introducción de cláusulas sociolaborales en la contratación pública**

La contratación pública se ha revelado como un arma eficaz para la materialización de diversas políticas, y la consulta planteada se refiere a la introducción de cláusulas de tipo “sociolaboral”. Sin embargo, con carácter general, la orientación de la contratación de las distintas Administraciones públicas no se dirige únicamente hacia aspectos sociales o laborales, sino que alcanza también al ámbito medioambiental y al de la salud pública, e incluso avanza hacia nuevas perspectivas como la protección del bienestar animal -véase como muestra la primera propuesta de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la contratación pública [COM(2011) 896 final], que daría finalmente lugar a la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública-.

Por ello, a pesar de que por la especificidad de la materia consultada centraremos nuestro análisis en las denominadas cláusulas sociales o sociolaborales, no debemos olvidar que estas se encuentran incardinadas dentro de un contexto más amplio constituido por una variedad de cláusulas que podríamos denominar de ejecución de políticas públicas en el ámbito de los conocidos como “mercados públicos”.

La posibilidad de introducción de este tipo de cláusulas en los contratos públicos encuentra su origen en el artículo 1 de la Constitución, que proclama el Estado social y democrático de derecho, y se fundamenta también en el apartado 1 del artículo 40 de la Carta Magna, que señala la obligación de los poderes públicos de promover “las condiciones para el progreso social y económico” y de realizar “una política orientada al pleno empleo”.

Antes de la existencia de estas bases normativas de rango constitucional, nuestro país había suscrito el Convenio N.º 94 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a las cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas -cuyo instrumento de ratificación se publicó en el Boletín Oficial del Estado de 25 de mayo de 1972-, que dispone en su artículo 2.1 que “Los contratos a los cuales se aplique el presente Convenio deberán

contener cláusulas que garanticen a los trabajadores interesados salarios (...), horas de trabajo y demás condiciones de empleo no menos favorables que las establecidas para un trabajo de igual naturaleza en la profesión o industria interesada en la misma región”.

En el ámbito europeo, el artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea enuncia el objetivo de establecer un mercado interior, obrando “en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico”.

Para conciliar o armonizar estos objetivos las instituciones europeas han actuado a lo largo del tiempo adoptando una pluralidad de medidas, entre ellas, la introducción de cláusulas sociales en la contratación pública. Cabe destacar con este propósito: la Comunicación *Aspectos regionales y sociales de la contratación pública*, adoptada por la Comisión Europea el 22 de septiembre de 1989 [COM(89) 400]; el Libro Blanco *Política Social Europea. Un paso adelante para la Unión*, aprobado por la Comisión Europea el 27 de julio de 1994 [COM(94) 333]; el Libro Verde *La Contratación Pública en la Unión Europea: Reflexiones para el futuro*, Comunicación adoptada por la Comisión el 27 de noviembre de 1996; la Comunicación *La Contratación pública en la Unión Europea*, adoptada por la Comisión el 11 de marzo de 1998 [COM(98) 143 final]; las Comunicaciones interpretativas de la Comisión, de 4 de julio de 2001, sobre *Legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública* [COM(2001) 274 final], y de 15 de octubre de 2001, *Sobre la Legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos* [COM(2001) 566 final], que constituyen herramientas muy útiles para dar respuesta a las cuestiones que nos ocupan.

En efecto, la Comunicación de 15 de octubre de 2001 explicita “las posibilidades que ofrece la normativa comunitaria aplicable a la contratación pública con vistas a una integración óptima de los aspectos sociales en este tipo de contratos”. Señala que “De acuerdo con las Directivas sobre contratación pública, los poderes adjudicadores tienen la posibilidad de imponer especificaciones técnicas que definan con mayor precisión el objeto de la compra o de la prestación, siempre que éstas se atengan a las indicaciones dadas en las Directivas y que no tengan por efecto el eliminar o aventajar a un licitador”; es decir, que no se propongan establecer barreras de acceso a un concreto mercado de modo encubierto. También ofrece criterios para introducir factores sociales en la selección del contratista y en la valoración de la oferta económicamente más ventajosa. Por último, indica que “Una posible forma de fomentar la persecución de objetivos sociales es la aplicación de cláusulas contractuales o `condiciones de ejecución del contrato´, siempre que ésta se ajuste al Derecho comunitario y, en particular, que no tenga un efecto discriminatorio directo o indirecto para los licitadores de los demás Estados miembros”.

En este marco, adquiere especial relevancia la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios. En su considerando 1, la Directiva señala que se dirige a clarificar “las posibilidades con que cuentan los poderes adjudicadores para atender las necesidades de los ciudadanos afectados, sin excluir el ámbito medioambiental o social, siempre y cuando dichos criterios estén vinculados al objeto del contrato, no otorguen al poder adjudicador una libertad de elección ilimitada, estén expresamente mencionados y se atengan” a determinados principios fundamentales. En su considerando 28, tras definir el empleo y la ocupación como “elementos clave para garantizar la igualdad de oportunidades”, señala que conviene que los Estados miembros puedan reservar a los programas de talleres y empleos protegidos “el derecho a

participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido”. El considerando 46, al referirse a los criterios de adjudicación del contrato, indica que “el poder adjudicador podrá regirse por criterios destinados a satisfacer exigencias sociales que, en particular, respondan a necesidades -definidas en las especificaciones del contrato- propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los beneficiarios/usuarios de las obras, suministros y servicios que son objeto del contrato”. A la vista de lo señalado, el artículo 26 de la Directiva dispone que “Los poderes adjudicadores podrán exigir condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato siempre que éstas sean compatibles con el Derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones. Las condiciones en que se ejecute un contrato podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo social y medioambiental”.

Sin abandonar el ámbito de la Unión Europea, conviene también recordar la Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* [COM(2010) 2020 final], y el documento de la Comisión Europea *Adquisiciones sociales, una Guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas*, publicado en 2011 [SEC(2010) 1258 final].

En la regulación de las cláusulas sociales y sociolaborales hay que destacar la importancia que adquiere la aprobación del último conjunto legislativo de la Unión Europea relativo al marco normativo de los contratos públicos, integrado por la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión; la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, y la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que

operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.

La Directiva 2014/24/UE señala en su considerando 2 que resulta necesario revisar las normas de contratos del sector público para “permitir que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes”. Según el considerando 37, “En aras de una integración adecuada de requisitos medioambientales, sociales y laborales en los procedimientos de licitación pública, resulta especialmente importante que los Estados miembros y los poderes adjudicadores tomen las medidas pertinentes para velar por el cumplimiento de sus obligaciones en los ámbitos del Derecho medioambiental, social y laboral, aplicables en el lugar en el que se realicen las obras o se presten los servicios, y derivadas de leyes, reglamentos, decretos y decisiones, tanto nacionales como de la Unión, así como de convenios colectivos, siempre que dichas disposiciones y su aplicación cumplan el Derecho de la Unión”. El considerando 39 añade que tales obligaciones “podrían reflejarse en cláusulas contractuales”.

Ya en su parte dispositiva, el artículo 18, apartado 2, de la Directiva establece que “Los Estados miembros tomarán las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de contratos públicos, los operadores económicos cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en el anexo X”. El artículo 70 regula las “condiciones de ejecución del contrato”, y señala que “Los poderes adjudicadores podrán establecer condiciones especiales relativas a la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 67, apartado 3, y se indiquen en la convocatoria de licitación o en los pliegos de la contratación. Dichas condiciones podrán incluir consideraciones económicas o relacionadas con la innovación, consideraciones de tipo

medioambiental, social o relativas al empleo". En similares términos se expresa la Directiva 2014/25/UE.

En cuanto a la normativa española en materia de contratos públicos, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, transposición de la Directiva antes citada, señala en su exposición de motivos que se "permiten introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social (...), configurándolas como condiciones especiales de ejecución del contrato o como criterios para valorar las ofertas, prefigurando una estructura que permita acoger pautas de adecuación de los contratos a nuevos requerimientos éticos y sociales". A lo largo del articulado de esta norma se establecieron varias posibilidades para tener en cuenta aspectos sociales en la contratación que se mantienen en el actual Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP). Así, el artículo 118 del TRLCSP las instaure como condiciones especiales de ejecución del contrato, el artículo 150.1 como criterios de valoración de las ofertas, la disposición adicional cuarta como preferencia en la adjudicación en la igualdad de ofertas y la quinta como reserva de contratos para centros especiales de empleo y empresas de inserción. Tampoco debemos olvidar las connotaciones de carácter social de algunas de las prohibiciones para contratar recogidas en el artículo 60 del TRLCSP.

Esta regulación no era novedosa. Con carácter previo, la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, y el posterior Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, habían contemplado la posibilidad de inclusión de contenidos sociales en la contratación pública -artículos 16 a 19, 20 y disposición adicional octava-.

Por otra parte, el anteproyecto de Ley de contratos del sector público sometido a información pública, pendiente de tramitación parlamentaria, también contempla la introducción de cláusulas sociales en los contratos

públicos. El anteproyecto, encargado de la transposición de las directivas en materia de contratos aprobadas en 2014, recoge en su exposición de motivos que, con tal conjunto normativo, “la Unión Europea ha dado por concluido un proceso de revisión y modernización de las vigentes normas sobre contratación pública” que permite “que los poderes públicos empleen la contratación en apoyo de objetivos sociales comunes”. En esta línea introduce “nuevas consideraciones en la contratación pública”, de manera que los órganos de contratación”, aun “sin olvidar el precio ni los costes del ciclo de vida del objeto de la licitación”, puedan “dar prioridad a la calidad, consideraciones medioambientales, aspectos sociales o a la innovación”.

De esta forma, en el artículo 145.3.b.1.º recoge que entre los criterios que establezcan los órganos de contratación para la valoración de las ofertas presentadas podrá atenderse a criterios cualitativos basados en las “características sociales, medioambientales e innovadoras” de las proposiciones. El apartado 10 del mismo precepto, superando ampliamente las posibilidades establecidas por la disposición adicional cuarta del vigente TRLCSP, determina, “en defecto de la previsión en los pliegos”, los criterios de resolución del empate entre varias ofertas. Este se resolverá “mediante la aplicación por orden de los siguientes criterios sociales, referidos al momento de acreditar la solvencia técnica: / a) Mayor número de trabajadores con discapacidad en la plantilla de cada una de las empresas (...). b) Menor volumen de contratos temporales en la plantilla de cada una de las empresas. / c) Mayor número de mujeres empleadas en la plantilla de cada una de las empresas (...). d) Mayor número de iniciativas puestas en marcha por cada una de ellas en el ámbito de la responsabilidad social corporativa”. Por su parte, el artículo 200.1 señala que “Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 145, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en

el anuncio de licitación y en los pliegos”. Así, el anteproyecto señalado avanza en consonancia con la línea legislativa ya iniciada.

Dentro de este marco normativo europeo y estatal han sido muchas las Comunidades Autónomas que han regulado, con normas de distinta naturaleza, esta posibilidad en la contratación pública.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobó en 1998 el Decreto 213/1998, de 17 de diciembre, por el que se establecen Medidas en la Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid para apoyar la Estabilidad y Calidad en el Empleo. El Decreto fue modificado por otro de 15 de diciembre de 2015 en cuanto a la obligación de utilizar elementos relativos a la ocupación laboral como criterio de adjudicación del contrato, después de que la cláusula primitiva fuera cuestionada por la Comisión de la Comunidad Europea en su dictamen motivado de 8 de febrero de 2002 y de que, el 14 de diciembre de 2015, aquella anunciara la interposición de un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Por su parte, la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de Medidas en Materia de Contratos del Sector Público de Aragón, también trata de implantar objetivos sociales en la contratación pública. Con esta finalidad las Cortes de Aragón, en el ejercicio de sus funciones de orientación del Consejo de Gobierno, aprobaron la Proposición no de Ley Núm. 263/2014, del Pleno de las Cortes de Aragón, relativa a la incorporación de cláusulas sociales en los pliegos de condiciones de los contratos de la Administración de la Comunidad Autónoma; iniciativa que fue posteriormente objeto de análisis por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón en el Informe 1/2015, de 17 de marzo.

En el ámbito del País Vasco cabe señalar el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 29 de abril de 2008, sobre incorporación de criterios sociales, ambientales y otras políticas públicas en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma y de su sector público, así como diversas disposiciones adoptadas por los órganos de los Territorios Históricos: la Norma Foral de las

Juntas Generales de Guipuzkoa 4/2013, de 17 de julio, de Incorporación de Cláusulas Sociales en los Contratos de Obras del Sector Público Foral; la Instrucción del Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Bizkaia de 29 de octubre de 2013 -con la precisión que más adelante se hará-; la Norma Foral 1/2014, de 12 de febrero, para la Incorporación de Cláusulas Sociales en los Contratos de Obras del Sector Público Foral, aprobada por las Juntas Generales de Álava, y la Norma Foral 11/2014, de 29 de octubre, de Incorporación de Cláusulas Contractuales relativas a la Compra Pública Socialmente Responsable en la Contratación del Sector Público Foral, aprobada por las Juntas Generales de Guipuzkoa.

En Cataluña, el Gobierno aprobó, el 9 de diciembre de 2009, un catálogo de medidas y de instrucciones que se deben adoptar en la actividad contractual ordinaria de los órganos de contratación de la Administración de la Generalitat y de los organismos autónomos, entidades y empresas vinculadas o dependientes que integran el sector público, en el que se prevé la incorporación de cláusulas sociales en los pliegos de cláusulas administrativas particulares con la consideración de obligaciones contractuales esenciales en los términos y con las consecuencias previstas en la legislación de contratos del sector público.

En Castilla y León, la Junta aprueba, el 26 de julio de 2012, unas directrices vinculantes para los órganos de contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma sobre incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública con la finalidad de fomentar el empleo de personas en riesgo de exclusión social, la inserción laboral de personas con discapacidad, la estabilidad en el empleo, la promoción de la igualdad efectiva y el impulso de medidas de conciliación de la vida familiar y laboral en las empresas. Hay que tener en cuenta, además, que la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, exige que las Administraciones públicas de Castilla y León, en el marco de la legislación de contratos del sector público, apliquen un régimen de contratación pública socialmente responsable.

Igualmente, hay que destacar, dada su reciente factura, la adopción en la Comunidad Valenciana del Acuerdo de 27 de marzo de 2015, del Consell, por el que se establecen directrices para la aplicación de cláusulas de carácter social en la contratación de la Administración de la Generalitat y su sector público, y en Navarra la aprobación de Ley Foral 1/2015, de 22 de enero, por la que se modifica la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, para la Introducción de Cláusulas Sociales en los Pliegos de Cláusulas Administrativas.

En nuestra Comunidad Autónoma, el Pleno de la Junta General del Principado de Asturias, mediante Resolución 26/IX, de 23 de noviembre de 2012, acordó instar al Consejo de Gobierno a la elaboración y aprobación de una norma de integración de aspectos sociales en la contratación pública, en la que se contemple y se dé cobertura a la aplicación de tales criterios sociales en las diferentes fases de los procedimientos de contratación pública del Principado de Asturias. Como consecuencia de ello, el Consejo de Gobierno adoptó el Acuerdo de 29 de mayo de 2013, por el que se aprueban modelos de cláusulas sociales en el ámbito de la contratación pública. Posteriormente, una Resolución de la Junta General del Principado de Asturias, la 248/IX, de 14 de noviembre de 2014, adoptada por el Pleno, insta al Consejo de Gobierno "a modificar su Acuerdo de 29 de mayo de 2013, por el que se aprueban modelos de cláusulas sociales en el ámbito de contratación pública, para promover el empleo de otras personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral además de las que sufran algún tipo de discapacidad, tal y como han hecho otras Administraciones públicas".

En el ámbito local, han sido variadas las experiencias desarrolladas en torno a la introducción de cláusulas sociales en la contratación. Merece la pena destacar el Pliego de cláusulas administrativas generales de calidad social en la contratación pública, aprobado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Sevilla el 24 de mayo de 2007, previos los dictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía Núm. 453/2006, de 3 de octubre, y 253/2007, de 16 de mayo.

Igualmente, resulta destacable en nuestra Comunidad Autónoma la Instrucción de la Alcaldía del Ayuntamiento de Avilés, de 27 de julio de 2009, para la incorporación de criterios sociales en los contratos públicos del Ayuntamiento de Avilés.

Es en este contexto en el que debemos proceder al estudio de las cláusulas “sociolaborales” propuestas. No obstante, con carácter previo, parece aconsejable estudiar también en qué forma pueden introducirse en la contratación pública del Principado de Asturias.

## **5. Formas de introducir las cláusulas sociolaborales en la contratación pública de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos**

La consulta planteada por V. E. se refiere a la “procedencia de inclusión de cláusulas sociolaborales en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos celebrados por la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos”.

Con carácter general, y puesto que las cláusulas de carácter social o laboral que se pretendan introducir en la contratación pública deben ir en todo caso vinculadas al objeto del contrato, conviene subrayar que será el órgano de contratación el competente para establecer, en cada supuesto concreto, la posibilidad o no de incluir aquellas actuaciones que haya considerado conveniente en aras a la satisfacción de los intereses públicos perseguidos.

En efecto, como recuerda la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón en su Informe 16/2015, de 4 de noviembre, la actuación del órgano de contratación en este sentido no precisa “de una norma reglamentaria previa”. Igualmente, debemos señalar que tales consideraciones sociales podrán introducirse también en los pliegos de prescripciones técnicas, que pueden resultar, en algunas ocasiones, el lugar idóneo para su exacta identificación. En cuanto a los pliegos tipo de los contratos y procedimientos a utilizar por algunos órganos de contratación, el

informe de la citada Junta Consultiva de Contratación Administrativa recoge que “no es posible incorporar aspectos sociales en su clausulado general que resulten aplicables a todos los procedimientos (...) porque los criterios sociales deben estar vinculados al objeto del contrato”, tal y como habíamos adelantado. Añade que “los pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares de la Administración autonómica posibilitan, pero no obligan, ni debe ser esa su función, la incorporación de consideraciones sociales en las licitaciones que rigen”, con lo que nos mostramos de acuerdo, puesto que debe ser el órgano de contratación el que adopte tales decisiones en función no solo del objeto del contrato sino también de las circunstancias concretas de cada licitación.

Por otro lado, el órgano de contratación también cuenta con la posibilidad de realizar contrataciones públicas, en ausencia de todo tipo de pliegos, a través de contratos menores. Ello exige valorar de qué modo pueden insertarse criterios sociales en este tipo de contratos. El citado informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón concluye que “los contratos menores admiten la incorporación de consideraciones sociales, pero ello puede exigir trámites procedimentales adicionales sobre los legalmente previstos” que deberán respetar, en todo caso, los principios propios de la contratación administrativa.

Sin embargo, las posibilidades de actuación de cada órgano de contratación -a través de la aprobación de los contratos menores, de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, e incluso de la aprobación de pliegos tipo- pueden resultar insuficientes si lo que se pretende es la consecución de una actuación de alcance general que no dependa de la voluntad individual de cada uno de los órganos de contratación intervinientes. En este caso, no debemos olvidar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 114 del TRLCSP, será posible la aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales por el Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración local, previo dictamen del

Consejo de Estado o del órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva. En nuestra Comunidad Autónoma, el artículo 25.p) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para “Aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales para la contratación de obras, servicios y suministros”. Tales pliegos podrán contemplar la posibilidad de introducir cláusulas de carácter social siempre que, posteriormente, se respete lo señalado en cuanto a la necesaria individualización del objeto de cada contrato. Como una especialidad de esta posibilidad debemos considerar la opción de aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales con un objeto limitado, tal y como realizó el Ayuntamiento de Sevilla en su pliego de cláusulas administrativas generales de calidad social en la contratación pública. En ese caso, el Consejo Consultivo de Andalucía, en su Dictamen Núm. 453/2006, de 3 de octubre, estimó que “el pliego que es objeto de consulta no responde al contenido global de un pliego de cláusulas administrativas generales (...). Sin embargo (...), lo que hace a unas condiciones de contratación merecer el carácter de generales no es que abarquen la entera regulación del contrato y todas las posibles desde el punto de vista material, sino que sus destinatarios sean una generalidad (en este caso, todos los contratistas de obras, bienes, servicios y suministros) y que se inserten en todos los contratos del mismo tipo, como una determinación unilateral de uno de los contratantes (en este caso, la Administración)”.

En el Principado de Asturias, la actuación en la materia que nos ocupa se concreta en la adopción del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 29 de mayo de 2013, por el que se aprueban modelos de cláusulas sociales en el ámbito de la contratación pública, que dispone que “Los modelos de cláusulas sociales se incorporarán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos que se celebren por la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos”. Es cierto que el Acuerdo es un instrumento vinculante análogo al utilizado con la misma finalidad en otras Comunidades

Autónomas, pero también lo es que carece de la naturaleza de una genuina disposición de carácter general. Así lo reconoce el propio Acuerdo cuando señala que adopta tal forma en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21.2 *in fine* de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, a cuyo tenor los actos del Consejo de Gobierno que no deban revestir la forma de decreto adoptarán la de acuerdo.

Si se optara por establecer medidas dirigidas a todos los órganos de contratación de la Administración del Principado de Asturias y de su sector público, con proyección *ad extra*, debería recurrirse a disposiciones de carácter general, sometidas al procedimiento de elaboración que les resulte de aplicación como normas de naturaleza reglamentaria.

Sobre la necesidad de que la incorporación, con efectos *ad extra*, de cláusulas sociolaborales a la contratación pública se realice a través de disposiciones de carácter general resulta oportuno recordar el contenido de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 11 de julio de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo -ECLI:ES:TSJPV:2014:1954-), que estima el recurso interpuesto contra la Instrucción del Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Bizkaia, de 29 de octubre de 2013, sobre criterios de mantenimiento de las condiciones de trabajo y medidas de carácter social para su aplicación en los procedimientos de contratación, y la anula. La citada sentencia entiende que “se ha dictado una Instrucción con un contenido regulador propio de una disposición de carácter general, se trata así materialmente de una disposición general respecto de la que ni se ha seguido el procedimiento de elaboración correspondiente ni se limita a las atribuciones competenciales que le corresponden a su emisor ni se le ha dado la denominación reglamentaria correspondiente”. Tras citar, entre otras Sentencias del Tribunal Supremo, la de 7 de febrero de 2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo -ECLI:ES:TS:2007:1497-), destaca que las actuaciones que carecen de alcance general -en aquel caso instrucciones u

órdenes de servicio- nunca podrán “dar lugar a innovaciones del ordenamiento ni a la regulación de situaciones jurídicas de terceros”.

Es innecesario señalar que al regular la materia mediante disposiciones de carácter general o, incluso, con rango de ley los órganos institucionales del Principado de Asturias han de limitarse al ámbito competencial propio.

Baste ahora recordar que, en materia de contratación pública, el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas. Por su parte, el artículo 15.3 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias dispone que “En el ejercicio de la competencia prevista en el artículo 10.1.1 del presente Estatuto y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios, el régimen jurídico administrativo derivado de las competencias asumidas, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas en materia de su competencia y la regulación de los contratos y concesiones administrativas en el ámbito del Principado de Asturias”. En el artículo 10.1.1 se establece que el Principado de Asturias tiene competencia exclusiva en materia de “Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”, a lo que se añade, en el subapartado 15 del mismo precepto, la “Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica general” y, en el subapartado 33, el “Procedimiento administrativo derivado de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia de la Comunidad Autónoma”.

El Tribunal Constitucional abordó la distribución de competencias en materia de contratos entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Sentencia 56/2014, de 10 de abril. En ella, el Alto Tribunal recuerda que “la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías

de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas”, y que, en el marco de lo dispuesto por el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, “las Comunidades Autónomas han podido asumir la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica estatal en materia de contratos administrativos”. La sentencia se dicta como consecuencia del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en relación con el artículo 44 de la Ley 10/2010, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2011, en la medida en que autorizaba el pago aplazado de los contratos administrativos de obras en determinadas circunstancias, lo que podía contravenir la legislación básica estatal en materia de contratación pública. El representante procesal del Gobierno de Cantabria esgrimió a favor de la medida adoptada las competencias autonómicas exclusivas recogidas en los apartados 1, 14 y 32 del artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Cantabria -sustancialmente iguales a las previstas en los subapartados 1, 15 y 33 del apartado 1 del artículo 10 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias-. Sin embargo, el Tribunal Constitucional rechazó la subsunción de la materia “contratos administrativos” en tales títulos competenciales, puesto que aquella forma parte del “haz de competencias” previsto en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, recordando que, “desde un principio, venimos manteniendo que en materia de delimitación de competencias la `regla de más amplio alcance debe ceder ante la regla más especial´ (...). O, lo que es lo mismo, que el título específico ha de prevalecer sobre el genérico (...), sin perjuicio de que igualmente hayamos afirmado que `a este criterio no se puede atribuir un valor absoluto´”.

No obstante, señala el Tribunal que, “pese a no haber sido invocado por las partes, debemos tomar en consideración” el artículo 35.3 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, “que, en el título dedicado a `régimen jurídico´, dispone: `Asimismo, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen

y funcionamiento prevista en el artículo 24 del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de su personal funcionario, la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, y de los contratos y de las concesiones administrativas en el ámbito de la Comunidad. Este precepto estatutario aporta a la Comunidad Autónoma el título específico exigido por la jurisprudencia constitucional, pues -con independencia de su atípica ubicación sistemática- le atribuye competencia de regulación en materia de contratos administrativos, de acuerdo con la legislación del Estado. Será, por tanto, el artículo 15.3 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias -de similar contenido al precepto cántabro transcrito- el que sirva de sustento al Principado de Asturias para su actuación en materia de contratos, debiendo establecerse como límite para que aquella pueda operar, como indica el Tribunal Constitucional, el necesario respeto a la normativa básica estatal en materia de contratación pública.

Por otra parte, el artículo 149.1.7.<sup>a</sup> de la Constitución establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre "Legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas". El subapartado 17 del mismo precepto le atribuye competencia exclusiva en materia de "Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas". Al respecto, el artículo 12 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias establece que "Corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado, en los términos que en la misma se establezca", añadiendo en su apartado 10 que en materia laboral "De conformidad con el número 7 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, corresponde al Estado la competencia sobre la legislación laboral y la alta inspección. Quedan reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de

ámbito nacional y de empleo sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias". El apartado 4 del mismo precepto dispone que las competencias autonómicas en materia de ejecución de la legislación del Estado alcanzan la "Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social. INSERSO. La determinación de las prestaciones del sistema, los requisitos para establecer las condiciones del beneficiario y la financiación se efectuará de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias de conformidad con lo dispuesto en el número 17 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución". El Tribunal Constitucional ha señalado -entre otras, en las Sentencias 18/1982, de 4 de mayo; 249/1988, de 20 de diciembre, y 195/1996, de 28 de noviembre- que la finalidad de la reserva a favor del Estado de la legislación laboral -artículo 149.1.7.<sup>a</sup> de la Constitución- es "mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia", de modo que "ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal". No obstante, cabe la realización de actuaciones autonómicas en espacios relacionados con el ámbito laboral -v. gr. subvenciones al empleo- con fundamento en el artículo 148.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución, que otorga competencias a las Autonomías en materia de "fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos enmarcados por la política económica nacional". Sin embargo, el núcleo de la relación entre trabajadores y empresarios -la regulación del trabajo asalariado- está vedado a la actuación autonómica.

Por tanto, en un plano normativo, la actuación en materia de contratos del Principado de Asturias, al objeto de introducir con carácter general cláusulas sociolaborales en los mismos, podrá encontrar acomodo en el artículo 15.3 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, guardando el debido respeto a la legislación básica estatal dictada en atención a lo dispuesto en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, y teniendo presente que en materia de "legislación laboral" solo le resulta accesible conforme a lo señalado en el

artículo 149.1.7.<sup>a</sup> de la Carta Magna, “su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas”.

## **6. Momento procedimental en el que las cláusulas propuestas pueden introducirse en la contratación pública**

El uso de las distintas formas de introducción de cláusulas sociolaborales en los contratos del sector público de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos, exige que, con carácter previo, se analice en qué momentos del procedimiento administrativo de contratación, atendiendo a la finalidad perseguida, pueden ser incorporadas aquellas.

Tanto la Comunicación Interpretativa de la Comisión, de 15 de octubre de 2001, sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos, como las Directivas europeas en materia de contratación y nuestra legislación estatal de contratos coinciden en señalar, al menos, cuatro momentos en el procedimiento administrativo de contratación, compatibles entre sí, en los que se pueden introducir criterios sociales.

En efecto, estos criterios se pueden incluir en el objeto mismo del contrato, en el momento de definir este conforme a lo dispuesto en el artículo 73 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP).

También es posible considerar criterios sociales en relación con la selección del contratista. En este caso, podrá establecerse la prohibición de contratar para empresas que hayan incumplido determinados requisitos sociales y preverse en los pliegos criterios de selección relacionados con aspectos sociales que permitan demostrar la capacidad técnica del licitador.

En tercer lugar, los elementos sociolaborales pueden ser utilizados como criterios de adjudicación del contrato siempre que estén vinculados al objeto del mismo y supongan una ventaja para el adjudicador.

Por último, el cumplimiento de determinadas pautas sociales puede exigirse en la fase de ejecución del contrato a través de la fijación de condiciones especiales de ejecución, siempre que no resulten discriminatorias respecto a los operadores económicos.

Además, existe la posibilidad de establecer preferencias en la adjudicación de contratos públicos a favor de determinados colectivos siempre que se produzca igualdad de términos en las ofertas más ventajosas conforme a los criterios de adjudicación previstos. Es decir, cabe fijar un criterio social para resolver empates. Así lo recoge con carácter básico la disposición adicional cuarta, apartado 2, del TRLCSP -en relación a las empresas cuyo número de trabajadores con discapacidad supere el 2% del total de su plantilla- y diversa normativa sectorial, como la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, en relación a los contratos del Estado, para aquellas empresas que acrediten buenas prácticas en materia de género.

Sobre la posibilidad de incorporar aspectos sociales en la definición del objeto del contrato, tanto la ya citada Comunicación Interpretativa de 15 de octubre de 2001 como la Guía elaborada por la Comisión en octubre de 2010 para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas admiten tal posibilidad, siempre que la medida no produzca un efecto discriminatorio entre los licitadores. La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 concreta en su considerando 75 que “Los poderes adjudicadores que deseen adquirir obras, suministros o servicios con determinadas características medioambientales, sociales o de otro tipo deben poder remitirse a etiquetas concretas (...), siempre que las exigencias de la etiqueta (...) estén vinculadas al objeto del contrato”.

El artículo 150.1 del TRLCSP recoge expresamente la posibilidad de que tales elementos de carácter social formen parte de los criterios de valoración de la oferta presentada. Así, señala que “Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad,

el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes”.

Debe tenerse en cuenta que estos criterios han de someterse necesariamente al principio de transparencia o de publicidad. Sobre tal condición se han pronunciado con rotundidad el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Entre otras, en su Sentencia de 26 de septiembre de 2000 (*Comisión c. República Francesa*, asunto C 225/98 -ECLI:EU:C:2000:494-), el Tribunal estableció que un criterio de adjudicación relacionado con la lucha contra el paro se tiene que mencionar expresamente en el anuncio de licitación. En la Sentencia de 17 septiembre de 2002 (*Concordia Bus Finland Oy Ab*, asunto C-513/99 -ECLI:EU:C:2002:495-) aclaró las posibilidades de integrar aspectos sociales -en aquel caso ambientales- en los contratos públicos, señalando que “cuando la entidad adjudicadora decide adjudicar un contrato al licitador que ha presentado la oferta económicamente más ventajosa (...) puede tener en cuenta criterios relativos a la conservación del medio ambiente siempre que tales criterios estén relacionados con el objeto del contrato, no atribuyan a dicha entidad una libertad incondicional de elección, se mencionen expresamente en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación y respeten todos los principios fundamentales del Derecho comunitario, en particular, el principio de no discriminación”.

En relación a las condiciones especiales de ejecución del contrato, la Comunicación Interpretativa de la Comisión, de 15 de octubre de 2001, prevé la

posibilidad de incluirlas, siempre que no tengan efectos discriminatorios para los licitadores de los demás Estados miembros, y establece, a modo de ejemplo, algunas condiciones adicionales de carácter social susceptibles de imposición: “la obligación de dar trabajo a desempleados, en particular de larga duración, u organizar actividades de formación para los jóvenes o los desempleados al realizar la prestación;/ la obligación de aplicar, al realizar la prestación, medidas destinadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres o la diversidad racial o étnica;/ la obligación de respetar en lo esencial, al realizar la prestación, las disposiciones de los convenios fundamentales de la OIT, en el supuesto de que éstas no se hayan incorporado ya al ordenamiento jurídico nacional” o “la obligación de contratar, con vistas a la ejecución del contrato, a un número de personas discapacitadas superior al exigido por la legislación nacional en el Estado miembro de ejecución del contrato o en el del titular del mismo”. Por su parte, la Directiva 2004/18/CE se refiere en su considerando 33 a las condiciones de ejecución del contrato al señalar que estas “serán compatibles con la presente Directiva siempre y cuando no sean directa o indirectamente discriminatorias y se señalen en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones”. Añade que “pueden tener por objeto favorecer la formación profesional en el lugar de trabajo, el empleo de personas que tengan especiales dificultades de inserción, combatir el paro o proteger el medio ambiente. Como ejemplo, se pueden citar, entre otras, las obligaciones -aplicables a la ejecución del contrato- de contratar a desempleados de larga duración o de organizar acciones de formación para los desempleados o los jóvenes, de respetar en lo sustancial las disposiciones de los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el supuesto de que éstos no se hubieran aplicado en el Derecho nacional, de contratar a un número de personas discapacitadas superior al que exige la legislación nacional”. El artículo 26 de la citada Directiva establece que “Los poderes adjudicadores podrán exigir condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato siempre que éstas sean compatibles con el Derecho

comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones. Las condiciones en que se ejecute un contrato podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo social y medioambiental”.

En clave nacional, el artículo 118.1 del TRLCSP dispone que “Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo, u otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo”.

Por último, no cabe desconocer lo dispuesto en la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública. Como ya hemos señalado en varios dictámenes (entre otros, el Núm. 47/2015), pese a que el plazo para transponer al derecho interno la directiva citada finaliza el 18 de abril de 2016 -por lo que en materia de contratación pública sigue desplegando efectos la Directiva 2004/18/CE y, por ende, el TRLCSP-, no puede hacerse abstracción de la entrada en vigor de la citada Directiva y del hecho de que despliegue ya desde ese mismo momento determinada eficacia. Así, su artículo 70 dispone que “Los poderes adjudicadores podrán establecer condiciones especiales relativas a la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 67, apartado 3, y se indiquen en la convocatoria de licitación o en los pliegos de la contratación. Dichas condiciones podrán incluir consideraciones

económicas o relacionadas con la innovación, consideraciones de tipo medioambiental, social o relativas al empleo”. En el artículo 18, apartado 2, la Directiva señala que “Los Estados miembros tomarán las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de contratos públicos, los operadores económicos cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en el anexo X”.

La elección del momento procedimental oportuno para la incorporación de cláusulas de carácter social o laboral en el contrato deberá determinarse en cada caso concreto en función del objeto del contrato y de las políticas públicas relacionadas con el mismo que pretendan implementarse.

## **7. Estudio individualizado de las distintas cláusulas propuestas**

Contextualizada la posibilidad de introducir criterios sociolaborales en la contratación pública conforme a lo expuesto anteriormente, pasamos a analizar las cláusulas propuestas, no sin antes poner de relieve el carácter y finalidad estrictamente sectoriales que se infiere de su redacción; sesgo sobre el que este Consejo Consultivo no se pronuncia.

Igualmente, es preciso recordar una vez más que la incorporación a los pliegos de cláusulas administrativas de las cláusulas que se examinan a continuación, y en general de cualquier otra análoga, debe ir en todo caso vinculada al objeto del contrato, por lo que la inclusión de las que se juzguen acordes con el ordenamiento jurídico quedará condicionada a que concurra esta vinculación.

### *Cláusulas primera y segunda*

La cláusula primera señala que “los órganos de contratación tomarán las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de los contratos, los contratistas cumplan las obligaciones aplicables en materia medioambiental,

social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión Europea, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho Internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado”.

En relación con ella, la pregunta que se nos plantea es si resulta “acorde con los principios aplicables en el ámbito de la contratación pública, principio de libre concurrencia, así como en el ámbito de los Tratados de la Unión Europea, principio de libre circulación, establecimiento y prestación de servicios, exigir en un pliego de cláusulas administrativas, que la empresa adjudicataria y contratista deba aplicar las condiciones de trabajo del convenio colectivo del sector en el Principado de Asturias”.

Lo cierto es que la propuesta de cláusula formulada se refiere al cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación, sin inferirse de sus términos que la aplicable en el ámbito laboral deba ser necesariamente el “convenio colectivo del sector en el Principado de Asturias”. Sin embargo, puesto que esta es una de las preguntas que se nos plantea, y debido a su relación con lo dispuesto en la que se propone en segundo lugar, consideramos que debemos proceder al estudio conjunto de ambas.

De acuerdo con esta cláusula, “en la contratación pública de obras, se deberá aplicar las condiciones de trabajo del Convenio Colectivo de Trabajo para la Construcción y Obras Públicas del Principado de Asturias (CCPA), o de los sucesivos convenios que lo revisen, en su caso”. Ahora, la cuestión planteada es si resulta “acorde con los citados principios exigir en un pliego de cláusulas administrativas, que la empresa adjudicataria y contratista deba aplicar las condiciones de trabajo del Convenio Colectivo para la Construcción y Obras Públicas del Principado de Asturias (CCPA)”, de modo que, así circunscrito el ámbito de aplicación de la cláusula, la pregunta gana en coherencia con la concreta redacción propuesta.

Lo primero que debemos aclarar es cuáles deben ser “las medidas pertinentes” que el órgano de contratación debe tomar para garantizar el cumplimiento de la normativa señalada y en qué momento deben aplicarse. La

introducción en el contrato de condiciones especiales de ejecución se presenta como el sistema más adecuado. A la vista de lo expuesto en la consideración anterior, no cabe duda alguna de la posibilidad de introducir condiciones especiales de ejecución en los contratos administrativos siempre que aquellas no resulten discriminatorias y respeten los principios de libertad de establecimiento y de prestación de servicios. Tampoco cabe duda de que aquellas pueden tener un contenido de carácter eminentemente laboral. Sin embargo, puesto que no es posible establecer pautas genéricas sobre qué condiciones son de posible incorporación, resulta preciso analizar individualmente cada una de las cláusulas propuestas.

Así, la exigencia de que el órgano de contratación garantice la observancia de "las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión Europea, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho Internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado" es obvio que resulta compatible con el ordenamiento jurídico vigente. Esta cláusula no exige al contratista, en puridad, obligación alguna más allá de las impuestas por la normativa sectorial de aplicación. En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en su Informe 14/10, de 23 de julio de 2010, ya indicó que "las obligaciones que nacen directamente de la Ley, evidentemente, no pueden considerarse como contractuales, pues su fuerza de obligar es exactamente la misma si se recogen en el clausulado de un contrato como si no", y afirmó que "no es necesaria ni recomendable la inclusión en los pliegos de cláusulas administrativas particulares como obligaciones contractuales de las impuestas directamente por las diferentes normas jurídicas". Sin embargo, el citado órgano considera admisible "vincular al incumplimiento de normas jurídicas la producción de determinados efectos sobre la relación contractual aunque sean distintos de los previstos en aquellas, siempre que no se encuentren prohibidos por la legislación sectorial o por la legislación contractual de forma explícita o implícita". Es en este sentido en el

que debemos tratar el incumplimiento de las obligaciones legales recogidas en la cláusula propuesta. Además, las condiciones especiales de ejecución pueden referirse a la imposición de obligaciones complementarias a las previstas en la legislación sectorial que resulte de aplicación. Así, el citado informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado señala que “es admisible legalmente establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares obligaciones accesorias con el fin de asegurar el cumplimiento de determinadas normas jurídicas aunque estas no tengan relación directa con la materia contractual así como vincular a su incumplimiento consecuencias sobre la relación contractual establecida”.

Por tanto, resulta superfluo introducir en los pliegos de cláusulas administrativas o en los contratos el necesario respeto a obligaciones legales, pero sí cabe vincular tal respeto a la generación de determinados efectos contractuales a través de su configuración como condición especial de ejecución. Además, cabe exigir, en condición de tal, obligaciones adicionales a las previstas en la legislación aplicable siempre, claro está, que no sean contrarias a aquella. En los dos casos, para garantizar el cumplimiento de la normativa sectorial referida, el órgano de contratación deberá configurar la obligación como condición especial de ejecución y anudarle los efectos correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 118.2 del TRLCSP. Según el citado precepto, “Los pliegos o el contrato podrán establecer penalidades, conforme a lo prevenido en el artículo 212.1, para el caso de incumplimiento de estas condiciones especiales de ejecución, o atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales a los efectos señalados en el artículo 223.f). Cuando el incumplimiento de estas condiciones no se tipifique como causa de resolución del contrato, el mismo podrá ser considerado en los pliegos o en el contrato, en los términos que se establezcan reglamentariamente, como infracción grave a los efectos establecidos en el artículo 60.2.e)”. Es decir, el incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución podrá suponer la imposición de penalidades, la resolución del

contrato -si se han configurado como obligaciones contractuales esenciales- o constituirse, en su caso, en prohibición de contratar.

Sobre esta última posibilidad hemos de advertir que el artículo 60.2 del TRLCSP, al que se refiere el apartado 2 del artículo 118 del mismo cuerpo legal, ha sido modificado por la disposición final novena, apartado 1, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. De esta forma, el apartado e) referido pasa a denominarse apartado c) -lo que hubiera requerido también la modificación del artículo 118.2 citado-. En cualquier caso, el cambio operado no alcanza solo a la denominación del apartado sino también a su contenido, puesto que la materialización de la prohibición de contratar por incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución del contrato añade a los requisitos que ya le eran necesarios que el incumplimiento "haya dado lugar a la imposición de penalidades o a la indemnización de daños y perjuicios".

Así, la exigencia de que el órgano de contratación garantice la observancia de "las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión Europea, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho Internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado", a la que deberán anudarse los efectos correspondientes, puede considerarse compatible con el ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo, como ya indicamos, la pregunta planteada refiere el convenio colectivo de aplicación al vigente en el ámbito del Principado de Asturias, por lo que debemos abordar tal perspectiva.

En materia de protección de condiciones de trabajo resulta indubitado que cualquier contratista está obligado al cumplimiento de la normativa laboral que resulte de aplicación. En este sentido, la ya citada Comunicación Interpretativa de 15 de octubre de 2001 señala que "En una situación `nacional´, los poderes adjudicadores, los licitadores y los contratistas deben, como mínimo, cumplir todas las obligaciones en materia de protección y condiciones de trabajo, incluidas las que vengan determinadas por derechos colectivos e individuales, que se deriven de la legislación laboral aplicable, de la

jurisprudencia y/o de los convenios colectivos, siempre que éstos sean compatibles con la normativa comunitaria y las normas y principios generales del Derecho comunitario, y en particular el principio de igualdad de trato y no discriminación”. Añade que “pueden también ser aplicables disposiciones más favorables para los trabajadores (las cuales deberán, en su caso, ser igualmente observadas), siempre que estas sean compatibles con el Derecho comunitario”. Por su parte, el considerando 37 de la Directiva 2014/24/UE prevé que los poderes adjudicadores deben “velar por el cumplimiento de sus obligaciones en los ámbitos del Derecho medioambiental, social y laboral, aplicables en el lugar en el que se realicen las obras o se presten los servicios”, señalando que “ello no debe impedir en modo alguno la aplicación de condiciones de empleo y trabajo más favorables para los trabajadores”.

En el ámbito comunitario, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha abordado en numerosas ocasiones el tema de la protección laboral que debe ser dispensada a los trabajadores, compatibilizándola siempre con el debido respeto al principio de libertad de establecimiento consagrado en el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Así, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 2007 (*Viking Line*, asunto C-438/05 -ECLI:EU:C:2007:772-) consideró, en sus apartados 72 y 73, que una medida de conflicto colectivo planteada para luchar contra los pabellones de conveniencia puede hacer menos interesante o incluso inútil el ejercicio por parte de la empresa de su derecho al libre establecimiento. No obstante, indica que se puede admitir una restricción a la libertad de establecimiento si ésta persigue un objetivo legítimo compatible con el Tratado, está justificada por razones imperiosas de interés general, es adecuada para la realización del objetivo perseguido y no va más allá del objetivo para alcanzarlo (apartado 75). En la Sentencia de 18 de diciembre de 2007 (*Laval*, asunto C-341/05 -ECLI:EU:C:2007:809-) el Tribunal aborda el tema de una empresa letona que desplaza trabajadores a Suecia para la ejecución de una obra pública y allí sufre presiones sindicales para que a tales trabajadores les resulte de aplicación el

convenio colectivo firmado con el sindicato sueco de los trabajadores de la construcción. El Tribunal afirma que el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo es un derecho fundamental que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, pero que su ejercicio debe conciliarse con el principio de libre prestación de servicios. Considera que obligar a empresas establecidas en otros estados miembros a adherirse a un convenio colectivo (en este caso el sueco) que establece condiciones de empleo más favorables que las disposiciones legales suecas -lo que supone ir más allá de lo previsto en la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios- puede hacer menos interesante y más difícil para dichas empresas la ejecución de obras de construcción en territorio sueco, y, por tanto, constituye una restricción a la libre prestación de servicios. En cualquier caso, la sentencia recuerda que “la Comunidad tiene no solo una finalidad económica, sino también social”, por lo que “deben sopesarse los derechos derivados (...) del Tratado relativos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales en relación con los objetivos perseguidos por la política social, entre los que figuran (...) la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada y el diálogo social” (apartado 105). No obstante, concluye que “una normativa nacional (...) que no tiene en cuenta (...) los convenios colectivos a los que las empresas que desplazan trabajadores a Suecia ya están vinculadas en el Estado miembro en el que están establecidas, y les aplica el mismo trato que a las empresas nacionales que no han celebrado convenio colectivo alguno, “crea una discriminación contra dichas empresas” (apartado 116). En la misma línea, la Sentencia de 3 de abril de 2008 (*Rüffert*, asunto C-346/06 -ECLI:EU:C:2008:189-) señala que aplicar a los contratistas y subcontratistas de obras públicas la obligación de abonar a sus trabajadores la retribución mínima prevista en el convenio colectivo aplicable en el lugar de prestación de los servicios supone imponer a

los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro (en el que los salarios son inferiores) una carga económica adicional que puede impedir, obstaculizar o hacer menos interesante la ejecución de sus prestaciones en el Estado miembro de acogida, lo que puede constituir una restricción a la libre prestación de servicios, concluyendo que, en una situación como la controvertida, la normativa de la Unión se opone "a una medida de carácter legal, adoptada por una autoridad de un Estado miembro, que exija a la entidad adjudicadora designar como adjudicatarios de contratos públicos de obras únicamente a las empresas que, en la licitación, se comprometan por escrito a pagar a sus trabajadores, como contraprestación por la ejecución de los servicios de que se trate, como mínimo, la retribución prevista en el convenio colectivo aplicable en el lugar de la referida ejecución". El Tribunal insiste en la misma idea en su Sentencia de 19 de junio de 2008 (*Comisión c. Luxemburgo*, asunto C-319/06, -ECLI:EU:C:2008:350-) y señala, en cuanto a la protección de los salarios de los trabajadores, que el cuidado dispensado por la Directiva citada se refiere únicamente a las cuantías del salario mínimo reflejadas en la legislación del país de destino.

De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el principio de libre prestación de servicios, en cuanto principio fundamental de la Unión Europea, debe ser respetado en todo caso, y que su restricción solo puede justificarse si se trata de perseguir un objetivo legítimo compatible con el Tratado, si está justificada por razones de interés general, si es adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido y si no va más allá de lo necesario para lograrlo.

En cuanto a la determinación de qué condiciones deben resultar de aplicación a una empresa subcontratista, resulta de interés la Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de julio de 2014 (*Bundesdruckerei GMBH y Stadt Dortmund*, asunto C-549/13, -ECLI:EU:C:2014:2235-), en la medida en que resuelve, distinguiendo el supuesto analizado del controvertido en la sentencia *Rüffert*, que la Directiva 2004/18/CE no se opone a una normativa que permite

excluir de la participación en un procedimiento de contratación pública a los licitadores y a sus subcontratistas que se nieguen a comprometerse, mediante una declaración escrita presentada junto con la oferta, a pagar un salario mínimo predeterminado al personal que llevará a cabo las prestaciones. La reciente Sentencia del Tribunal de Justicia, de 17 de noviembre de 2015 (*Regio Post*, asunto C-115/14 -ECLI:ES:C:2015:760-), dictada en el marco de una cuestión prejudicial interpuesta por un Tribunal alemán en relación con la obligación, impuesta a los licitadores y a sus subcontratistas en el contexto de la adjudicación de un contrato público de servicios, de comprometerse a pagar un salario mínimo al personal que lo ejecute, explica que la controversia planteada radica en determinar si resulta contraria a los principios del Derecho de la Unión la normativa de una entidad regional de un Estado miembro que obliga a los licitadores y a sus subcontratistas a comprometerse a abonar al personal contratado para tal prestación un salario mínimo fijado por dicha normativa. El Tribunal considera que tal cuantía está fijada por una disposición legal que, “como norma imperativa de protección mínima”, se aplica en todo el concreto ámbito territorial, por lo que su exigencia resulta adecuada. No obstante, debe hacerse notar que el aval del Tribunal a la exigencia de abono de tal salario mínimo lo es porque aquel deriva de una disposición con rango legal -aunque sea de origen regional-, en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, primer guión, de la Directiva 96/71/CE. En realidad, el objeto de la discusión se centraba en si una norma regional (de un *Land* alemán) puede imponer un salario mínimo en los contratos públicos. Este razonamiento resulta de imposible aplicación en España, por cuanto -como ya señalamos- las Comunidades Autónomas carecen de competencias en materia laboral, por lo que la posibilidad de imponer salarios mínimos les está vetada.

A la vista de lo expuesto, resulta que en el ámbito comunitario las condiciones salariales garantizadas a los trabajadores desplazados son las previstas en la legislación del país de destino. En clave nacional, y teniendo en cuenta lo señalado en cuanto al reparto de competencias laborales entre el

Estado y las Autonomías, habrá que analizar caso a caso en qué modo puede la contratación pública influir en la determinación de los aspectos laborales a los que deben someterse los trabajadores de empresas encargadas de la ejecución de contratos públicos. En este sentido, el Informe 16/2014, de 1 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón entendió conforme a derecho una cláusula que recogía que “durante todo el periodo de ejecución del contrato, la empresa contratista está obligada a no minorar unilateralmente las condiciones de trabajo que, en materia de jornada y salario, y en términos anualizados, así como a cualquier mejora sobre la legislación laboral básica aplicable que correspondan en cada momento a los trabajadores adscritos al contrato en función del convenio colectivo que resulte de aplicación al presentarse la oferta, salvo acuerdo explícito entre empresa y la representación de los trabajadores”. Sin embargo, debe advertirse que la cláusula citada a modo de ejemplo se refiere al “convenio colectivo que resulte de aplicación”, sin prejuzgar cuál debe ser este, mientras que la segunda de las cláusulas que se somete a nuestra consideración -y en la pregunta planteada sobre la primera- identifica como de aplicación un convenio colectivo determinado. Al respecto, debe traerse a colación lo sucedido con la Norma Foral de Guipuzkoa 4/2013, de 17 de julio, de Incorporación de Cláusulas Sociales en los Contratos de Obras del Sector Público Foral. Su artículo 4.2 dispone que los anuncios de licitación y los pliegos deberán advertir que el contrato “se halla sujeto al cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y convencionales vigentes en materia laboral, seguridad social, y seguridad y salud en el trabajo y, en particular, al último texto existente en cada momento del Convenio Colectivo de la Construcción y Obras Públicas de Guipuzkoa”. El artículo 5, en su apartado 1, establece que “La empresa contratista deberá cumplir todas las disposiciones legales, reglamentarias y convencionales vigentes en materia laboral, seguridad social, y seguridad y salud en el trabajo. En particular, deberá aplicar las condiciones de trabajo del Convenio Colectivo de la Construcción y Obras Públicas de Guipuzkoa o de los

sucesivos convenios colectivos que lo revisen, en su caso". Su apartado 2 añade que "La empresa contratista (...) deberá justificar (...) que (las empresas subcontratadas) también aplican en la ejecución de las obras las citadas disposiciones vigentes en materia laboral y de seguridad social, y más concretamente, las condiciones de trabajo del citado Convenio Colectivo de la Construcción y Obras Públicas de Guipuzkoa". La norma fue objeto de recurso resuelto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en su Sentencia de 30 de diciembre de 2014 - ECLI:ES:TSJPV:2014:3937-. La parte recurrente consideró que los preceptos señalados constituyen "un desarrollo reglamentario *contra legem* respecto del nuevo contenido de los apartados 1 y 2 del artículo 84 del (Estatuto de los Trabajadores) que comportan medidas urgentes de reforma del mercado laboral contenidas en la Ley 3/2012, de 6 de julio, que modifican el (Texto Refundido) del Estatuto de los Trabajadores aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo". Sin que sea este el lugar adecuado para proceder al estudio de la reforma laboral realizada, sí debemos señalar que tal reforma incide en la aplicación de los convenios colectivos de ámbito territorial desde tres vertientes: el fin de la ultraactividad -artículo 86.3 del actual Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante Estatuto de los Trabajadores)-; la inaplicación de las condiciones de trabajo previstas en el convenio colectivo aplicable cuando concurren determinadas causas -artículo 82.3 del Estatuto de los Trabajadores- y la primacía del convenio colectivo de empresa en ciertas materias -artículo 84.2 del Estatuto de los Trabajadores-. En el contexto aportado por la Ley 3/2012, la sentencia señalada desestimó el recurso interpuesto y consideró sobre la disposición impugnada que, "remitida la cláusula en bloque a la legislación vigente, como principio general y predominante, la mención de cierre que `en particular` se hace al convenio de la construcción y obras públicas que esté vigente en cada momento, ha de ser debidamente contextualizada y no entendida contradictoriamente como una

derogación de la ley (o tentativa *de facto* al respecto), pues dicho convenio de ámbito sectorial y territorial sigue representando la regla general y situación de base en el ámbito al que la cláusula se dirige y su sola mención referencial (se llegaría al mismo resultado con el conjunto del texto en tanto remite al régimen convencional vigente) no altera sustancialmente su contenido, más allá de hacerlo prudencialmente más operativo, eficaz y transparente". Sin embargo, esta sentencia recibió un voto particular en el que se señala que la "exigente aplicación" de un convenio colectivo de ámbito territorial y sectorial determinado "como garantía pretendida por la Norma Foral en beneficio de los trabajadores de los contratistas y subcontratistas, en realidad lo que está haciendo es alterar el sistema de fuentes laboral, absolutamente ajeno a sus atribuciones./ Así, de los arts. 3, 82 a 84 y 86 del Estatuto de los Trabajadores, se desprende que el convenio de empresa, de existir, es de preferente aplicación a los superiores, que puede haber descuelgue del convenio aplicable bajo determinadas circunstancias y que, finalmente, una vez agotada la vigencia del convenio será el superior el que resulte aplicable, y en su caso, el derecho de mínimos./ Por tanto, la imposición del convenio del Territorio Histórico en todo caso, que es lo que se infiere del texto de la Norma, implica una actuación normativa laboral por parte de una Institución sin atribuciones para ello y además contraria al propio sistema estatal de fuentes". Igual razonamiento, tanto en la sentencia como en el voto particular, se utiliza en la Sentencia del mismo Tribunal de 30 de diciembre de 2014 -ECLI:ES:TSJPV:2014:4329-, dictada como consecuencia de la resolución de otro recurso interpuesto contra la misma norma. En este caso, aquella añade que "la exigencia de los artículos 4 y 5 de la (Norma Foral) se basa en el Convenio n.º 94 de la OIT (...), cuyo artículo 2.º señala que los contratos deben contener cláusulas que garanticen a los trabajadores interesados salarios, horas de trabajo y demás condiciones de empleo no menos favorables que las establecidas para un trabajo de igual naturaleza en la industria interesada de la

misma región bien sea por convenio colectivo, laudo arbitral o por la legislación nacional”.

Por su parte, la Norma Foral de Álava 1/2014, de 12 de febrero, para la Incorporación de Cláusulas Sociales en los Contratos de Obra del Sector Público Foral, contiene en sus artículos 4.2 y 5 una regulación muy similar a la realizada por la citada Norma de Guipuzkoa, refiriendo, en este caso, el convenio colectivo de aplicación al “de la Construcción y Obras Públicas de Álava o de los sucesivos convenios colectivos que lo revisen”. Como resultado del recurso interpuesto contra la misma, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en Sentencia de 4 de marzo de 2015, se pronunció en esta concreta materia en los mismos términos que lo había hecho en el caso de la norma guipuzcoana, existiendo también un voto particular que comparte razonamientos con los anteriores.

A pesar de que las tres sentencias señaladas concluyen la legalidad de aquellos preceptos de las normas impugnadas que precisan la aplicación de un convenio sectorial y territorial concreto, los argumentos utilizados no resultan definitivos a la hora de determinar que tal convenio pueda ser de preferente aplicación con respecto a lo previsto en el Estatuto de los Trabajadores. En realidad, se limita a decir que tal aplicación “ha de ser debidamente contextualizada”. La propuesta que se somete a nuestra consideración no deja lugar a dudas o interpretaciones, ni es preciso contextualizarla para proceder a su análisis, ya que, en el caso de los contratos de obras, es clara al concretar que el contratista “debe aplicar las condiciones de trabajo del convenio colectivo del sector en el Principado de Asturias”. Siendo así, resulta que la incorporación de condiciones especiales de ejecución en un contrato no puede suponer la imposición de obligaciones contrarias a la normativa de aplicación, y que la exigencia de sujeción a un convenio colectivo de ámbito territorial concreto resulta contraria a lo previsto en los artículos 82.3, 84.2 y 86.3 del Estatuto de los Trabajadores.

No debe perderse de vista que la propia Diputación Foral de Guipuzkoa aprobó, posteriormente, la Norma Foral 11/2014, de 29 de octubre, de Incorporación de Cláusulas Contractuales relativas a la Compra Pública Socialmente Responsable en la Contratación del Sector Público Foral, cuyo artículo 28, bajo el título "Condiciones especiales de ejecución en materia de calidad de empleo y derechos laborales básicos", dispone que "la condición especial de ejecución establecerá la obligación de la empresa o entidad contratista de aplicar a la plantilla que ejecutará el contrato las condiciones de trabajo establecidas por el último convenio colectivo sectorial del ámbito más inferior existente en el sector en el que se encuadra la actividad de la empresa contratista sin perjuicio de otros convenios y/o pactos de empresa que en su caso pudieran estar en vigor y mejoraran lo dispuesto en aquel". De esta forma, elimina el criterio territorial como elemento para la elección del convenio colectivo aplicable. Este es también el criterio adoptado por el artículo 49.3.a) de la Ley Foral de Navarra 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, tras la modificación efectuada por la Ley Foral 1/2015, de 22 de enero, para la introducción de cláusulas sociales en los pliegos de cláusulas administrativas, que dispone que "el contrato se halla sujeto (...) a las condiciones establecidas por el último convenio colectivo sectorial del ámbito más inferior existente en el sector en el que se encuadre la actividad de la empresa contratista".

A la vista de ello, consideramos que la primera cláusula sometida a nuestra consideración, en tanto se refiere a la adopción de medidas para garantizar el cumplimiento por parte del contratista de las obligaciones "en materia medioambiental, social o laboral" que le son inherentes -en la medida en que le resultan exigibles por una norma preexistente-, es ajustada al ordenamiento jurídico. No obstante, para dotarla de efectos contractuales más allá de los legalmente ya previstos, será necesario establecerla como condición especial de ejecución del contrato y anudarle los efectos correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 118.2 del TRLCSP. En cuanto a la segunda cláusula, que exige la aplicación durante el contrato de "las

condiciones de trabajo del convenio colectivo (...) para la Construcción y Obras Públicas del Principado de Asturias (CCPA), o de los sucesivos convenios que lo revisen, en su caso”, entendemos que la misma no puede sustituir en ningún caso a lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores respecto a la determinación del convenio colectivo de aplicación.

### *Cláusula tercera*

La tercera de las cláusulas formuladas establece que “la empresa contratista, igualmente, deberá justificar que las empresas subcontratistas también aplican en la ejecución de las obras las disposiciones vigentes en materia laboral y de seguridad social y, más concretamente, las condiciones de trabajo del citado CCPA”.

Para dar respuesta a la posibilidad de obligar al contratista principal a justificar el cumplimiento de la normativa laboral y social vigente por las empresas subcontratistas, si las hubiera, debemos comenzar por estudiar el contexto normativo en el que se desenvuelve la figura de la subcontratación.

La Directiva 2004/18/CE se refiere a ella en sus artículos 25, 48.3 y 60. En el ámbito estatal, la subcontratación viene regulada en los artículos 227, 228 y 228 bis del TRLCSP. Según el primero de los preceptos citados, el “contratista podrá concertar con terceros la realización parcial de la prestación, salvo que el contrato o los pliegos dispongan lo contrario” o que así se deduzca de su naturaleza. Entre las obligaciones que el contratista asume para con la Administración contratante se encuentra, conforme a lo dispuesto en el apartado 2.b) del mencionado artículo, la de comunicarle la intención de celebrar los subcontratos “justificando suficientemente la aptitud” del subcontratista. No obstante, a tenor del apartado 4, el conocimiento que tenga la Administración de tales contratos no alterará la responsabilidad exclusiva del contratista principal y este “asumirá (...) la total responsabilidad de la ejecución del contrato frente a la Administración”. Cualquier actuación en materia de subcontratación vendrá, por tanto, necesariamente referida a la fase de

ejecución del contrato. En este sentido, hasta la entrada en vigor de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, únicamente el artículo 227.7 del TRLCSP consideraba condición especial de ejecución del contrato la obligación asumida por el contratista de subcontratar a terceros determinadas partes de la prestación. Sin embargo, la norma señalada introdujo un nuevo artículo 228 bis en el TRLCSP que incrementa las posibilidades de participación de la Administración en el control de la subcontratación. Así, aquel dispone que esta podrá “comprobar el estricto cumplimiento de los pagos que los contratistas (...) han de hacer a los subcontratistas o suministradores”. A tal efecto, “los contratistas adjudicatarios remitirán al ente público contratante (...) relación detallada de aquellos subcontratistas o suministradores que participen en el contrato cuando se perfeccione su participación, junto con aquellas condiciones de subcontratación o suministro de cada uno de ellos que guarden una relación directa con el plazo de pago”. Igualmente, aportarán justificante del cumplimiento de los pagos. El nuevo precepto añade que estas “obligaciones (...) se considerarán condiciones esenciales de ejecución”. Lo indicado pone de manifiesto una tendencia legislativa dirigida hacia una mayor intervención de la Administración en la figura de la subcontratación.

La Directiva 24/2014/UE confirma esta orientación al disponer en su artículo 71 que “Las autoridades nacionales competentes se encargarán de asegurar (...) que los subcontratistas cumplan las obligaciones contempladas en el artículo 18, apartado 2”. Según este precepto, “Los Estados miembros tomarán las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de contratos públicos, los operadores económicos cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en el anexo X”.

A la vista de lo expuesto, no resulta extraño a la nueva regulación comunitaria que el poder adjudicador vele por el hecho de que las empresas subcontratistas respeten la legislación laboral de aplicación. En ese sentido, y considerando que el contratista principal está obligado a comunicar a la Administración la relación de sus subcontratistas, no parece complicado que aquel le proporcione información sobre las condiciones laborales aplicadas por las empresas subcontratistas.

Sobre el hecho de que tales condiciones deban coincidir con las previstas en el convenio colectivo del sector de la construcción del Principado de Asturias nos remitimos a lo ya indicado al respecto en las dos cláusulas anteriores.

#### *Cláusula cuarta*

La respuesta a la cuarta de las preguntas planteadas se encuentra en íntima relación con lo que hemos señalado anteriormente. La primera parte de la cláusula propuesta -"El órgano de contratación exigirá al licitador que manifieste de forma expresa que ha tenido en cuenta en la elaboración de su oferta las obligaciones derivadas de las disposiciones vigentes en materia de protección de empleo, condiciones de trabajo y prevención de riesgos laborales, y protección del medio ambiente"- no plantea problema alguno para su implantación, puesto que tales obligaciones deben ser en todo caso respetadas por el contratista principal. También el subcontratista está necesariamente vinculado por la normativa sectorial que le resulte de aplicación, y, como antes señalamos, los artículos 18.2 y 71 de la Directiva 24/2014/UE encomiendan al poder adjudicador encargarse de la supervisión de tal cumplimiento.

Ante esta situación, la pregunta que se nos plantea es si resulta adecuado exigir al contratista principal que establezca un "protocolo" para la "vigilancia de subcontratistas". La exigencia de tal protocolo es en realidad una forma de concreción de lo propuesto en la anterior cláusula tercera -justificación de que el contratista cumple con sus obligaciones laborales y con

la seguridad social-, por lo que nos remitimos a lo ya indicado con respecto a esta.

#### *Cláusula quinta*

La cláusula propuesta, suponiendo que “la información contenida en el Registro de Empresas Acreditadas (REA) puede no encontrarse permanentemente actualizada”, sugiere que “para estos supuestos podría exigirse a la empresa una declaración responsable de actualización de los requisitos para su inscripción en dicho registro; en particular, la que tiene que ver con la disposición de una organización productiva propia, sobre plantilla fija y sobre plantilla formada en prevención de riesgos laborales de acuerdo con el convenio colectivo de aplicación”.

Se cuestiona si “cabe exigir en unos pliegos de contratación dicha declaración responsable”.

El artículo 3 del Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, Reguladora de la Subcontratación en el Sector de la Construcción, establece que “Las empresas que pretendan ser contratadas o subcontratadas para trabajos en una obra de construcción deberán estar inscritas en el Registro de Empresas Acreditadas”. Según dispone el apartado 1 de su artículo 6, la inscripción tendrá un periodo de validez de tres años, aunque, como señala el apartado 2 del precepto citado, “no exime a la empresa inscrita de la obligación de justificar en cualquier momento, cuando sea requerida para ello por la autoridad laboral, el mantenimiento de los requisitos previstos”. A la vista de ello, y considerando que la vigencia de la inscripción en el Registro de Empresas Acreditadas -de carácter obligatorio- se extiende durante el notable periodo de tres años, no existe razón alguna que impida a la Administración solicitar al contratista que aporte una declaración responsable de la vigencia de los requisitos que motivaron su inscripción. Ahora bien, debe precisarse el momento en que tal circunstancia puede exigirse. La posibilidad de que la aportación del referido documento se configure como

requisito para determinar la capacidad del contratista no parece posible, puesto que esta viene determinada por lo dispuesto en los artículos 60, 62 y siguientes y 146 del TRLCSP. Sin embargo, sí podrá configurarse entre las obligaciones del contratista relativas al cumplimiento de la normativa vigente en materia laboral.

#### *Cláusula sexta*

La sexta de las cláusulas propuestas plantea la posibilidad de que el órgano de contratación exija a los licitadores no solo la acreditación de encontrarse al corriente del pago de sus obligaciones tributarias y con la seguridad social, sino también “el certificado de hallarse al corriente de pagos ante la Fundación Laboral de la Construcción (estatal o del Principado de Asturias, según corresponda)”.

Se consulta a este Consejo si “se le puede exigir a una empresa como aptitud para contratar, es decir como documentación que debe presentar con carácter previo a la adjudicación, el certificado de hallarse al corriente de pagos con las Fundaciones Laborales de la Construcción (estatal o del Principado según corresponda)”, y si “es correcto dar por válido que en las obras que adjudique la Administración del Principado de Asturias el convenio colectivo de trabajo de aplicación es el CCPA”.

El artículo 60.1.d) del TRLCSP establece como prohibición de contratar “No hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes”. Según el artículo 146.1.c) del mismo cuerpo legal, las proposiciones deberán ir acompañadas de una declaración responsable de no estar incurso en prohibición de contratar, que “incluirá la manifestación de hallarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social”. La presentación de esta documentación, según lo dispuesto en el apartado 4 del citado artículo 146 -fruto de la reforma operada por la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización-, podrá diferirse al momento en el que se formule propuesta de adjudicación. La cláusula que

analizamos se propone colocar al mismo nivel al que se encuentran las acreditaciones descritas la derivada del abono de las cuotas correspondientes a la Fundación Laboral de la Construcción. La naturaleza jurídica de tal Fundación impide situarla en aquel plano, por lo que la justificación de tales pagos no podría resultar una condición *sine qua non* para determinar la capacidad del contratista. Puesto que la obligación del pago no tiene un origen legal sino convencional, aquella podría exigirse -como señalamos en la cláusula anterior- como obligación contractual derivada del cumplimiento de las obligaciones laborales, y siempre que derive del cumplimiento del convenio colectivo que legalmente resulte de aplicación, sin que -como ya anticipamos- pueda prejuzgarse cuál deba ser este.

#### *Cláusula séptima*

Esta cláusula dispone que "el órgano de contratación vigilará que la empresa adjudicataria cumpla con el requisito de apertura de centro de trabajo, demostrando que el mismo cuenta con la organización empresarial mínima capaz de abordar la ejecución de la obra. Esta organización dispondrá de personal cualificado suficiente, el cual disfrutará de las condiciones de trabajo que sean más favorables, valoradas en su conjunto". Sobre ello se cuestiona si "es conforme a derecho que se atribuya a los órganos de contratación realizar estas vigilancias" y si "cabe regular en un pliego de contratación condiciones de trabajo de las empresas adjudicatarias".

La redacción propuesta, como bien indica el informe emitido por el Secretario General Técnico, se refiere a "la empresa adjudicataria", por lo que debemos entender que nos encontramos ya ante un "adjudicatario", o incluso ante un "contratista", y no ante un mero "licitador". Siendo así, carece de sentido exigirle la demostración de "una organización empresarial mínima" y de "personal cualificado suficiente", por cuanto tales requisitos ya habrán quedado acreditados en la fase inicial de la licitación, cuando aquel demostró su capacidad y su solvencia económica y profesional.

En cuanto a las condiciones de trabajo de su personal, ya hemos dejado claro que las mismas deben respetar la normativa laboral vigente, sin que resulte posible predeterminar el contenido de aquella. Respecto al “requisito de apertura del centro de trabajo”, debemos recordar que las circunstancias de tal apertura se regulan en la Orden TIN/1071/2010, de 27 de abril, sobre los requisitos y datos que deben reunir las comunicaciones de apertura o de reanudación de actividades en los centros de trabajo, en atención a lo previsto originariamente en el artículo 187.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, y ahora en el artículo 6 del Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo, de Medidas Urgentes Administrativas, Financieras, Fiscales y Laborales, modificado por el artículo 7 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de Modificación de Diversas Leyes para su Adaptación a la Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio. Se trata, por tanto, de un requisito de carácter laboral cuyo cumplimiento por parte del contratista no deriva del contrato, sino de la legislación sectorial aplicable. Siendo así, como señalamos en el caso de las dos cláusulas anteriores, su control por parte de la Administración deberá vincularse a la vigilancia del cumplimiento por parte del contratista de la legislación laboral.

#### *Cláusula octava*

La octava de las cláusulas que se examinan pretende la configuración de un sistema para determinar el carácter anormal o desproporcionado de una oferta. En este sentido, propone que se atribuya tal consideración a aquellas “que sean inferiores en más de un 10% a la media aritmética de todos los precios de las ofertas admitidas”, y añade que en tal caso deberá realizarse “un análisis técnico” de la oferta.

La consulta cuestiona si “cabe establecer en un pliego la citada definición de oferta desproporcionada con la normativa existente”.

El Secretario General Técnico informante advierte ya de que “la pregunta y el supuesto de hecho omiten algo esencial, como es la referencia a si la adjudicación parte de uno o varios criterios de adjudicación”. Ciertamente, tal supuesto resulta determinante. En efecto, el artículo 152 del TRLCSP dispone en su apartado 1 que “Cuando el único criterio valorable de forma objetiva a considerar para la adjudicación del contrato sea el de su precio, el carácter desproporcionado o anormal de las ofertas podrá apreciarse de acuerdo con los parámetros objetivos que se establezcan reglamentariamente, por referencia al conjunto de ofertas válidas que se hayan presentado”. Por su parte, el apartado 2 establece que “Cuando para la adjudicación deba considerarse más de un criterio de valoración, podrá expresarse en los pliegos los parámetros objetivos en función de los cuales se apreciará, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados. Si el precio ofertado es uno de los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, podrán indicarse en el pliego los límites que permitan apreciar, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o anormales”. Es decir, la determinación del carácter anormal o desproporcionado de las ofertas presentadas será distinta en función de que nos encontremos ante procedimientos en los que operen uno o varios criterios de adjudicación.

En el primer caso, la respuesta a la forma de determinar tal carácter la ofrece el artículo 85 del RGLCAP, por lo que solo cabe concluir que la Administración actuante no dispone de alternativas en esta materia, estando sometida a lo señalado en la normativa de aplicación.

En el segundo -varios criterios de adjudicación-, la norma estatal en materia de contratos no define qué debe entenderse por baja anormal o desproporcionada; tampoco lo hacen la Directiva 2004/18/CE ni la Directiva 2014/24/UE -al igual que no lo realizan respecto al supuesto anterior.-.La aplicación supletoria del artículo 85 del RGLCAP en este caso no resulta posible, como señala la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en

su Informe 58/08, de 31 de marzo de 2009. Así pues, serán los pliegos los que deberán fijar los criterios de apreciación, siempre conforme a parámetros objetivos. El artículo 152.2 *in fine* del TRLCSP permite que el pliego establezca, con respecto al precio, límites que especifiquen cuando la oferta no puede ser cumplida. De acuerdo con ello, será posible instaurar como tal el parámetro propuesto.

En su parte final, la cláusula proyectada impone la obligación de abrir un expediente de análisis técnico de la justificación presentada.

El artículo 55 de la Directiva 2004/18/CE y el artículo 69 de la Directiva 2014/24/UE establecen la obligación del poder adjudicador de solicitar por escrito al licitador aclaraciones sobre el carácter anormalmente bajo de la oferta presentada. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 27 de noviembre de 2001 (*Impresa Lombardini*, asuntos acumulados C-285/99 y C-286/99 -ECLI:EU:C:2001:640-), ha señalado que, en todo caso, debe permitirse al licitador que explique la viabilidad de su oferta. Esta previsión, junto con la necesidad de emisión del correspondiente informe técnico, también la recoge el artículo 152.3 del TRLCSP, por lo que no cabe duda de su exigibilidad ni, por tanto, de la adecuación a derecho de la cláusula que lo contiene; sin perjuicio de que aquella, por suponer traslación de un precepto legal, resulte innecesaria.

#### *Cláusula novena*

La cláusula plantea la posibilidad de valorar el esfuerzo inversor de las empresas en actividades sociolaborales de interés. Para ello, plantea incluir entre los criterios de valoración de las ofertas "el esfuerzo inversor que se realice en actividades sociolaborales de interés general, particularmente en materia de formación profesional de los trabajadores y de asistencia social y personal. Para ello, se tendrá en cuenta la aportación económica a fundaciones laborales nacidas o amparadas en convenios colectivos, puntuándola en función del coste de su masa salarial bruta, así como otras medidas de estímulo a la

cualificación de sus propios trabajadores (planes específicos de empresa, planes individuales de formación, etc.), o para su desarrollo personal y familiar (becas de estudios para hijos, planes de jubilación, etc.)”.

Se cuestiona si “cabe establecer en un pliego el citado criterio de valoración de ofertas”.

Como ya señalamos, el artículo 150.1 el TRLCSP permite utilizar como criterios de adjudicación de las proposiciones presentadas “las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar”. En este sentido hay que recordar, en primer lugar, que tales criterios deben vincularse siempre al objeto del contrato. Así lo señaló el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la ya citada Sentencia de 17 septiembre de 2002 (*Concordia Bus Finland Oy Ab*, asunto C-513/99 -ECLI:EU:C:2002:495-).

Debemos entonces plantearnos si las medidas señaladas -aportación a fundaciones laborales, planes de formación, becas de estudios, planes de jubilación, etc.- se vinculan o no al objeto del contrato.

Es doctrina constante de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado (entre otros muchos, Informes 44/04, de 12 de noviembre de 2004, y 42/06, de 30 de octubre de 2006) que los factores que constituyen “características de las empresas” no pueden conformar “criterios de adjudicación” del contrato (por ejemplo, y en supuestos similares al que es objeto de consulta, el Informe 44/98, de 18 de diciembre de 1998).

En consecuencia, las características propuestas, en la medida en que no se vinculan estrictamente al objeto del contrato, no podrán ser tenidas en cuenta como criterios de valoración de las ofertas presentadas.

*Cláusula décima*

Esta cláusula prevé que “los órganos de contratación podrán establecer condiciones de ejecución del contrato con carácter amplio, siempre que sean compatibles con el Derecho Comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato; entre otras, las destinadas a combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo, garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción, u otras que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

La cláusula suscita a la autoridad consultante dos cuestiones: si “cabe establecer en un pliego de contratación cláusulas relativas a las condiciones de trabajo de los trabajadores de la empresa adjudicataria” y si “tienen los órganos de contratación competencias para controlar los salarios a abonar por la empresa adjudicataria”.

Puesto que la redacción propuesta coincide sustancialmente con la contenida en el artículo 118.1 del TRLCSP, resulta obvio que es conforme con el ordenamiento jurídico al que reproduce. Sin embargo, nada aporta una cláusula de tales características, pues su aplicación práctica exigirá la adopción de medidas concretas que aquí no se indican, por lo que nos resulta imposible pronunciarnos sobre ellas. Ahora bien, se nos pregunta, en relación con la misma, si cabe que el pliego de cláusulas administrativas particulares establezca las condiciones de trabajo de los trabajadores de la empresa adjudicataria, y a esta cuestión ya hemos respondido anteriormente. No obstante, también se inquiera si los órganos de contratación tienen competencias para controlar los salarios a abonar por la empresa adjudicataria. Al respecto, hemos apuntado que las retribuciones a abonar, que serán las previstas en el marco normativo laboral que resulte de aplicación, constituyen una obligación inexcusable del contratista a la que la Administración puede anudar efectos contractuales, en aras a asegurar el cumplimiento de la legislación vigente en materia laboral.

Para ello debe articular la correspondiente condición especial de ejecución, a la que seguirán los efectos que correspondan.

Cabe añadir que la pregunta planteada sitúa al órgano de contratación en el papel de controlador del contrato. A tal efecto, y salvando las competencias propias de tal órgano, debemos recordar que el artículo 52 del TRLCSP recoge la figura del responsable del contrato, el cual deberá vigilar, entre otras cuestiones, el cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución establecidas, sin que tal función alcance a la competencia para resolver las discrepancias y conflictos que surjan entre las partes de una relación jurídico-laboral sobre el grado de cumplimiento de los derechos y obligaciones que comporta; atribución propia de la autoridad laboral o, en su caso, de la jurisdicción social.

#### *Cláusula undécima*

La cláusula establece las consecuencias del incumplimiento de las cláusulas de carácter social, para lo que fija un régimen sancionador propio con tres tipos de infracciones -leves, graves y muy graves- y dos tipos de sanciones -penalidades económicas y resolución del contrato-. Especifica además que la sanción por incumplimiento muy grave llevará aparejada "la penalización en la valoración de sus futuras ofertas o, incluso, la imposibilidad de participar en determinadas convocatorias".

El órgano consultante se plantea no solo la posibilidad legal de establecer en un pliego de contratación dicho régimen, sino también si la penalización a imponer puede consistir en la deducción de cantidades de las facturas a abonar en caso de que la empresa minore las condiciones laborales de sus trabajadores.

En cuanto a la primera pregunta formulada, su respuesta debe partir de la consideración, señalada ya en este dictamen en múltiples ocasiones, de que las cláusulas sociales pueden establecerse en distintos momentos procedimentales. Ninguna razón de ser tendría establecer tal régimen

sancionador en el caso de que aquellas hubieran formado parte del objeto del contrato, de los criterios de selección del contratista, de los criterios de valoración de las ofertas o de los elementos de desempate en caso en igualdad entre aquellas. Entendemos, por tanto, que tal procedimiento debe referirse a las condiciones especiales de ejecución del contrato. En este supuesto, como hemos indicado al referirnos a la cláusula primera, conforme a lo dispuesto en los artículos 118.2, 212.1 y 223.f) del TRLCSP, el incumplimiento de tal condición puede ser calificado como obligación contractual esencial, en cuyo caso será causa de resolución. En otro caso, el pliego podrá contemplar penalidades y considerar el incumplimiento como una infracción grave a efectos del establecimiento de las prohibiciones de contratar previstas en el artículo 60.2 del TRLCSP; pero las penalidades que se impongan deberán respetar el régimen previsto en el artículo 212 del TRLCSP. A tenor de lo detallado del sistema previsto por la legislación aplicable, que no deja márgenes de apreciación, la propuesta formulada, en la medida en que pretende instaurar un régimen “propio” que se aparta de tales previsiones, no resulta ajustada a derecho.

La respuesta a la segunda cuestión planteada debe hacerse en similares términos, puesto que si el incumplimiento de la legislación laboral aplicable por el contratista se ha configurado como condición especial de ejecución las consecuencias de tal conducta serán las antes previstas. En caso de imposición de penalidades, el artículo 212.8 del TRLCSP permite que aquellas se hagan efectivas mediante deducción de las cantidades que deban abonarse al contratista, por lo que juzgamos tal posibilidad como adecuada al ordenamiento vigente.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, con las precisiones concretas enunciadas, resulta posible introducir cláusulas de carácter sociolaboral en los contratos administrativos

que celebre la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos, siempre que se vinculen al objeto del contrato y respeten el Derecho de la Unión Europea y la legislación del Estado dictada en el ejercicio de las competencias exclusivas que le son propias, en especial las que le atribuyen el artículo 149.1.7.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.